Piero **Ghezzi**
José **Gallardo**



QUÉ SE PUEDE HACER CON EL PERÚ

Ideas para sostener el crecimiento económico en el largo plazo

UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO

FONDO EDITORIAL
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Piero **Ghezzi**
José **Gallardo**

QUÉ SE PUEDE HACER CON EL PERÚ

Ideas para sostener el crecimiento económico en el largo plazo

UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO

FONDO EDITORIAL
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

© Piero Ghezzi y José Gallardo, 2013

De esta edición:

© Universidad del Pacífico
Av. Salaverry 2020
Lima 11, Perú
www.up.edu.pe

© Pontificia Universidad Católica del Perú
Av. Universitaria 1801
Lima 32, Perú
www.pucp.edu.pe

QUÉ SE PUEDE HACER CON EL PERÚ
Ideas para sostener el crecimiento económico en el largo plazo
Piero Ghezzi y José Gallardo

1ª edición: septiembre 2013
1ª edición versión e-book: noviembre 2013
Diseño de la carátula: Icono Comunicadores
ISBN: 978-9972-57-251-7
ISBN e-book: XXXXXX
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2013-14504

BUP
Ghezzi, Piero
Qué se puede hacer con el Perú : ideas para sostener el crecimiento económico en el largo plazo / Piero Ghezzi, José Gallardo. -- 1a edición. -- Lima : Universidad del Pacífico : Pontificia Universidad Católica del Perú, 2013.
255 p.

1. Crecimiento económico -- Perú
2. Política económica -- Perú
3. Modelos económicos -- Perú
4. Perú -- Condiciones económicas
I. Gallardo, José
II. Universidad del Pacífico (Lima)
II. Pontificia Universidad Católica del Perú

338.985 (SCDD)

La Universidad del Pacífico y la Pontificia Universidad Católica del Perú no se solidarizan necesariamente con el contenido de los trabajos que publican. Prohibida la reproducción total o parcial de este texto por cualquier medio sin permiso de la Universidad del Pacífico y la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Derechos reservados conforme a Ley.

A mi padre, que nos legó su entrañable amor por el Perú
y soñó siempre con un país mejor.
A mi madre, cuyo aliento me ha guiado siempre
en la elección y en el cultivo de mi carrera.
P.G.

A mis padres, Arline Ku C. y Juan José Gallardo,
por una vida dedicada a sus hijos.
J.G.

Índice

Prefacio 11

Introducción 15

1. Una lectura balanceada de la realidad económica peruana 27

2. Potenciales causas del desempeño desigual de la economía peruana 63

3. No es obvio que estemos en una senda de desarrollo 97

4. ¿Cuál es el margen de acción para hacer política económica? 133

5. Comparación de visiones sobre el modelo económico 145

6. Creación de tres ejes transversales para el desarrollo 171

7. Ajuste de las políticas macroeconómicas 187

8. Fortalecimiento de las complementariedades y la dimensión regional 201

Conclusiones 221

Bibliografía 235

Índice de gráficos

Gráfico 1.1: Inversión como porcentaje del PBI, 1950-2012 33
Gráfico 1.2: Crecimiento promedio de PBI, 2005-2012 34
Gráfico 1.3: Deuda como porcentaje del PBI, 2011 35
Gráfico 1.4: América Latina: porcentaje de la PEA ocupada que es asalariada 43
Gráfico 1.5: PTF respecto a los Estados Unidos, 2010 45
Gráfico 1.6: PTF en el Perú en dólares PPP, 1960-2008 46
Gráfico 1.7: Productividad y PEA por sectores de producción en el Perú 48
Gráfico 1.8: Productividad media por sectores en Arequipa y Cajamarca, 2008 48
Gráfico 1.9: Coeficiente de Gini en Latinoamérica 51
Gráfico 1.10: Coeficiente de Gini (del ingreso) en el Perú, 1997-2010 52
Gráfico 1.11: Índice de Oportunidades Humanas, 2010 55
Gráfico 1.12: Resultados de prueba PISA en la región, 2009 57
Gráfico 1.13: Acceso a Internet en la vivienda 58
Gráfico 1.14: Desnutrición en la región 59
Gráfico 2.1: Precios internacionales de cobre, petróleo y soya (1980=100), 1980-2012 66
Gráfico 2.2: Gasto social como porcentaje del PBI, 2002-2012 73
Gráfico 3.1: PBI de China como porcentaje del PBI mundial, 1960-2011 98
Gráfico 3.2: Tasa de dependencia del Perú, 1950-2100 100
Gráfico 3.3: Inversión como porcentaje del PBI de países seleccionados, 1978-2011 103
Gráfico 3.4: Cuenta corriente de China como porcentaje de su PBI, 1982-2011 104
Gráfico 3.5: Exportaciones peruanas a Brasil, China y la India, 2002-2012 107

Gráfico 3.6: Relación entre PEA y PBI per cápita....108
Gráfico 3.7: Relación entre variación de la PEA y crecimiento del PBI per cápita....108
Gráfico 3.8: Relación entre tasa de dependencia y crecimiento del PBI per cápita....109
Gráfico 3.9: Variación de la tasa de dependencia del Perú, 1950-2055....110
Gráfico 3.10: Dinámica de crecimiento alrededor del período de aceleración del crecimiento....112
Gráfico 3.11: Crecimiento de Brasil, 1980-2012....113
Gráfico 3.12: Inversión como porcentaje del PBI....114
Gráfico 3.13: Trampa de ingresos medios, 1965-2012....115
Gráfico 3.14: PBI per cápita peruano, 1700-2011....117
Gráfico 3.15: Indicadores macroeconómicos, de competitividad e institucionalidad, países selectos....127
Gráfico 4.1: Ratio de PBI per cápita entre Barbados y Jamaica....139
Gráfico 4.2: Ratio de PBI pc de los Estados Unidos y Occidente respecto a Latinoamérica....140
Gráfico 4.3: PBI per cápita seleccionados respecto al PBI per cápita peruano, 1820-2008....141
Gráfico 5.1: Cobertura geográfica con redes alternativas....160
Gráfico 5.2: Reducción de tarifas de las llamadas desde teléfonos públicos hacia teléfonos móviles....161
Gráfico 5.3: Tarifas de Telefónica Móviles....162
Gráfico 5.4: Tarifas de América Móvil....162
Gráfico 5.5: Enfermedad holandesa....168
Gráfico 5.6: Aumento de la productividad....169
Gráfico 7.1: Tasa de rendimiento de los bonos peruanos, 2002-2012....196
Gráfico 7.2: Deuda como porcentaje del PBI, 2011....197

Prefacio

Más de 20 años después del inicio del proceso de reformas estructurales, existe en el Perú un debate continuo, aunque difuso, sobre los reales avances de la economía peruana y sobre sus retos presentes y futuros. Actualmente se superponen dos realidades. De un lado, un notable y largo proceso de crecimiento, acompañado de la reducción de la pobreza, impulsado por un contexto externo hasta hace poco muy favorable y un excelente manejo macroeconómico. Del otro lado, avances menores en indicadores que afectan directamente el bienestar de los ciudadanos, como empleo, productividad, y distribución, con progresos incluso menores en educación, seguridad, justicia e institucionalidad en general.

Este desempeño desigual es preocupante porque los indicadores en los que el Perú está rezagado afectan más directamente a la población y generan inequidad y controversia. Más aún, son precisamente estos indicadores los que están asociados al desarrollo económico en el largo plazo. Así, el proceso de crecimiento actual posiblemente no contiene la semilla del desarrollo, y enfrenta enormes dificultades para garantizar un futuro sustancialmente mejor para la mayoría de los peruanos. Esto sugiere la necesidad de hacer algunos cambios al modelo actual de crecimiento.

Sin embargo, existe reticencia entre gran parte del *establishment* a modificar siquiera mínimamente el modelo. Hasta cierto punto esto es comprensible dadas las experiencias catastróficas del pasado, los logros económicos de los últimos 20 años y los méritos evidentes del modelo actual. No obstante, la reticencia no está justificada. Parece evidente que el modelo de crecimiento, incluso con el fortalecimiento de la política social impulsado por el gobierno actual, no logra resolver los problemas residuales de la economía peruana.

Parte de la reticencia al cambio podría también deberse a la limitada presencia de los economistas en el debate sobre el modelo. Periodistas, abogados, sociólogos y politólogos han participado de manera creciente y notoria en el debate sobre si se debe, y cómo, revisar el modelo del crecimiento. Sin embargo, no ha habido discusiones económicas sustantivas sobre lo mismo.

Esto no se debe a la falta de ideas. Por ejemplo, dos libros relativamente recientes (*Cuando despertemos en el 2062* y *Opciones de política económica en el Perú 2011-2015*) presentan muchas propuestas interesantes. El problema ha sido la falta de diálogo. Pareciera que las únicas alternativas fueran mantener el modelo actual con innovaciones menores, o implementar cambios sustantivos en la estructura productiva, lograr una mayor participación de la renta de los sectores primarios, y potenciar el rol de las empresas públicas. Es decir, o hacer casi nada o repetir, con algunas variantes, intentos fallidos del pasado. Esta falta de diálogo ha exacerbado los temores, ideologizado las posiciones y permitido que se sobresimplifique una discusión que de por sí es compleja.

En realidad, no hay un único modelo de crecimiento consistente con el desarrollo. Cada país debe encontrar el que le funcione mejor. Lo importante, de acuerdo con la experiencia internacional, es que el modelo implementado respete los principios económicos consistentes con el desarrollo, es decir: (1) estabilidad macroeconómica, (2) incentivos orientados al mercado, (3) institucionalidad sólida.

El objetivo de este libro es tender puentes y promover una discusión más constructiva sobre lo que se puede hacer para mejorar el desempeño del país en el largo plazo. Para ello, hacemos uso de aportes de la ciencia económica, muchos de ellos recientes, en particular los realizados en el área de desarrollo económico, que nos provee de un marco conceptual para el análisis.

Como es natural, antes de prescribir soluciones es necesario diagnosticar qué explica el desempeño desigual. En nuestra opinión, son tres razones: (a) el modelo económico implementado en la década de 1990, que naturalmente especializó al país en los sectores en los cuales había ventajas comparativas; (b) la debilidad de la burocracia y las consecuentes limitaciones de las políticas públicas para mitigar los efectos no deseados del modelo económico; y (c) una institucionalidad débil.

Hacer mejoras sustanciales al modelo no es sencillo. La mayoría de los analistas está de acuerdo con la necesidad de fortalecer las instituciones, mejorar la educación, la infraestructura y la seguridad, reducir la corrupción, etc., para lograr el desarrollo. Sin embargo, estas mejoras no se han dado, o al menos no en las dosis adecuadas. En algunos casos, hasta se han producido retrocesos. Existen razones institucionales que en última instancia explican el progreso limitado.

El título de este libro, *Qué se puede hacer con el Perú*, precisamente reconoce las serias limitaciones para cambiar el curso de la economía. No todo lo que se debería hacer se "puede" hacer. Dentro de los límites impuestos por la realidad institucional y la dotación de recursos del país, el margen para mejorar el desempeño de la economía está en las políticas económicas. Esto, a su vez, puede ayudar a fortalecer paulatinamente la institucionalidad. Pero los cambios deben ser acotados. No tiene sentido arriesgar lo ganado con cambios mayúsculos.

Si queremos resumir nuestra propuesta, esta implica empezar a transformar el Estado. Pero no a través de un *big bang* o gran reforma, sino mediante medidas que ayuden a recuperar la capacidad de generar políticas públicas. Para ello, debe haber un cambio sustancial en la "función de producción" de dichas políticas, es decir en las burocracias. Como los recursos son escasos, es necesario priorizar. Deben crearse burocracias especializadas con alto contenido económico en las tres áreas donde estas no existen y donde habría un mayor retorno: educación, pobreza rural y lucha contra actividades delictivas. En las áreas donde las burocracias tienen ya más capacidades técnicas, estas deberían tomar mayor liderazgo. Debe también empezar a priorizarse la eficiencia del gasto público para poder financiar las grandes apuestas que el país debe hacer en mejorar sus capacidades productivas. Por último, la política económica debe sofisticarse para empezar a incluir dimensiones regionales y sectoriales que permitan reducir los cuellos de botella al crecimiento.

Nuestra primera aproximación al problema del desarrollo del país, en mayo de 2011, buscó explicar la heterogeneidad de percepciones sobre la economía peruana. Aún entonces pensábamos que, sin cambios sustanciales, el estancamiento eventual de la economía peruana era casi inevitable. No creíamos que este diagnóstico requería una caída sustancial de los precios de materias primas. Desde ese momento, los precios de las materias primas que el país exporta han caído alrededor de 25%. Esto ha evidenciado algunas de las debilidades del modelo y complicado el panorama de crecimiento incluso en horizontes temporales más cortos.

El que ello haya ocurrido tal vez favorezca la receptividad a nuestras propuestas. Pero creemos que los temas que discutimos son mucho más estructurales y que, más allá de fluctuaciones dentro del ciclo económico, el país necesita un cambio sustancial para evitar que, una vez más, se desperdicie una oportunidad para lograr el desarrollo.

En la elaboración del libro nos hemos beneficiado de discusiones con un grupo amplio de amigos y colegas. Varios de ellos lo han leído y/o han comentado partes

de él. Entre ellos podemos mencionar a Luis Alberto Arias, Luis Bendezú, Mario Bergara, Mauricio Cárdenas, Luis Carranza, Gianfranco Castagnola, Elmer Cuba, Óscar Dancourt, Eduardo Dargent, Christian Daude, Guillermo Felices, José Luis Flor, Francisco Gallego, Raúl García, Iván Ghezzi, José de Gregorio, Ricardo Hausmann, Javier Iguíñiz, Janneth Leyva, Waldo Mendoza, Álvaro Monge, Eduardo Morón, David Rivera del Águila, Alonso Segura, José Távara, Alfredo Thorne, Alberto Vergara, Julio Velarde y Andrés Velasco.

Asimismo, hemos contado con la muy valiosa asistencia de Hiroshi Toma. Álvaro Cox, Álvaro Grompone y Martín Villarán también contribuyeron al proyecto en distintos momentos. Queremos agradecer de manera muy especial a Malena Romero y Jorge Cornejo por su invalorable ayuda para que este libro se haga realidad. Finalmente, agradecemos a nuestras familias por su enorme paciencia –y buen humor– durante el tiempo que nos tomó prepararlo.

Introducción

El Perú creció entre los años 2005 y 2012 a una tasa anual promedio de 7%, una de las más altas del mundo. Entre 2004 y 2012, la pobreza cayó a menos de la mitad. La inflación durante la última década fue la más baja de América Latina. La relación deuda pública a PBI, un indicador clave de solvencia fiscal, es una de las menores del mundo, mientras que las reservas internacionales del Banco Central están, como porcentaje del producto, entre las más altas (por encima del 30%). Como consecuencia de las indudables fortalezas fundamentales y el clima favorable a los negocios, el país logró a finales de la década pasada el grado de inversión de las agencias calificadoras de riesgo, algo impensable a comienzos de la misma.

Prestigiosos analistas nacionales e internacionales resaltan las grandes posibilidades del país. Barnechea (Barnechea y Tumi 2011) identifica una "ventana de oportunidad" histórica para lograr el desarrollo en los siguientes años determinada por dos factores exógenos: el megaciclo económico chino (con su efecto sobre el precio de las materias primas) y el llamado "bono demográfico", resultado del aumento progresivo de la PEA como porcentaje de la población. Krauze (2012) resalta la excepcional transformación de la economía peruana de los últimos 20 años, mientras que Edwards (2010) considera, si bien con reservas, que, luego de Chile, el Perú es uno de los otros tres países en América Latina con mayor probabilidad de lograr el desarrollo económico en las siguientes décadas.

El cambio en el último cuarto de siglo es impresionante. La década de 1980 había sido una década perdida para América Latina, pero fue mucho peor que eso para el Perú. La economía peruana se contrajo en más de 25% entre 1987 y 1990.

Hacia finales de la década, se desató un proceso hiperinflacionario; aumentaron las distorsiones en la asignación de recursos; se agudizaron los problemas de gestión en las empresas públicas, entonces el eje del funcionamiento de la economía; se extendió y profundizó el fenómeno subversivo; y la economía peruana acentuó su relativo aislamiento de la economía mundial.

Varios factores explican el buen desempeño desde comienzos de la década de 1990. Entre los factores domésticos, se encuentran la mayor fortaleza macroeconómica generada luego del programa de estabilización de 1990: el establecimiento de un modelo de crecimiento orientado hacia el mercado y que favorece la inversión privada, la derrota de la subversión, el margen para alcanzar el PBI per cápita de países de ingreso medio alto (como Chile, Brasil y México), el llamado "bono demográfico", etc. Entre los factores externos, el más significativo ha sido el alto precio de las materias primas de exportación de los últimos 10 años como consecuencia, en gran parte, de la creciente importancia global de la economía china. Todo esto, a su vez, ha contribuido a un círculo virtuoso de crecimiento, sostenibilidad en el tiempo de las políticas públicas y paulatino afianzamiento de la institucionalidad democrática, en especial en la última década.

Pero existe también una lectura alternativa, un poco más matizada, de la realidad económica nacional. Los avances del país han sido menos satisfactorios cuando se considera un número más comprensivo de indicadores económicos, incluyendo aquellos que se relacionan de manera más directa con el bienestar de la población, como son, por ejemplo, el empleo, la productividad y la distribución (del ingreso, de acceso a servicios y de oportunidades). Las mejoras en estas variables, aunque importantes en algunos casos, no son comparables con las observadas en los indicadores macroeconómicos. Los progresos, cuando los hubo, han sido incluso menores en otros aspectos que también inciden en el bienestar, como la seguridad, la justicia, la corrupción, la representatividad política, la educación, etc. En algunos casos, hubo retrocesos.

Así, si bien es cierto que la economía peruana ha sido extraordinariamente exitosa en la generación de puestos de trabajo, lo ha sido menos en la creación de empleos con buenas condiciones laborales, y menos exitosa aún en tener una fuerza laboral protegida. La persistencia del número de subempleados, la importancia del autoempleo, la relevancia de la opción del empleo público, las bajas calificaciones de la fuerza laboral, entre otros factores, sugieren una generación modesta de empleo de calidad. Los indicadores de empleo son también bastante heterogéneos entre regiones y entre actividades económicas dentro de una misma región.

La productividad y capacidades, que han crecido sustancialmente en ciertos ámbitos e industrias, permanecen en niveles extremadamente bajos en muchos otros. Existe una enorme heterogeneidad en la productividad de las regiones y pocas opciones de cambio estructural. El bajo nivel y la gran heterogeneidad de la educación básica, la baja capacidad del Estado para complementar a la inversión privada, el rezago de la educación superior y la situación de la innovación, el bajo nivel del acceso a servicios de Internet de banda ancha, explican los niveles y la dinámica de la productividad.

Las mediciones de distribución del ingreso son imperfectas pero los mensajes que dan en su conjunto son que esta ha mejorado, aunque modestamente, y que la desigualdad es bastante mayor que lo que las cifras oficiales sugieren. Algunos autores han planteado que la desigualdad está deteriorándose en términos de segregación y polarización espacial a favor de las ciudades.

La mayor desigualdad en el país es posiblemente la de oportunidades. Así lo confirma el Índice de Desarrollo Humano del Banco Mundial, donde el Perú aparece solo mejor que países con un ingreso per cápita bastante menor. Las desigualdades en estas dimensiones auguran persistencia y son precisamente las más vinculadas a la conflictividad social.

La pobreza oficial, medida con indicadores puramente monetarios, se ha reducido dramáticamente en la década. Sin embargo, las mediciones más directamente relacionadas con el bienestar incluyendo acceso a servicios, capital humano, etc., indican que la pobreza es todavía muy persistente. La pobreza medida multidimensionalmente se ha reducido bastante menos que la pobreza monetaria. Más allá de las mediciones objetivas de pobreza, existen también las percepciones. Desarrollos empíricos en la última década, muestran que hay 3 millones más de pobres subjetivos (aquellos que se consideran pobres) que pobres oficiales.

Así, los indicadores de la economía peruana describen una realidad más disímil de lo comúnmente aceptado: extraordinaria en la macro, modesta en el resto. Esta realidad posiblemente explica en parte los procesos político-electorales contemporáneos, incluyendo fenómenos como los resultados del 2011, cuando tres candidatos con amplias credenciales de gobierno fueron desplazados en el tramo final de la elección por candidatos percibidos en ese momento como menos experimentados e incluso más riesgosos por la gran mayoría de analistas.

¿Qué explica este desempeño desigual? A nuestro entender, tres elementos. En primer lugar, es una consecuencia natural del diagnóstico imperfecto asociado al modelo de crecimiento implementado en la década de 1990. En concordancia con

las ideas imperantes en ese momento, se pensó que las ventajas comparativas del país estaban en recursos naturales y mano de obra. Así, la globalización llevaría a una especialización en actividades intensivas en ambas y, por consiguiente, a una mejor distribución del ingreso, un aumento en la productividad media, mejoras relativamente homogéneas en el empleo y una convergencia hacia los niveles de ingreso per cápita de los países desarrollados.

En realidad, y sobre todo luego de la creciente presencia china en la economía mundial, resultó evidente que la mayor ventaja comparativa en el Perú está en sus recursos naturales. El sector extractivo, particularmente el minero, se convirtió en el gran motor de la economía e impulsó sectores asociados a la demanda doméstica, como construcción y comercio. Sin embargo, el *boom* extractivo ha tenido efectos menos favorables sobre la generación de empleo de calidad, la competitividad del sector transable no asociado a recursos naturales, la homogeneidad de la productividad y la percepción de equidad. La globalización ha incidido de manera diferenciada sobre el desarrollo regional y la pobreza, y solo recientemente se ha entendido el rol de la educación en la generación de ventajas comparativas.

En segundo lugar, la burocracia no ha diseñado políticas públicas que amortigüen de manera suficientemente rápida los efectos diferenciados del modelo de crecimiento. La ineficacia de las políticas públicas responde a un sustancial debilitamiento de las capacidades técnicas en la burocracia, la mayor demanda de personal calificado por parte del sector privado y al control político de la política económica. Pero la inercia de los últimos años ha sido, hasta cierto punto, también resultado de un convencimiento del "*establishment*" de que había que dejar el modelo inalterado, ya que con el paso del tiempo resolvería los problemas residuales de la economía.

En tercer lugar, la debilidad institucional generalizada, explicada por factores de economía política y reflejada en problemas como la fragilidad del Estado, su debilidad ante la agenda de grupos de interés, su ausencia en zonas importantes del territorio nacional, la debilidad de partidos políticos, la permisibilidad a la corrupción, etc., ha dificultado la gobernabilidad. Esto se ha traducido en poca capacidad tanto de garantizar que el crecimiento económico permita mayor equidad, como de realizar innovaciones al modelo.

Naturalmente, estos tres elementos están íntimamente vinculados. Los efectos no esperados ni deseados del modelo han sido corregidos solo parcialmente porque las burocracias no han tenido la capacidad de realizar los ajustes necesarios. A su vez, la menor capacidad de la burocracia de lograr mejores resultados es explicada

por la debilidad institucional del país, que es, a fin de cuentas, la causa última de los problemas.

El desempeño desigual no es solamente inequitativo sino también una fuente de preocupación sobre el futuro: el proceso actual de alto crecimiento, si bien puede durar unos años más, no contiene la semilla que lleve naturalmente al país al desarrollo económico. Académicos internacionales han llamado ya la atención sobre la limitada complejidad de la estructura productiva y exportadora peruana y las restricciones que ello va a imponer.

La experiencia internacional muestra que procesos de crecimiento acelerados sin mejoras continuas en la calidad de las políticas económicas se acaban, a veces de manera abrupta. Muchos países experimentan aceleración de su crecimiento a tasas sustancialmente más altas que en el período inmediatamente previo. Normalmente no se requiere de un *shock* positivo fuerte o de un cambio radical para que la aceleración se inicie. Sin embargo, esos países muchas veces ven su crecimiento estancarse luego de algunos años. No son necesarios *shocks* negativos para ello. Basta la ausencia de mejoras en las políticas económicas. Dada la multiplicidad de factores positivos que se han dado en el Perú, no es sorprendente que el crecimiento haya sido alto y prolongado. Pero la economía peruana ya ha tenido períodos de rápido crecimiento y optimismo que fueron desperdiciados y terminaron en turbulencia económica y política, y con tasas de crecimiento bajas en largos períodos subsiguientes.

La fortaleza institucional no es un prerrequisito para iniciar un proceso de aceleración de crecimiento, lo que es obvio dada la experiencia peruana. Pero para que el crecimiento continúe, tiene que complementarse en el tiempo con una institucionalidad que lo sostenga y lo haga resistente a la volatilidad internacional. La debilidad institucional, reflejada en áreas como escasez de burocracias calificadas y meritocráticas, Estado débil, poder judicial poco confiable, partidos políticos débiles, etc., es posiblemente la mayor razón para estar preocupados por el desempeño peruano en el mediano plazo.

La importancia de las instituciones ha ganado relevancia luego de los trabajos de Acemoglu, Johnson y Robinson (2001) y Acemoglu y Robinson (2006, 2012). Los autores plantean que las instituciones, entendidas como las reglas de juego que contienen los incentivos provistos en la economía, son el principal determinante del crecimiento y desarrollo en el largo plazo. En su perspectiva, existen economías con instituciones denominadas "inclusivas", donde las reglas de juego incentivan a una parte relevante de la población a participar de la economía y donde la propiedad, libre entrada a industrias, creatividad e innovación están

adecuadamente protegidas. Los inversionistas e innovadores pueden "apropiarse" de los frutos de sus inversiones e innovaciones. Las instituciones inclusivas son las que, según los autores, promueven en el largo plazo la expansión del producto, el crecimiento de la productividad y la prosperidad económica.

En oposición, existen también economías con instituciones "extractivas" donde las reglas de juego están diseñadas mayormente para extraer el ingreso y riqueza de un grupo para beneficiar a otro. Las inversiones y la acumulación de los agentes económicos tienen un mayor riesgo de no ser apropiadas completamente por quien las genera. Las instituciones económicas extractivas pueden generar crecimiento por algunos años o décadas, pero sin un proceso paralelo de destrucción creativa schumpeteriana, el crecimiento eventualmente se estancaría. Los autores son explícitamente negativos con América Latina y el Perú, debido a la persistencia de la influencia de instituciones coloniales que establecieron condiciones para una participación desigual, así como márgenes importantes para conductas oportunistas y expropiatorias.

En el contexto actual, donde la economía crece impulsada por la expansión del sector externo, el mayor riesgo de mediano plazo es la reducción del grado de apropiabilidad de los retornos de la inversión (en el sentido de que los inversionistas no pueden apropiarse de los frutos de sus inversiones). Esto podría ser el resultado de una combinación de factores como una mayor conflictividad social, un mayor nivel de actividades delictivas y un Estado que se hace, a través del proceso político, cada vez más populista e ineficiente. La menor apropiabilidad de los retornos naturalmente llevaría potencialmente a una reducción de la inversión y, por ende, a un menor crecimiento en el largo plazo.

La economía peruana muestra ya serias limitaciones para resolver los problemas planteados por diversas formas de ilegalidad (informalidad, contrabando, extorsión, evasión tributaria, tráfico ilícito de drogas, delincuencia) o para implementar la regionalización, que se muestra costosa e incapaz de lograr buenos resultados. Asimismo, el gasto público es en gran medida ineficiente y rápidamente creciente en compras, empleo, entre otros. Las actividades ilegales, la regionalización, el gasto ineficiente, pueden ser entendidos últimamente como formas de redistribución.

Existen naturalmente otros riesgos que llevarían también a un estancamiento: (a) un deterioro en el contexto externo; por ejemplo, una fuerte y permanente reducción en los precios de las materias primas que los lleve a niveles menores que el promedio de la década pasada, afectaría notoriamente a la economía; y (b) la aparición de un factor limitativo en el crecimiento derivado de la expansión de

la economía, de la incapacidad de generar las externalidades suficientes al sector productivo, la escasez o insuficiencia de infraestructura física o social, la poca sofisticación tecnológica del país, el encarecimiento de la energía, entre otros. El deterioro en el contexto externo y la aparición de factores limitativos pueden naturalmente combinarse con los retos planteados por las presiones redistributivas y acentuar el estancamiento.

Si bien, en ausencia de ajustes al modelo económico, el estancamiento es el escenario más probable para el país, puede cuestionarse la aparente inexorabilidad de dicho escenario que se desprende del análisis de Acemoglu y Robinson. Aunque a lo largo de este libro se enfatiza el rol crucial de las instituciones, eso no implica dejar de reconocer un margen de acción para los hacedores de política. Por ejemplo, si se analiza el desempeño económico de América Latina de los últimos 250 años, se encuentra que el rezago con respecto a los países desarrollados se amplía más en la segunda mitad del siglo XX, particularmente entre 1970 y 1990, cuando precisamente las políticas económicas regionales fueron catastróficas. Por ello, no se puede adscribir el rezago de América Latina únicamente a factores que se remontan a las etapas coloniales de nuestra historia.

El margen de maniobra de políticas públicas, si bien restringido por el contexto institucional, es una buena noticia. Si la institucionalidad fuera el único factor explicativo del desempeño de mediano plazo, la suerte del país estaría predeterminada. La institucionalidad es una variable fuera del control del hacedor de política económica en el corto y mediano plazo. Eventualmente las políticas cambian las instituciones (como las buenas políticas macroeconómicas iniciadas en 1990 fortalecieron la institucionalidad macro de manera paulatina pero continua desde ese momento), pero el proceso es lento.

¿Qué hacer con ese margen y cuánto habría que ajustar el modelo? Tiene sentido contrastar nuestra visión con las tres visiones principales sobre qué hay que hacer con el modelo económico. Una primera visión es la del "piloto automático", que sugiere que básicamente no hay que hacer mucho más a nivel de política económica, ya que el mismo proceso de crecimiento irá resolviendo los problemas residuales de la economía peruana. Esta visión, aunque encuentra debilidades en el modelo, enfatiza los riesgos de intervención del Estado, que puede crear más problemas que los que intenta resolver, sobre todo en un país con historias de intervenciones estatales fallidas como el Perú. Una segunda visión sostiene la necesidad de complementar el modelo con mayor gasto social. Es decir, trata de combinar el crecimiento de la visión del "piloto automático" con una mayor redistribución. Una tercera visión sugiere que el proceso de crecimiento

actual es simplemente un *boom* de materias primas y que tarde o temprano, como ya ocurrió en el pasado, terminará con resultados poco satisfactorios. Esta visión enfatiza las fallas de mercado y la necesidad de cambios sustantivos en la estructura productiva, en adición al incremento en la redistribución a través de la política social. Con variantes, esta posición plantea también la necesidad de que el Estado tenga una mayor participación de la renta de los sectores primarios y un incremento en el rol de las empresas públicas.

Las tres visiones tienen elementos acertados y cuestionables en su diagnóstico. Así, es poco probable que el actual modelo cambie el desempeño disímil por sí solo. No lo ha hecho hasta este momento y es difícil pensar que lo hará en el futuro. Tampoco parece ser correcto caracterizar este proceso de crecimiento como otro *boom* de materias primas. Eso significaría dejar de reconocer las importantes transformaciones productivas de la economía peruana, luego de las reformas de la década de 1990. Por último, el aumento del esfuerzo redistributivo a través de más gasto social es valioso, dados los contrastes del crecimiento, pero la redistribución a través de la política social parece ser, en última instancia, insuficiente. No ataca realmente los problemas de baja productividad y de poca generación de empleo de calidad.

¿Es posible tomar pasos razonables para alterar el modelo pero manteniendo los principios económicos básicos que han llevado al éxito en los últimos casi 25 años? En la medida en que la política económica es el reflejo del equilibrio político, esto equivale a preguntar si existen aspectos de este equilibrio que puedan ser aprovechados para mejorar la política económica.

La búsqueda de esta solución es un reto de grandes proporciones. Diversos políticos y analistas han enfatizado la necesidad de mejorar la educación; reducir los problemas delictivos como corrupción, extorsión, inseguridad ciudadana; fortalecer la institucionalidad, etc. Sin embargo, en la práctica no ha habido mejoras sustantivas y en algunos casos hubo retrocesos. La dificultad del problema explica la falta de progreso: la inacción es el resultado indeseable de fallas institucionales en el proceso político.

Tiene sentido resaltar dos de esas fallas. En algunos casos, no existen grupos de interés influyentes que logren que el gobierno priorice la resolución de problemas impostergables. Dos áreas con evidente ausencia de grupos de interés influyentes son la educación y el desarrollo rural. Los beneficiarios de una mejora de la educación o de la reducción de la pobreza rural están bastante dispersos. Muchas veces los perjudicados por la falta de progreso no son conscientes de la magnitud o siquiera existencia del problema.

En otros casos, existen problemas que no se resuelven porque varios grupos con intereses discrepantes influyen en el accionar de las burocracias. En la realización de sus tareas las burocracias enfrentan presiones y reciben incentivos de partes interesadas. Si el Estado no muestra liderazgo, las burocracias enfrentarán lo que se denomina normalmente un problema de "agencia común". Esto determina una asignación relativa de recursos mayor a áreas donde las agendas de los grupos de interés coinciden, y menor a áreas donde discrepan. Es obviamente ineficiente debido a que los intereses de estos grupos no son necesariamente los del país.

En ninguno de los dos casos la "solución de mercado" es socialmente óptima: las necesidades de políticas no causan una oferta de las mismas. Asimismo, resolver estos problemas con medidas de "fortalecimiento institucional generalizado" o que abarquen todos los ámbitos donde la institucionalidad es débil sería, con altísima probabilidad, riesgoso e inviable. Es necesario priorizar dada la existencia de recursos escasos.

En el caso de la ausencia de partes interesadas con influencia es posible resolver el problema con la creación de burocracias altamente especializadas y de excelencia técnica. Se puede priorizar tres áreas específicas donde el retorno es mayor: educación, desarrollo rural y la lucha contra actividades delictivas. El fortalecimiento educativo es una condición *sine qua non* del fortalecimiento de las capacidades productivas del país y para avanzar en la generación de ventaja comparativa en sectores distintos al sector primario. Este factor educativo se debe combinar con el desarrollo rural para promover incrementos de productividad y mejores posibilidades de empleo y desarrollo para esos segmentos de la población que han quedado descolocados ante la globalización. Asimismo, el fortalecimiento educativo combinado con la reducción de actividades delictivas debería proveer mejores incentivos para la inversión, en especial para el crecimiento en el ámbito regional.

La creación de buenas burocracias (en gran medida inexistentes en estas áreas) es esencial para construir capacidad de análisis y de diseño e implementación de políticas, así como para asegurar la credibilidad, sostenibilidad y mejora de dichas políticas. Estas burocracias deberían potenciar su accionar utilizando herramientas de análisis económico (tan útiles en la política social) para el diagnóstico, diseño e implementación de políticas en estas tres áreas.

En el caso de muchos grupos de interés influyendo la agenda, la solución es un mayor liderazgo por parte del Estado. Las burocracias pueden ejercer su liderazgo haciendo explícita una agenda de política económica con superioridad técnica. En el área macro/social, el cambio más relevante debería ser un aumento en la eficiencia del gasto público. El Estado peruano ha triplicado su gasto en

la última década sin mejoras evidentes en la calidad de los servicios públicos. A su vez, el gasto público es insuficiente teniendo en cuenta las necesidades en infraestructura, formación de capital humano y generación de externalidades hacia el sector privado. Este desbalance reduce la productividad agregada de la economía. Para financiar el aumento del gasto en educación e infraestructura sin deteriorar la solvencia fiscal, debe haber un aumento en la eficiencia del gasto público. Esto ha sido una prioridad de menor jerarquía pero debe cambiar.

La política económica debe también fortalecerse tomando en cuenta las dimensiones regionales y sectoriales. De un lado, es posible tener mayores tasas de crecimiento agregadas añadiendo una dimensión regional a las políticas económicas e identificando los obstáculos específicos al crecimiento en cada región. De otro lado, es necesario contar con un Estado que complemente a la inversión privada, atienda los requerimientos de una economía con numerosas pequeñas y medianas empresas, cree externalidades y coordinación interinstitucional, piense estratégicamente la política comercial más allá de los tratados de libre comercio, y realice una política de competencia y regulación más adecuada.

Resolver los problemas de heterogeneidad y bajo nivel de la productividad, calidad de empleo y distribución de ingresos y accesos diversos con estas políticas permitirá disminuir las presiones de largo plazo para la redistribución ineficiente. Permitiría también eliminar la presión de cuellos de botella o restricciones al crecimiento por el lado de la infraestructura social o la creación de externalidades al sector privado, así como crear ventaja comparativa en un conjunto de bienes y servicios sustancialmente mayor que el existente. Esto disminuiría la dependencia de una canasta exportadora primaria y la exposición a *shocks* externos negativos.

Estos esquemas son un poco más complejos y sofisticados que las políticas actuales y en ese sentido pueden considerarse incluso riesgosos. Sin embargo, no hacer cambios implica riesgos que son potencialmente mayores, ya que traen consigo, casi invariablemente, el estancamiento.

En los siguientes capítulos, se detalla nuestra visión de la problemática peruana actual. En el primer capítulo, se presenta una lectura balanceada de la economía peruana donde se resaltan sus importantes avances, pero donde se identifican también sus principales obstáculos. Entre los aspectos que han favorecido el desempeño se distingue el cambio en el contexto externo, la solidez de la política macroeconómica y rol de las reformas estructurales de la década de 1990. Entre los aspectos problemáticos se enfatizan los logros menos importantes en las variables que mejor se vinculan con el bienestar de la población: la productividad, el empleo y la equidad en la distribución del ingreso y accesos.

En el segundo capítulo, se analizan los factores que explican el desempeño desigual de la economía peruana. Se distingue entre el rol del diagnóstico imperfecto en la década de 1990 y su vínculo con las características del modelo, el rol de la burocracia y las debilidades institucionales del país. En estos dos últimos factores se revisan brevemente aspectos que ejemplifican las debilidades burocráticas con los casos de la política social, el proceso de regionalización, la política regulatoria y la política educativa. Asimismo, se explica la fragilidad institucional y se ejemplifica con episodios recientes.

En el tercer capítulo, se pone en perspectiva el actual crecimiento de la economía peruana. Más específicamente, se discute la relevancia y límites de factores que impulsan el crecimiento actual de la economía peruana, como el crecimiento chino y el denominado "bono demográfico". Se revisan también períodos de la historia económica contemporánea en que han existido episodios similares y se analizan, a partir de la revisión de experiencias internacionales, los riesgos institucionales derivados de un *boom* de exportación de recursos naturales y los efectos de la desigualdad.

En el capítulo cuatro, se analizan las posibilidades de hacer ajustes al modelo económico a partir de los límites que impone la realidad institucional. En este capítulo se documentan los márgenes de la política económica.

En el quinto capítulo, se presenta la propuesta general de política a partir de los contrastes con las visiones prevalentes sobre el modelo de crecimiento. Este contraste se desarrolla teniendo como punto de partida la expansión del sector transable vinculado a la exportación de recursos naturales, sus efectos sobre el sector no transable y los problemas que se crean en el sector transable no vinculado a la exportación de recursos naturales.

En los capítulos seis, siete y ocho, se explicitan las propuestas de cambios al actual modelo. En el capítulo seis, se concentran las recomendaciones referidas a la creación de burocracias especializadas para el desarrollo rural, la educación, y lucha contra actividades delictivas. En el capítulo siete, se desarrolla la propuesta de mejora en la parte fiscal distinguiendo la necesidad de generar recursos mediante la reducción de ineficiencias y la aplicación de una regla fiscal. En el capítulo ocho, se presentan las recomendaciones referidas a la creación de una dimensión regional en la política económica y la mayor provisión de complementariedades directas (infraestructura social y física, externalidades y servicios públicos) e indirectas (ajustes en la política comercial, de regulación y de competencia) para la expansión de la inversión.

1. Una lectura balanceada de la realidad económica peruana

1.1 El Perú en el último cuarto de siglo

El período que transcurre entre finales de la década de 1980 y comienzos de la de 1990 es cuando se producen las mayores transformaciones en la economía peruana de los últimos tiempos y por ello constituye el punto de partida de este capítulo. Tanto la situación política interna como el manejo macroeconómico, el modelo de crecimiento y las condiciones externas, cambiaron sustancialmente en ese período.

Los cambios en el modelo de crecimiento y en el manejo macroeconómico fueron motivados por la profunda crisis económica y social por la que atravesaba la economía peruana a finales de la década de 1980[1]. En 1990, la economía peruana decreció 5%, acumulando una caída total del producto de más de 25% entre 1987 y 1990, nivel solo moderadamente inferior a la contracción cercana a 30% sufrida por la economía estadounidense durante la Gran Depresión de 1929-1933. El PBI per cápita en 1990 era 3.800 soles (a precios constantes de 1994), básicamente igual al de 1960. Se había perdido 30 años de crecimiento[2].

[1] Más allá de los indicadores macroeconómicos, los problemas de violencia, descomposición de las instancias de gobierno y la conflictividad social fueron generalizados. La década de 1980 fue perdida para el crecimiento de América Latina, pero más que eso para el Perú.

[2] Si la tasa de crecimiento que prevaleció en las décadas de 1950 y 1960 se hubiera mantenido en las siguientes dos décadas, el PBI per cápita en 1990 hubiera sido 8.260 soles (a precios constantes de 1994), es decir, 2,2 veces mayor que el que efectivamente hubo.

La recesión se dio en un contexto hiperinflacionario. La inflación en 1990 fue casi 7.500%. Parcialmente como consecuencia de la recesión y de la hiperinflación, los ingresos tributarios del gobierno central se redujeron a menos de 8% del PBI en 1989, la mitad de los niveles de cuatro años antes. El colapso en los ingresos y la rigidez en los gastos llevaron a que los déficits del sector público se encontraran cerca a 10% del PBI en los últimos años de la década de 1980.

El ajuste macroeconómico comenzó con el programa de estabilización de agosto de 1990 que, mediante el uso relativamente innovador de un ancla monetaria, redujo la inflación a menos de 100% un año después y hacia niveles de un dígito a partir de 1997[3]. Parte primordial de la estabilización fue el ajuste fiscal que llevó los déficits del sector público como porcentaje del PBI del 10% mencionado a menos de 3% en el 1991, manteniéndose alrededor de ese nivel en los años subsiguientes.

Consistente con la necesidad de tener una política fiscal sostenible y una política monetaria creíble, se creó la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat) y se reconoció la necesidad de darle relativa autonomía al Banco Central de Reserva del Perú. Estas instituciones tuvieron un rol relevante en el crecimiento en las dos décadas que siguieron.

Las reformas estructurales de comienzos de la década de 1990 también cambiaron dramáticamente el modelo económico. Se inició el proceso de liberalización comercial. El sistema de múltiples y altas tasas arancelarias y barreras administrativas fue sustituido por un sistema de reducción progresiva de tasas que culminó en un sistema donde el 85% de las partidas tenían un arancel de 12% (y el 15% restante, un arancel del 20%). Asimismo, la economía se desreguló en distintos frentes. Se realizaron una reforma laboral, una reforma impositiva y una reforma en el sistema financiero. En el área previsional, con una seguridad social inviable, se estableció un sistema de mixto con la creación de un sistema privado de pensiones paralelo al sistema público.

La estrategia de crecimiento por sustitución de importaciones, que buscaba impulsar la producción industrial nacional privilegiando el abastecimiento del mercado interno, restringiendo las importaciones y sin una orientación a mercados externos, había fracasado. Generó demasiadas distorsiones e ineficiencias y una excesiva dependencia de divisas escasas.

[3] El término "ancla monetaria" implica utilizar agregados monetarios para anclar las expectativas inflacionarias. La mayoría de programas de estabilización exitosos en las décadas de 1980 y 1990 usaron un ancla cambiaria (es decir, el tipo de cambio) para guiar las expectativas inflacionarias.

Gran parte de las crisis del modelo económico de las décadas de 1970 y 1980 estaba asociada al descalabro de las empresas públicas. Su manejo se había deteriorado gradualmente, mostrando, hacia finales de la década de 1980, crecientes dificultades para enfrentar la presión del clientelaje político; serios problemas de gestión, calidad y costo de la inversión, empleo excesivo y compras a proveedores de manera dirigida. La ineficiencia generalizada no solamente había complicado la expansión de las actividades, sino también la sostenibilidad de la calidad y la provisión de servicios en las zonas ya cubiertas.

El cambio del rol del Estado en la década de 1990 fue acompañado por un proceso de privatización y concesión de empresas. Muchas de las empresas públicas en crisis sufrieron cambios importantes. Petroperú, Electro Perú, Enafer Perú, Entel Perú, CPT, Pesca Perú, Minero Perú, entre otras, fueron total o parcialmente privatizadas, o pasaron a competir con operadores privados. Se crearon estructuras mixtas en la organización industrial. En los servicios públicos se creó buena parte de la institucionalidad económica actualmente vigente y surgieron los organismos clave para el fortalecimiento de las capacidades de competencia y regulación de la economía (Indecopi, Osinergmin, Osiptel, etc.)[4].

Consistentemente, cambió el ambiente de negocios. Se creó un entorno más favorable a la inversión privada, que fue promovida mediante incentivos o garantías. También se ofrecieron otros mecanismos para dar seguridad a la inversión extranjera (solución de controversias, acceso a tribunales externos, simplificación administrativa, posteriormente tratados de libre comercio, entre otros). El blindaje de los derechos de propiedad buscaba naturalmente mejorar la tasa de apropiabilidad de las inversiones privadas, siempre sujetas a la conflictividad social, actividades delictivas, expropiación o cambios en las reglas de juego e incentivos.

Las reformas estructurales impuestas por la realidad latinoamericana de la coyuntura de 1990 fueron influenciadas por las experiencias chilena y asiática (específicamente la del sudeste de Asia), con una orientación hacia el mercado externo. Las reformas también habían sido precedidas por los avances en la ciencia económica, en especial en lo referente a la credibilidad de los presupuestos en las empresas públicas y el manejo de incentivos[5].

[4] Para un análisis detallado de las reformas estructurales de comienzos de la década de 1990, ver el capítulo 1 del libro *La reforma incompleta* en Abusada *et al.* (2000).

[5] Dos piezas clave permitieron entender la problemática respecto de los incentivos de empresas públicas en economías con un alto nivel de planeamiento. De un lado, la identificación de restricciones presupuestales blandas por Kornai (1979) permitió entender los problemas de

Estos desarrollos y la evidencia de fallas de Estado hicieron que la vieja idea de generar crecimiento a través de inversión de empresas públicas y coordinación centralizada entrara en cuestionamiento. Fue sustituida por un esquema basado en la iniciativa privada y con las señales del mercado cumpliendo un rol mayor en la determinación de los precios. Los aspectos comunes de las reformas impulsadas en los países de la región a comienzos de la década de 1990 muestran lo generalizado de estas ideas en esa época.

Paralelamente a los cambios en el modelo económico y los ajustes macroeconómicos, la pacificación del país, que consistió en la derrota militar y política de la subversión, fue otro elemento relevante con consecuencias en el desempeño de la economía en las últimas dos décadas. La implementación exitosa de las reformas estructurales tuvo un efecto sustantivo en la mayor aprobación de la situación económica por parte de población, que había protestado crecientemente bajo el liderazgo de Mario Vargas Llosa desde 1987 contra los efectos negativos de las medidas populistas. La reducción de la conflictividad interna mejoró el bienestar de la población al afectar las condiciones de operación e inversión de las empresas, el funcionamiento del Estado, o directamente al mejorar de manera considerable aspectos básicos de las familias como la seguridad, el planeamiento o el trabajo.

Si bien la crisis fue atribuida casi en exclusiva al fracaso del modelo de crecimiento imperante desde la década de 1960, la situación externa, tan importante para una economía abierta y pequeña como la peruana, había contribuido de manera fundamental a su colapso. Las condiciones de la economía mundial habían sido muy negativas, no solo por los bajísimos términos de intercambio, sino también por los efectos de la crisis de la deuda latinoamericana de la década de 1980 sobre la operación de las empresas públicas y la agudización de los problemas inherentes al modelo.

El contexto externo cambió favorablemente en la década de 1990. Si bien Estados Unidos se encontraba en una recesión, una serie de factores contribuyeron

---

credibilidad de los presupuestos de empresas públicas y explicar, de esta manera, los débiles incentivos que existen en este tipo de empresas. De otro lado, los desarrollos en el campo de la información asimétrica permitieron comprender mejor lo perversos que podían ser los incentivos provistos desde una instancia centralizada a empresas públicas. En particular las acciones de los gerentes que, ante determinados esquemas como los basados en objetivos de producción con información histórica, tienden a producir menos de lo factible para evitar incrementos en las metas futuras de las empresas públicas. Los desarrollos de la literatura de riesgo moral se remontan a autores como Stiglitz (1974). El propio autor (Stiglitz 1994) provee de una reflexión sobre el rol que tuvieron incentivos perversos en el fracaso de las economías socialistas.

a un aumento sustancial del flujo de capitales hacia los mercados emergentes desde 1990, incluyendo naturalmente al Perú. Entre dichos factores se encuentran, adicionalmente a las mejores políticas económicas en mercados emergentes, las bajas tasas de interés en el mundo desarrollado, los impactos positivos de la globalización, el efecto contagio como consecuencia de la resolución favorable de la crisis de la deuda externa latinoamericana en países como México y Chile, el *shock* positivo de oferta por el acceso a menores costos de insumos de mejor calidad, etc.[6].

Con excepciones relativamente breves, los casi 25 años siguientes han visto un aumento sostenido en flujos capitales hacia mercados emergentes. Esto ha generado un *shock* positivo en la cuenta financiera de la balanza de pagos y ha permitido endeudamiento en condiciones más favorables. A partir del 2004, también se produjo un *shock* positivo en la cuenta corriente de la balanza de pagos con la mejora mayúscula en los términos de intercambio, que crecieron como consecuencia de que China haya logrado un tamaño crítico en la economía mundial y optado por un modelo de crecimiento intensivo en materias primas.

La recuperación de los términos de intercambio y la mejora en el ambiente de negocios permitieron construir un motor de crecimiento basado en la ventaja comparativa de los recursos primarios. Más específicamente, se recuperó la inversión en el sector minero energético y esto elevó paulatinamente el crecimiento económico[7]. Como resultado natural de estos *shocks* positivos, la economía dio un vuelco mayúsculo y se empezó un círculo virtuoso de crecimiento, sostenibilidad de las políticas públicas en el tiempo y paulatino afianzamiento de la institucionalidad democrática. La inversión creció de manera sustancial. Así, mientras en 1990 la inversión era solamente el 16% del PBI, esta aumentó hasta casi 25% del PBI en 1995. Si bien cayó durante la crisis asiáticas y rusas, es evidente que se produjo un cambio importante de nivel con respecto a finales de la década de 1980.

Los cambios permitieron también la provisión de mejores incentivos, mayor eficiencia por la existencia de un sistema de precios menos distorsionado, un mejor abastecimiento de las empresas, el acceso a mejores insumos y conocimiento, una mayor integración con la economía global, la recuperación de la acumulación

[6] Para un desarrollo de las razones que contribuyeron al incremento de flujos de capitales hacia mercados emergentes, ver Calvo, Leiderman y Reinhart (1996).

[7] Autores como Hausmann y Klinger (2009) sostienen que el colapso y recuperación de la inversión en el sector minero energético es el principal factor explicativo de la crisis y recuperación de la economía peruana desde finales de la década de 1970.

de capital humano, etc. Ello tuvo efectos positivos y acumulativos y resultó en una mejora en las capacidades y sofisticación de la empresa peruana. Asimismo, aunque las políticas de competencia y regulación han recibido fuertes críticas casi desde su creación, las reformas en los sectores de infraestructura aportaron decisivas ganancias en eficiencia, expansión de la oferta de servicios y, mediante la privatización, importantes recursos fiscales.

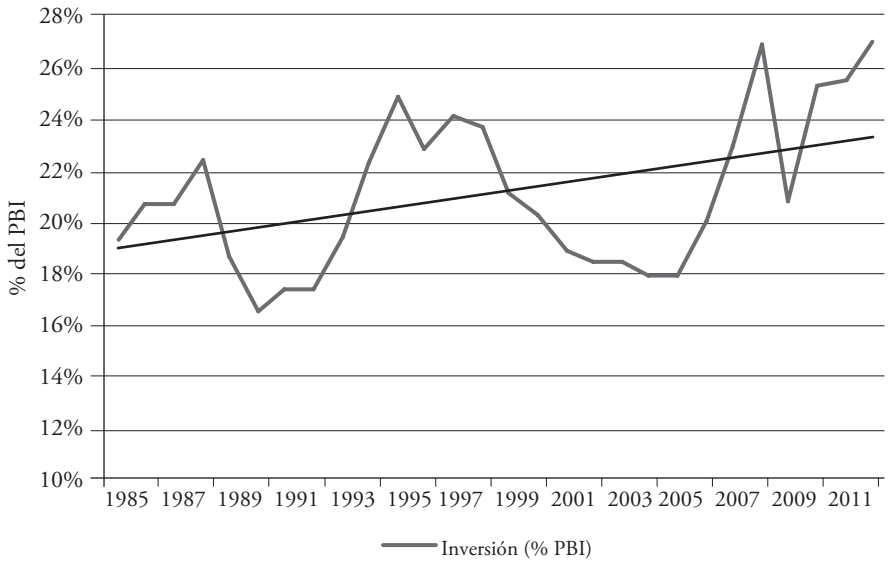
Las reformas de la década de 1990 cambiaron, por tanto, tres rasgos distintivos del modelo: la apertura e integración a la economía global[8]; el cambio en la propiedad de los activos, en el rol del Estado y en los incentivos y, por último, la política macroeconómica. Estos aspectos coinciden con los principios económicos que autores como Rodrik (2007: 21) sugieren como aquellos a los que se han adherido todos los países que han logrado crecer a tasas sustanciales y por períodos relativamente largos[9].

El Perú ha avanzado notablemente en las más de dos décadas que han seguido a 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, entre otros, han permitido mejoras en las expectativas del sector empresarial, lo que a su vez sustenta el mayor dinamismo de la inversión en el período post-reforma (véase el gráfico 1.1). Naturalmente, el aumento dramático de los términos de intercambio (en el 2011, fueron 60% superiores a los del 2000) contribuyen favorablemente a este ambiente de inversión.

[8] En adición al impacto de la apertura comercial en el crecimiento a través de la especialización en el patrón de comercio, la literatura económica identifica una segunda fuente de crecimiento por la reasignación intraindustria asociada a la heterogeneidad productiva de las empresas, la cual causa un crecimiento en la productividad agregada de las industrias. La ausencia de fuentes de información adecuadas no permite medir los efectos de estos impactos para la economía peruana. Ver para estos dos impactos los artículos de Bernhofen y Brown (2005) y Melitz (2003).

[9] Entre estos principios destacan los incentivos orientados al mercado, respeto a los derechos de propiedad y política fiscal y monetaria sólida. Summers (2003) presenta una lista similar.

Gráfico 1.1. Inversión como porcentaje del PBI, 1950-2012



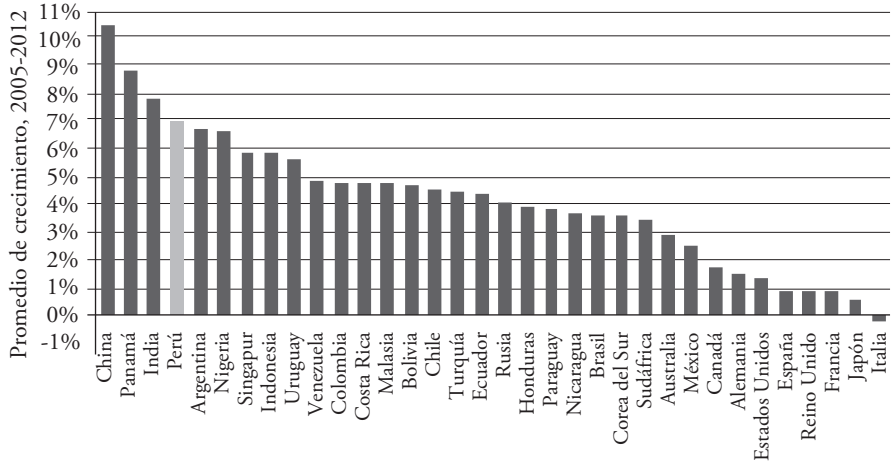
Fuente: BCRP.
Elaboración propia.

El crecimiento también se ha beneficiado de factores demográficos favorables al aumentar la PEA (población económicamente activa) como porcentaje de la población total. En particular, la llamada "tasa de dependencia" (el ratio entre población dependiente –menor de 15 y mayor de 65 años– a población productiva –con edades entre 15 y 65 años–) ha venido reduciéndose desde 1970 pero esto se aceleró en los últimos 20 años: la tasa de dependencia del 2010 se redujo en casi 38% respecto a la de 1970, pero dos tercios de esa mejora se dieron entre 1990 y 2010[10].

Luego del colapso de finales de la década de 1980, la economía creció de manera sostenida. Entre 1992 y el 2012, el crecimiento económico fue de 5,4%, nivel similar al de los grandes períodos de expansión en la historia republicana del país. Este crecimiento se aceleró en los últimos años a niveles de alrededor del 7%, una de las mayores tasas de crecimiento en el mundo.

[10] Como se explica en siguientes capítulos, los aspectos demográficos no serán tan favorables en el futuro.

Gráfico 1.2. Crecimiento promedio del PBI, 2005-2012

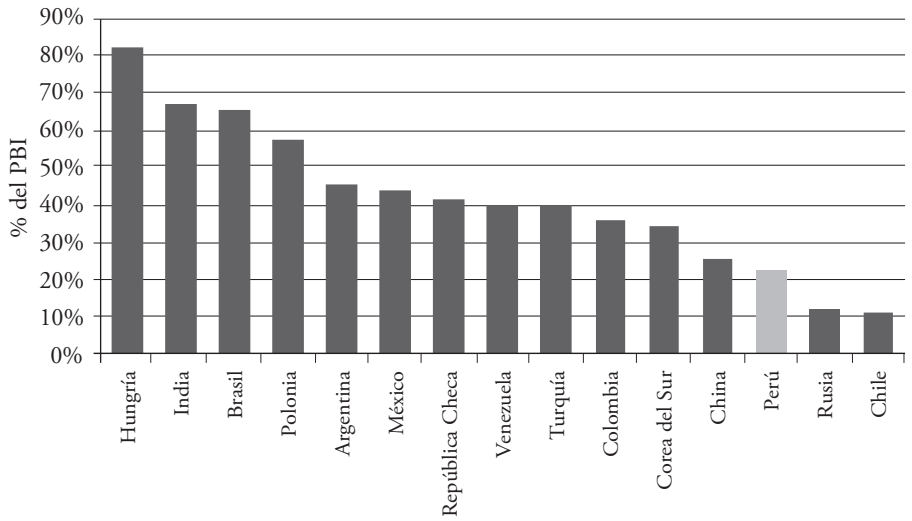


Fuente: FMI.
Elaboración propia.

El alto crecimiento de la última década se dio en un contexto en el que el país mantuvo tasas de inflación en la última década de alrededor del 2,5%, la más baja de la región y mucho menor que el promedio de 24,2% de la década de 1990. El BCRP ha cumplido un rol crucial en anclar las expectativas inflacionarias, lo que fue ayudado con la acumulación de reservas internacionales y el establecimiento de un régimen de metas de inflación desde el 2002.

También contribuyó a anclar las expectativas inflacionarias una situación fiscal que mejoró casi sostenidamente. El país ha generado superávits fiscales a partir del 2006, con la comprensible excepción del período inmediatamente posterior a la crisis de Lehman Brothers, cuando se usó la expansión fiscal para amenguar sus efectos. La combinación de mejoras fiscales sustantivas y alto crecimiento económico ha resultado en una reducción sostenida en la relación deuda bruta a PBI, que cayó de niveles de más del 50% en el año 2000 a menos de 20% en la actualidad, uno de los más bajos del mundo, y con tendencia decreciente. Como reconocimiento de la fortaleza fiscal (y, por ende, del menor riesgo crediticio), las agencias internacionales S&P y Moody's le otorgaron al país el grado de inversión en el 2008 y el 2009 respectivamente, algo impensable a comienzos de la década pasada.

Gráfico 1.3. Deuda como porcentaje del PBI, 2011



Fuente: Banco Mundial.
Elaboración propia.

El fortalecimiento macroeconómico y, por ende, la credibilidad ganada en los últimos años permitió que el país hiciera, por primera vez en su historia económica, política contracíclica luego de la gran crisis financiera mundial del 2008. Se hizo política expansiva monetaria (inicialmente) y fiscal (en el 2009) que limitaron la caída del producto.

La habilidad de hacer política económica contracíclica es fundamental, no solo porque permite reducir la amplitud del ciclo económico en tiempos normales, sino porque reduce sustancialmente la probabilidad de entrar a círculos viciosos que en el pasado terminaron en crisis[11]. En ese sentido, más allá del grado de inversión, el Perú se ha "graduado" en términos de desempeño y credibilidad macroeconómica. Es evidente que los problemas de las décadas de 1970 y 1980, tales como altos déficits fiscales, alta hiperinflación, crisis de balanza de pagos, etc., son hoy poco probables (por lo menos por un buen tiempo).

[11] En el pasado, el país se encontraba (al igual que otros emergentes) en situaciones en las que, ante *shocks* globales negativos, sufría fuertes depreciaciones y tenía que contraer el gasto fiscal y la oferta monetaria. Esto resultaba en una caída subsecuente del producto que, a su vez, inducía a un aumento en el "riesgo país" y en mayor depreciación. Todo efectivamente exacerbaba el ciclo económico.

La economía peruana también ha resistido, por lo menos hasta ahora, el notorio deterioro en la calidad de la burocracia pública de los últimos años, producto de la falta de visión, del establecimiento de políticas laborales restrictivas y de la mejora de las oportunidades laborales en el sector privado. Asimismo, la economía peruana ha mostrado resistencia a períodos de crisis económica y política, como la de finales de la década de 1990, generalizada a distintos ámbitos del Estado y asociada a las distorsiones y fallas en la política microeconómica y social[12].

Crucial para la resistencia ha sido mantener un eje coherente de políticas implementadas desde la década de 1990 que ha tenido continuidad en diferentes administraciones y recibido aportes incrementales relevantes. La administración Fujimori estableció los ejes señalados (apertura, macroeconomía y reformas estructurales); la administración Paniagua, a pesar de su brevedad, aportó largamente en la recuperación de la institucionalidad, la cual se hallaba bastante comprometida en la segunda parte de la administración Fujimori. La administración Toledo consolidó la recuperación institucional y aportó una serie de ajustes al modelo (expansión del sector vivienda, intensificación de la regulación, innovaciones en la política macroeconómica, consolidación de la apertura comercial y relaciones comerciales). La administración García impulsó fuertemente el despliegue de infraestructura, mientras que la administración Humala le ha dado una dimensión distinta a la política social, para lo cual viene realizando además importantes reformas en el frente tributario.

Más allá de aspectos puramente macroeconómicos, tal vez el logro más llamativo de la economía peruana durante la última década fue la reducción de la pobreza. La pobreza se redujo a menos de la mitad, de 58,7% en el 2004 a 25,8% en el 2012. La pobreza extrema cayó en ese período de 16,2% en el 2004 a 6,0% en la actualidad (INEI 2013).

En esencia, es innegable que el Perú ha tenido un desempeño estupendo a nivel macroeconómico con indicadores que han motivado que algunos economistas hablen del "milagro económico peruano".

Sin embargo, hay otros indicadores como la productividad, el empleo y la distribución (del ingreso y de accesos) donde la mejora de la economía ha sido menos dramática. El bienestar de la población depende directamente de la evolución de estos indicadores más que de los indicadores macroeconómicos. Esto permite explicar, por lo menos parcialmente, situaciones como la poca popularidad de los presidentes (lo que los científicos políticos han llamado la

[12] Ver el caso de Foncodes en Schady (2000).

"paradoja peruana"[13]) o la alta votación y eventual victoria de candidatos que han contenido las propuestas con los mayores cambios en las elecciones presidenciales (García 2001 y 2006, Humala 2006 y 2011).

Esos indicadores podrían haber evolucionado menos favorablemente como reflejo de una debilidad intrínseca en el propio modelo de crecimiento (asociada fundamentalmente a la fragilidad institucional y, particularmente, del Estado). Esto sugeriría no solamente que el desarrollo económico no es el desenlace casi inevitable del proceso actual, sino que sería bastante improbable sin ajustes sustanciales al modelo. En la siguiente sección se analizan ese conjunto de indicadores más amplios de la economía, mientras en los siguientes capítulos discutimos por qué el desarrollo económico no es la consecuencia inevitable del proceso de crecimiento actual y qué se puede hacer para aumentar la probabilidad de que el país se desarrolle.

1.2 Una visión más crítica de las últimas dos décadas

Los avances de la economía peruana en términos de crecimiento, estabilidad macroeconómica, ambiente de negocios y diversificación de la inversión interna citados en la sección anterior han sido impresionantes. Recientemente, sin embargo, el "milagro económico peruano" ha sido analizado menos optimistamente por varios académicos internacionales.

Primero, en el 2008, los profesores Hausmann y Klinger señalaron que la caída y recuperación de la economía peruana en los últimos 40 años estaba íntimamente vinculada a la inversión y situación del sector minero-energético[14]. Enfatizaron la enorme dependencia de la economía peruana de lo que ocurre en ese sector. De acuerdo con los autores, el clima desfavorable a la inversión privada y el empeoramiento de la situación externa (caída dramática de las cotizaciones) desde la década de 1970 causaron paulatinamente la crisis de crecimiento de la economía. En su perspectiva, los fenómenos de subversión e hiperinflación y la crisis de la deuda latinoamericana ahondaron la crisis pero no la causaron. Naturalmente, la recuperación posterior de la situación externa (mayores cotizaciones) y un clima favorable a la inversión revertieron la tendencia. Los autores subrayan que el país mantiene una canasta de exportación poco sofisticada para su nivel de ingreso. Así, sus exportaciones se componen por hidrocarburos y minería (seguidos de agricultura tradicional), lo que implica poca transformación de la estructura productiva en los últimos 30 años.

[13] Ver, por ejemplo, el artículo de Steven Levitsky (2012).
[14] El artículo fue posteriormente publicado en el año 2009.

Posteriormente, en el 2009 el profesor Michael Porter, si bien resaltó los importantes avances de la economía peruana, también señaló su baja capacidad de innovación y enorme dependencia del sector minero, actividad con menor potencial para la generación de empleo de calidad y actividades de diversificación. Porter enfatizó el contraste entre los mayores avances a nivel macroeconómico y empresarial con el menor avance en los temas de la infraestructura social, acceso a necesidades básicas y desigualdad, así como por el menor desarrollo de *clusters*.

En el 2010, el profesor Dani Rodrik resaltó también los importantes avances de la economía peruana en las últimas décadas, pero llamó la atención sobre la problemática de la productividad, de su heterogeneidad entre sectores y sus limitaciones en lo referente a lograr cambio estructural. En su perspectiva, la economía peruana ha sido más exitosa logrando incrementos de productividad sustantivos en sus sectores líderes, que pasando masivamente mano de obra de sectores menos a más productivos.

Más recientemente, Hausmann *et al.* (2011) han elaborado el *Atlas de la complejidad económica*, que busca establecer el grado de avance hacia el crecimiento económico. Los autores sostienen que la prosperidad de las economías en el largo plazo está íntimamente vinculada con su conocimiento productivo. Para medir el grado de avance de las economías en este aspecto, construyen, para 128 economías del mundo, un índice de complejidad económica (ICE) basado en la diversidad (qué exporta) de su sector transable y ubicuidad (quién más exporta lo mismo) de su producción.

En el *Atlas*, el Perú aparece en el tercio inferior de los países (puesto 89) mostrando un grado de complejidad bajo, incluso con respecto a países de la región (puesto 17 de 21, solo delante de Ecuador, Nicaragua, Bolivia y Venezuela). En términos del potencial de crecimiento, el panorama no es mucho mejor. El Perú está en el puesto 79 (y 16 de 21 en América Latina).

La construcción del ICE es muy original y útil pero, como todo indicador, presenta limitaciones. Stein (2011) resalta dos problemas metodológicos. Primero, solo incluye los bienes exportables, y no todos los bienes y servicios de la economía. Excluir los bienes no transables es particularmente importante. Dado que por definición no se pueden importar, si no están presentes en el mercado local no se pueden adquirir. Por tanto, una poca complejidad en bienes (y servicios) no transables es una mayor desventaja.

En segundo lugar, el ICE subestima la complejidad productiva de los países que experimentan un *boom* de recursos naturales. Imaginemos dos países (A y B) de tamaño similar que exportan cantidades similares de un bien complejo. Sin

embargo, solo A es también abundante en recursos naturales. En consecuencia, tendrá mayores exportaciones. Por la construcción del índice, el ICE de A se incrementa por el lado de la mayor diversidad pero disminuye por el lado de una menor ubicuidad del producto, existiendo la posibilidad de que sea menor que B cuando en realidad es difícil pensar que A esté en desventaja productiva con respecto a B[15].

No obstante, las críticas llegadas desde sectores académicos son consistentes con la intuición de que la economía peruana tiene competitividad en una gama reducida de productos y que lo que se produce domésticamente puede también ser adecuadamente producido en otras economías. Es decir, las críticas son consistentes con capacidades productivas limitadas y el riesgo de que una reducida diversidad productiva del país condicione menores posibilidades de crecimiento en el largo plazo.

Un análisis incluso menos optimista de la economía peruana puede ser hallado en el ampliamente difundido trabajo de Acemoglu y Robinson (2012). De acuerdo con los autores, el menor crecimiento de la economía peruana en el muy largo plazo es explicado por su fragilidad institucional, la cual data de épocas coloniales cuando se refuerzan las instituciones extractivas que encontraron los españoles en el momento de la conquista. Estas no han sido alteradas de manera sustancial en períodos posteriores por falta de oposición a los esquemas extractivos o de un factor disruptivo que cause un cambio institucional. Según ellos, la economía peruana muy difícilmente encontrará el camino del desarrollo.

Los aspectos críticos del desempeño de la economía peruana no se reducen, sin embargo, al tema de la diversidad productiva, cuya relevancia y análisis de la conveniencia de medidas de política para aumentarla será retomada en siguientes capítulos. Existen también interrogantes sobre la evolución de los denominados "pilares del bienestar" de la sociedad: el empleo, la productividad y la distribución del ingreso y accesos, llamados así porque son precisamente aquellas variables que mejor se relacionan con el bienestar de los individuos y hogares promedio del país (Krugman 1990).

Una revisión de estos tres tipos de indicadores en las últimas dos décadas, sugiere que el desempeño de la economía peruana ha sido más desigual y, por lo tanto, menos sobresaliente que lo que variables macroeconómicas como PBI, inflación o deuda sugerirían. Más aún, los progresos en aspectos que también

[15] Una muestra de los límites del ICE es que Chile, considerado el país más cercano al desarrollo en la región, se encuentra en niveles similares al Perú (puestos 79 y 86 en los índices de complejidad y potencial de crecimiento, respectivamente).

inciden en el bienestar de la población, como seguridad, justicia, corrupción, representatividad política y educación, fueron, cuando los hubo, incluso menores[16]. Así, la evolución de la economía peruana es poco balanceada: mejor en indicadores macroeconómicos que en aquellos que capturan más directamente el bienestar de la población.

La disimilitud de los avances se da incluso sobre una misma variable. Un ejemplo es la pobreza. Existen varios tipos y maneras de medirla. Por ejemplo, Herzka (2012) señala cuatro orígenes distintos para la pobreza e identifica factores como el aislamiento geográfico y las barreras a la integración para la pobreza altoandina, el empleo y su calidad para la pobreza urbano-marginal, la falta de ahorros o la incapacidad de generar mayores ingresos para el retiro en la pobreza del adulto mayor (en este mismo grupo se puede considerar a numerosos discapacitados) y el aislamiento y las diferencias culturales para las poblaciones pobres en la zona amazónica.

En cuanto a las mediciones objetivas, existen aquellas monetarias, referidas a la capacidad de gasto de las familias, y las no monetarias, referidas a las características estructurales de la pobreza (acceso a servicios, capital humano). En cada una de estas, a su vez, existen metodologías y dimensiones alternativas de medición (la línea de la pobreza, de un lado, y las necesidades básicas insatisfechas o el índice de desarrollo humano, por otro, son ejemplos).

En un trabajo pionero con información de la economía peruana, Ruggieri (1999) encuentra discrepancias entre los resultados basados en mediciones de pobreza monetaria y otros indicadores mejor relacionados con las capacidades (educación, acceso a servicios, etc.) y enfatiza la pertinencia de mediciones no monetarias. Posteriormente, Iguíñiz (2002) sugiere que la mayor diversidad de resultados se da en el caso de la pobreza multidimensional. De hecho, las mediciones de este tipo de pobreza (basadas en dimensiones no monetarias pero que miden mejor la pobreza, como las referidas al acceso a salud, educación, acceso a servicios, entre otras) encuentran avances menos impresionantes que el de las cifras oficiales de pobreza monetaria.

En esta perspectiva, Castro, Baca y Ocampo (2010) encuentran que el número de aquellos que son considerados no pobres según las estadísticas oficiales, pero que son pobres multidimensionales, subió de 25,8% en el 2004 a 39% en el 2008. Es decir, 4 de cada 10 personas no consideradas pobres, sí lo serían para

[16] Una propuesta de cómo corregir los indicadores macroeconómicos típicos para capturar mejor el bienestar de la población puede ser encontrada en Stiglitz, Sen y Fitoussi (2010).

todo fin práctico. Los autores hallan también gran heterogeneidad regional de resultados.

Más allá de mediciones objetivas, la mejora no ha ido a la par con el aumento de las expectativas. Un concepto relevante es el de los pobres subjetivos, aquellos que se sienten pobres. Monge (2011), actualizando los estimados de Monge y Ravina (2003), muestra que hay más de 3 millones más de pobres subjetivos que de pobres estadísticos (o pobres monetarios). Si bien la pobreza monetaria se redujo 35% entre el 2007 y el 2011, la subjetiva se redujo menos de la mitad (14%). La diferencia entre los pobres "objetivos" y "subjetivos" se da principalmente en grandes zonas urbanas, donde también los problemas de distribución del ingreso son más marcados. De otro lado, existe la sensación de fragilidad: muchos pueden volver a ser pobres de sufrir algún efecto adverso idiosincrático, como ha sido sugerido por Chacaltana (2006). Es decir, muchos hogares siguen siendo potencialmente pobres.

Un problema mayor es la persistencia de la pobreza. Si se considera que la crisis de crecimiento del Perú se genera en la segunda mitad de la década de 1970 con el descalabro en la inversión en minería e hidrocarburos, y que la disminución de la pobreza está íntimamente vinculada al crecimiento del producto, se puede señalar que existen millones de personas que viven en situación de pobreza desde hace más de tres décadas, es decir, el período de siete elecciones presidenciales. Naturalmente, los problemas de persistencia son más graves para aquellos en extrema pobreza.

En esta sección, analizamos la evolución de las tres variables que constituyen los pilares del bienestar (empleo, productividad y distribución de ingreso y accesos). Debido a las características de la economía peruana y las limitaciones de la información, el énfasis de la sección no está centrado en la tasa de desempleo misma, sino en el tipo de empleo. En el caso de la productividad, extendemos el análisis de las medidas tradicionales de productividad total de factores a indicadores relacionados. Asimismo, en lo referente a la desigualdad, analizamos no solo la distribución del ingreso, sino también la desigualdad en el acceso a diversos servicios.

1.2.1 Empleo

La economía peruana ha sido exitosa en generar nuevos puestos de trabajo y en prevenir que el subempleo crezca, en especial en la última década. En contraste, ha sido menos exitosa en generar de manera sostenible empleo de calidad.

Entre los años 2001 y 2011, la Población en Edad de Trabajar (PET) – personas entre 15 y 59 años – creció de 18 a 21,5 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 15,9 millones, esto es, a una tasa anual de 2,5%. En la medida en que la PEA ha crecido más rápidamente que la PET, la economía peruana en la última década ha logrado resolver el problema del empleo mejor que en la década de 1990, cuando una parte importante de la población emigró por falta de oportunidades laborales.

No solo la PEA ha crecido rápidamente en la última década, sino que todo su aumento se ha producido en la PEA adecuadamente empleada, que entre el 2001 y el 2011 creció de 3,0 a 7,1 millones. Los otros dos componentes, PEA subempleada y desempleada, se mantuvieron relativamente constantes alrededor de 8,0 y 0,7 millones respectivamente.

Estos notables avances se ven algo atenuados cuando se analizan en detalle la calidad del empleo, su situación final (*stock* de empleo de buena calidad) luego de 20 años de reformas y alto crecimiento, y las diferencias regionales. En ese sentido, tienen que ser contrastados con algunas observaciones.

En primer lugar, el nombre de PEA adecuadamente empleada puede ser engañoso al tener una connotación de empleo de buena calidad. En realidad, incluye todos los trabajadores que laboran 35 o más horas a la semana y reciben ingresos por encima del ingreso mínimo referencial (y por aquellos que trabajan menos de 35 horas semanales y no desean trabajar más). En ese sentido, no es necesariamente un indicador de empleo decente y debe ser complementado.

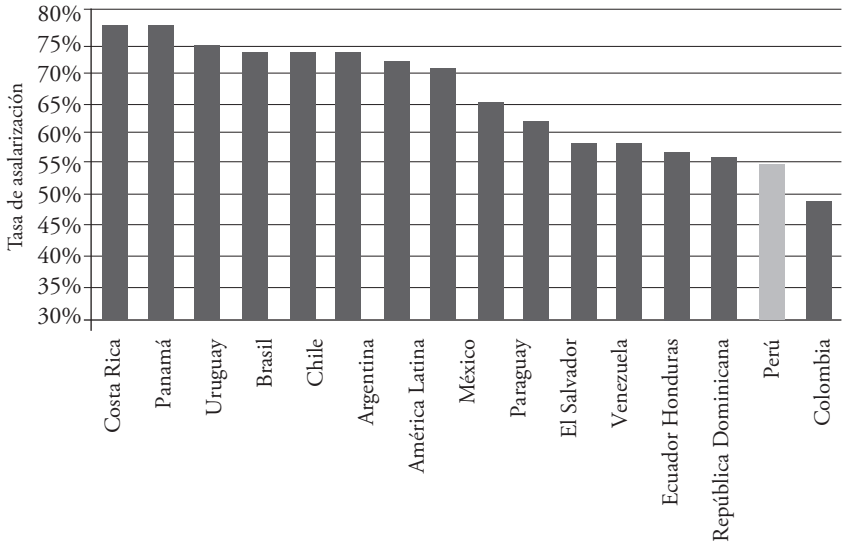
En segundo lugar, las mejoras en el empleo se han producido en un contexto macroeconómico muy favorable y, por ello, es importante analizar la sostenibilidad de estas. Como veremos más adelante, una parte sustancial del crecimiento peruano fue impulsada por el *boom* de recursos naturales que gatilló un círculo virtuoso de mayor poder de compra y mayor demanda interna (incluyendo bienes no transables). Esto, a su vez, generó mayor demanda de mano de obra. Sin embargo, ese crecimiento no es necesariamente autónomo debido a la gran dependencia de materias primas y consecuente poca diversidad productiva, limitadas ganancias reales en productividad, pobre educación, etc. La Cepal (2013) considera que casi el 40% de la PEA urbana en el Perú tiene un empleo vulnerable. Eso se compara con un promedio de 23,5% para América Latina. Asimismo, entre nuestra población asalariada en el 2011, solo la mitad (3,5 millones de 6,7 millones) disponía de un contrato.

En tercer lugar, la PEA subempleada continúa siendo numerosa y estando heterogéneamente distribuida. Aunque no ha crecido en la última década, todavía está alrededor de los 8 millones de trabajadores, y distribuidos de manera desigual.

Mientras que entre el 2001 y el 2012 en Arequipa el porcentaje subempleado mejoró de 68% a 36%, en Cajamarca lo hizo solo de 88% a 72%. En otras palabras, mientras que en el 2001 el porcentaje subempleado era 30% mayor en Cajamarca que en Arequipa, en el 2011 era el doble. A pesar de que no existen buenos indicadores directos de subempleo comparado en América Latina, los indirectos sugieren que nuestro subempleo es uno de los más altos en la región. Así, y como el gráfico 1.4 muestra, la tasa de asalarización (porcentaje de la PEA ocupada que es asalariada) en el Perú fue en el 2011 la segunda más baja de América Latina y estuvo muy por debajo del promedio regional (55,4% *vs*. 72,2%).

En cuarto lugar, una parte muy importante del aumento del empleo en las empresas grandes ha sido en empleo público. Así, el empleo en las empresas de 50 o más trabajadores creció de 1,88 a 2,87 millones de trabajadores en el período 2004-2011. Entre 2005 y 2011, el número de trabajadores asalariados con contrato en el sector público creció de 0,84 millones a 1,28 millones (1,06 millones a 1,41 millones para el total de asalariados en el sector público). Como explicamos en capítulos posteriores, la dificultad en generar empleo de calidad en el sector privado resulta en una presión para crear empleo público. Ello se convierte en una variable relevante del proceso político y, por ende, tiene consecuencias sobre el funcionamiento de la economía.

Gráfico 1.4. América Latina: porcentaje de la PEA ocupada que es asalariada



Fuente: Cepal (2013).
Elaboración propia.

En quinto lugar, parte importante del empleo se da en unidades productivas pequeñas y en situación de informalidad. Además de tener bajos niveles de productividad y de no tener ambientes laborales adecuados, carecen de oportunidad para mejoras futuras, ya que no acceden a esquemas de capacitación o de oportunidades de interacción.

Por último, en otros aspectos que caracterizan la calidad del empleo, como la tenencia de seguros de salud, fondo previsional y los ingresos, la economía peruana ha mostrado una importante mejora en la última década pero sus niveles son todavía muy bajos en comparativos regionales. Además, muestran heterogeneidad regional y problemas de calidad.

Por ejemplo, en el Perú urbano, en el año 2011, el 55,5% de la PEA ocupada tenía acceso a un seguro de salud público o privado (65,14% entre los asalariados y 52% entre los no asalariados)[17]. Los niveles son todavía muy bajos comparados con otros países de la región. De acuerdo con el Panorama Laboral de la OIT (2012), en el 2011, el porcentaje de la población empleada urbana con seguro de salud fue 97% en Uruguay y 95,5% en Chile. Si se consideran los sectores rurales, es muy probable que las diferencias fueran aun mayores.

Asimismo, en el año 2011, el 38,7% de la PEA ocupada en la zona urbana tuvo acceso a un sistema de pensiones público o privado (57,3% entre los asalariados y 22,1% entre los no asalariados). En Uruguay, el 72,9% de la PEA ocupada en la zona urbana tenía acceso a un sistema de pensiones en el 2011, mientras que en Chile fue de 69,9%[18].

En resumen, sin soslayar las mejoras en la generación de empleo, ha sido más difícil generar empleo sostenible y de calidad. Esto de alguna manera se relaciona con las observaciones de la estructura productiva, lo que veremos en la siguiente subsección.

[17] Las diferencias de los accesos a seguros posiblemente crecen si se toman en cuenta las diferencias en la calidad del servicio. Entre los asalariados existen diferencias. El 65,4% de acceso a un seguro de salud en el 2011 entre los asalariados es obtenido con un 68,8% en las empresas que tienen 6 o más trabajadores, mientras las numerosas empresas con 5 o menos trabajadores tienen un 37,7% (solo 1 de cada 3). El empleo público eleva el promedio con 9 de cada 10 trabajadores con seguro (89%).

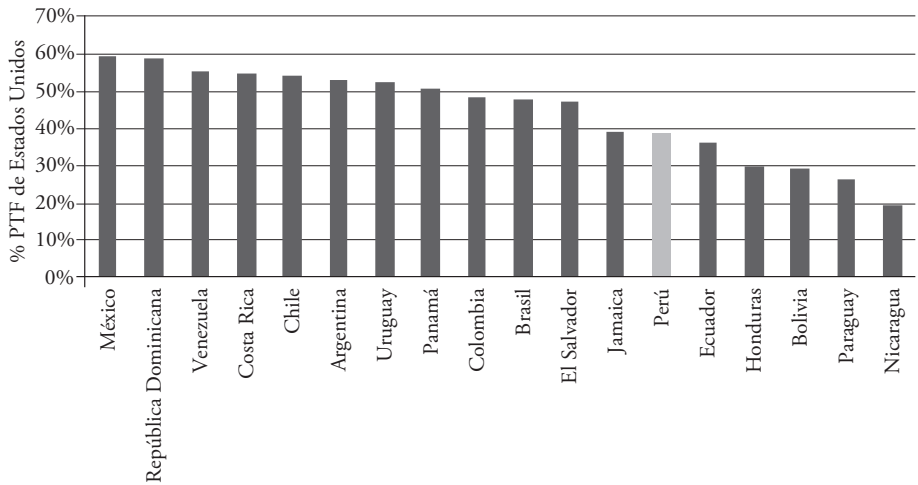
[18] De manera análoga al caso de los seguros, existen diferencias entre los tipos de empresas. El 57,3% de acceso a un sistema de pensiones en el 2011 entre los asalariados es obtenido con un 64% en las empresas que tienen 6 o más trabajadores, 18,6% en empresas con 5 o menos trabajadores (menos de 2 de cada 10) y 85,7% del empleo público (también casi 9 de cada 10).

1.2.2 Productividad

La evolución de su productividad es lo que determina en el largo plazo que una economía se desarrolle. Como han señalado acertadamente diversos especialistas, la productividad no lo es todo, pero en el largo plazo es casi todo. La medida que los economistas usan de manera más frecuente para medir la productividad de una economía es la productividad total de factores (PTF), que es una manera de medir la eficiencia con la que una economía usa sus recursos (capital físico, capital humano y mano de obra) y los transforma en producción.

En general, la información de productividad total de factores en la economía peruana es escasa. Dos trabajos recientes y relevantes en la medida en que ubican al Perú en el contexto latinoamericano son los elaborados por Daude y Fernández Arias (2010) y Daude (2012). Según sus estimados, en el 2005, la productividad de la economía peruana (medida como PTF) era la penúltima de los 18 países latinoamericanos que incluyen, solo superior a la de Honduras. En el 2008, el país había avanzado hasta el puesto 13, aunque todavía bastante por debajo de la media de la región. El crecimiento económico superior al promedio de Latinoamérica sugiere que el país se estará acercando a la media regional en los próximos años.

Gráfico 1.5. PTF respecto a los Estados Unidos, 2010

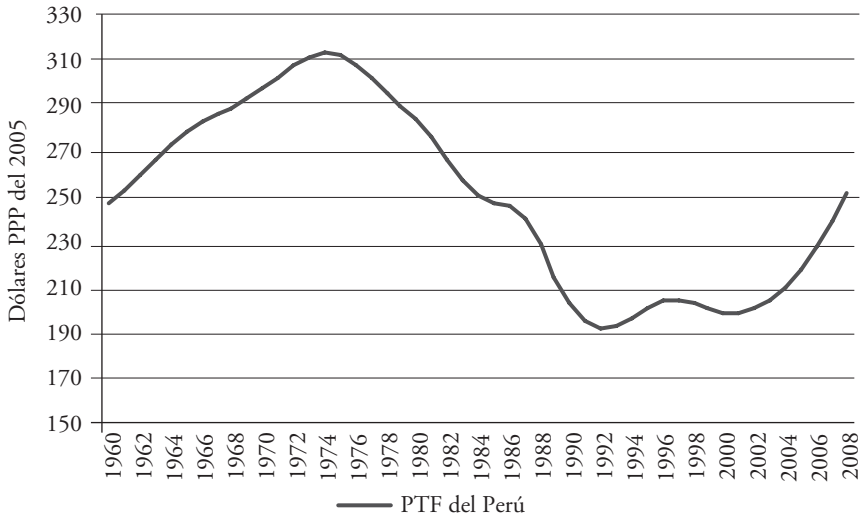


Fuente: Daude (2012), actualizado de Daude y Fernández Arias (2010).
Elaboración propia.

Además de comparar cómo luce el Perú respecto a Latinoamérica, es interesante identificar algunas tendencias en la PTF en el mediano plazo. Por ejemplo, la productividad del país fue creciendo de manera importante entre 1960 y 1974, para empezar a caer de manera sostenida desde ese momento hasta el año 1992. La caída acelerada en la productividad muestra los efectos de las distorsiones en la economía, los problemas de la violencia y de demanda agregada en general. A partir de 1992, se empieza a recuperar pero de manera muy moderada y con una aceleración solo en el 2004. Recién en el 2008, la economía recupera los niveles de 1962.

Estas medidas de productividad son normalmente obtenidas con una metodología estándar llamada "contabilidad de crecimiento", que es bastante útil. Esencialmente consiste en estimar el *stock* de capital de un país, su *stock* de capital humano, y, dado el nivel del PBI, se obtiene la productividad (PTF) de manera residual. Sin embargo, tiene ciertas limitaciones tanto metodológicas como en términos de la calidad de la data recopilada. En ese sentido, es difícil obtener mediciones robustas de la productividad. Primero, los estimados de capital y empleo e incluso producto son muy difíciles de construir con precisión, dada la calidad de la información y la relevancia de la informalidad en la economía peruana. Naturalmente, estos problemas de medición se trasladan también a la productividad dado que se obtiene de manera residual.

Gráfico 1.6. PTF en el Perú en dólares PPP, 1960-2008



Fuente: Daude y Fernández Arias (2010) y Daude (2012).
Elaboración propia.

Segundo, las mediciones de productividad pueden ser afectadas por un crecimiento de la demanda. Por ejemplo, un crecimiento del ingreso privado y de los ingresos públicos (impulsado parcialmente por el auge en sectores extractivos) que se traduzca en una expansión del ingreso medio de la población, incrementa la demanda de los distintos bienes y servicios. Esto naturalmente incrementa las ventas y las medidas de productividad (como el PTF), que se elevan sin que hayan ocurrido cambios sustanciales en la capacidad o calidad de la fuerza laboral.

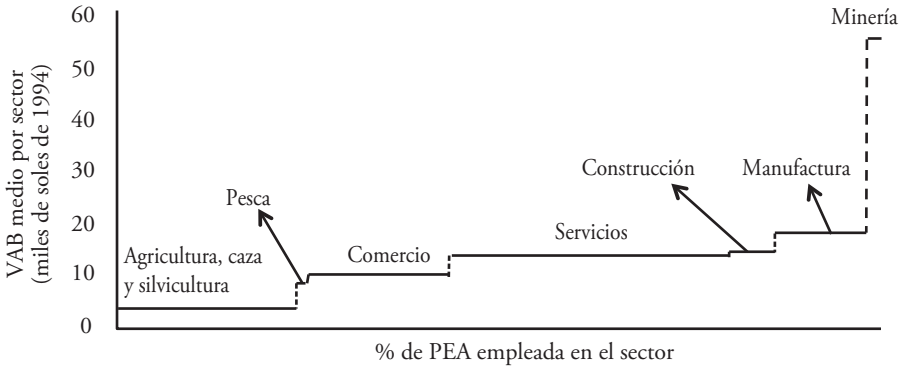
En tercer lugar, mediciones basadas en precios de factores que puedan complementar las medidas basadas en los agregados de capital, empleo y producto, todavía no están desarrolladas en la economía peruana. La aplicación de estas metodologías ha sido útil para tener mayor precisión en la evolución de la productividad de las economías del Este de Asia[19].

Todo esto sugiere la necesidad de complementar los indicadores de PTF. Una alternativa es enfocarse en la distribución regional del producto medio, como *proxy* de la productividad. Por ejemplo, diversas estadísticas del producto por trabajador muestran que el desempeño de esta variable es heterogéneo[20]. En particular, los diferenciales de productividad entre sectores suelen ser bastante grandes. En el gráfico 1.7 se muestra el porcentaje de la PEA empleada en un sector y su productividad. Se puede ver una gran concentración de empleo en tres de las cuatro ocupaciones de menor productividad. Asimismo, se deducen las limitaciones de trasladar empleo de los sectores menos productivos a los más productivos debido a que el sector minería tiene baja capacidad de generación de empleo (directo) y el sector manufacturero no ha tenido una gran dinámica en el período post-reforma.

[19] En un interesante debate sobre la medición de la productividad, Young (1994) encuentra, utilizando medidas estándares de PTF, que el crecimiento de las economías del Este de Asia era explicado por sus altas tasas de inversión. Posteriormente, Hsieh (1999) encuentra, utilizando mediciones de productividad basadas en precios, mayor evidencia de crecimiento por ganancias en productividad.

[20] Las estadísticas del INEI permiten organizar la discusión sobre el valor agregado bruto (VAB) por actividad económica y el empleo por actividad. En ausencia de otros indicadores, es una medida útil para inferir diferencias entre regiones.

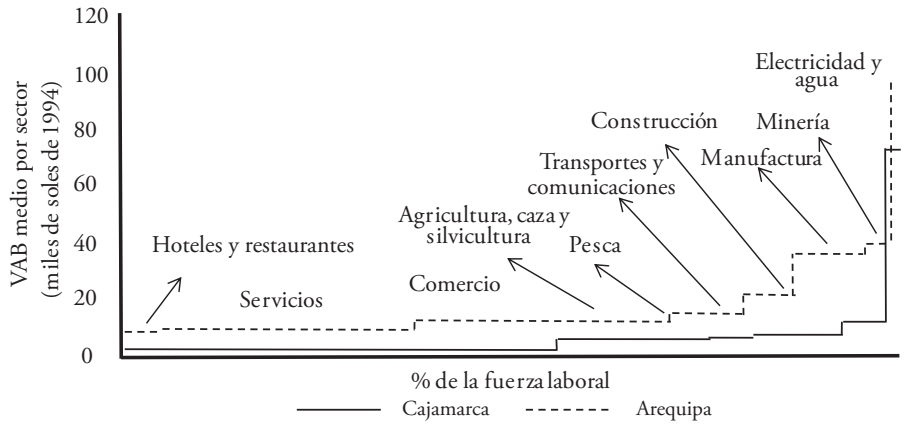
Gráfico 1.7. Productividad y PEA por sectores de producción en el Perú



Fuente: INEI.
Elaboración propia.

Asimismo, existe heterogeneidad entre sectores productivos de una misma región y entre el mismo sector productivo de diferentes regiones. Partiendo de las características productivas de Arequipa y Cajamarca, que tienen como actividades productivas relevantes los sectores minería, agricultura y ganadería, Mendoza y Gallardo (2011) comparan el valor agregado bruto (VAB) por trabajador por actividad económica. Los resultados son mostrados en el gráfico 1.8.

Gráfico 1.8. Productividad media por sectores en Arequipa y Cajamarca, 2008



Fuente: INEI
Elaboración propia.

Existen varias diferencias evidentes: (i) la productividad media en Cajamarca es claramente menor, rubro por rubro, que la de Arequipa y, en promedio, 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 sector agropecuario de Arequipa, que tiene un nivel de productividad intermedia en esa región; (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 solo 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 VAB medio casi 40 veces el del sector agropecuario, pero representa menos del 2% de la PEA.

Otra muestra de las diferencias regionales en productividad es el ratio de productividad del sector minero con respecto al sector agrícola entre las regiones de la Sierra (donde el ratio puede llegar a ser 33 a 1) y las regiones de la Costa (con un ratio que puede ser 6 a 1).

En general, la evidencia sugiere que la productividad en el país, *per se* baja en el contexto mundial, presenta una importante heterogeneidad entre regiones y en el interior de las mismas. La productividad es todavía muy baja en una gran parte de la PEA y existen limitadas posibilidades de transformación[21] (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 (dada su limitada demanda por empleo de calidad), la productividad debe crecer mejorando la competitividad de los sectores que emplean más.

La evidencia más clara (e importante) de la problemática de la productividad de la fuerza laboral en el país es, sin embargo, indirecta. Está asociada a los bajos y heterogéneos niveles de acceso a servicios como la educación de calidad (básica y superior) o el acceso a la salud, la limitada innovación en la economía[22], el bajo

[21] Un ejemplo es la agricultura de autoconsumo.

[22] Una exposición detallada de la situación de la ciencia, tecnología e innovación en América Latina puede ser hallada en Sagasti (2011), quien sugiere vínculos entre las raíces institucionales de una economía y su estructura productiva. Una característica regional es el poco énfasis en el uso práctico del conocimiento científico y tecnológico.

y heterogéneo nivel de acceso a Internet de banda ancha o las diferencias en las complementariedades creadas desde el Estado hacia el sector privado.

En estos aspectos, el Perú muestra un importante rezago incluso con la media de la región. Las mediciones de la productividad pueden crecer en el contexto de la expansión del sector exportador de recursos naturales y del sector no transable, pero la productividad en el largo plazo no puede tener una evolución muy distinta a la de estos factores rezagados.

1.2.3 Desigualdad

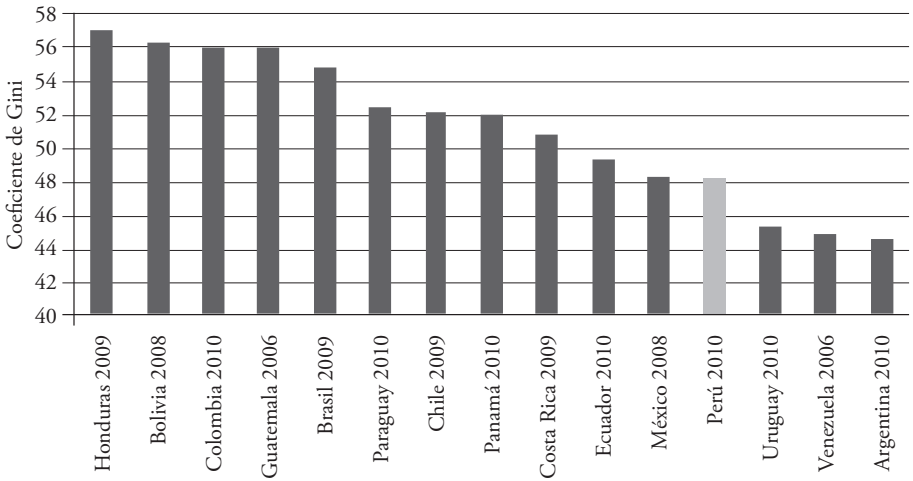
La desigualdad se puede medir sobre distintos aspectos. Una manera usual de estimar el nivel de desigualdad es a través de la distribución del ingreso, mediante el cálculo del denominado coeficiente de Gini de la distribución del ingreso[23]. Este indicador se aproxima a 0 cuando la población tiende a tener exactamente el mismo ingreso, y se aproxima a 1 cuando la distribución es totalmente desigual. Tiende a valores entre 0,25 y 0,40 en economías desarrolladas y las emergentes más equitativas, y a valores por encima de 0,40 en economías en desarrollo más desiguales[24].

De acuerdo con las estimaciones del Gini basadas en encuestas de hogares, el Perú tendría una de las mejores distribuciones de ingresos de Latinoamérica, con niveles que se aproximan a los de una economía desarrollada. El grafico 1.9 reporta el coeficiente de Gini para una muestra de economías latinoamericanas. La economía peruana en el 2010 sería casi tan igual como la uruguaya, resultado llamativo dado que este país es considerado uno de los más equitativos de Latinoamérica, lo que es corroborado por otros indicadores sociales, y es bastante pequeño y homogéneo geográficamente. Estas estadísticas también muestran una caída del Gini del ingreso del Perú desde 0,49 en 2004 a 0,45 en el 2012.

[23] Otros indicadores, como el porcentaje de ingreso del 1% superior o la distribución de las ganancias de capital, no son reportados en las distintas revisiones de la distribución del ingreso de la economía peruana.

[24] De acuerdo con el Banco Mundial, algunos valores para las economías desarrolladas y emergentes más equitativas son: Bélgica 0,32, Dinamarca 0,25, Francia 0,32, Alemania 0,28, Canadá 0,33, Inglaterra 0,36, Países Bajos 0,31, Japón 0,25, Italia 0,36, España 0,35, Estados Unidos 0,45, Corea 0,32, Noruega 0,25, Polonia 0,34, Portugal 0,38, Nueva Zelanda 0,36, Hungría 0,31 y República Checa 0,26. En el caso de las economías emergentes menos equitativas, algunos valores son: Turquía 0,40, Tailandia 0,40, China 0,42, Uruguay 0,45, Malasia 0,46, Federación Rusa 0,40, Argentina 0,45, Costa Rica 0,49, República Dominicana 0,47, Ecuador 0,49, México 0,48, Brasil 0,55, Chile 0,52, Colombia 0,55.

Gráfico 1.9 Coeficiente de Gini en Latinoamérica



(*) Coeficiente correspondiente al año 2009, (**) coeficiente correspondiente al año 2008 y (***) coeficiente correspondiente al año 2006.

Fuente: Banco Mundial.
Elaboración propia.

Las cifras oficiales de distribución del ingreso tienen, lamentablemente, dos tipos de problemas. Por un lado, las encuestas de hogares (Enaho), que son las que sirven de base para estimar la desigualdad, tienden a sub-representar a los hogares más ricos. Esto no es privativo del Perú, pero significa que si bien las Enaho son adecuadas para el estudio de pobreza, tienden a subestimar la desigualdad. Por el otro, es muy difícil hacer comparaciones históricas largas de desigualdad dados los cambios metodológicos y de calidad de la data.

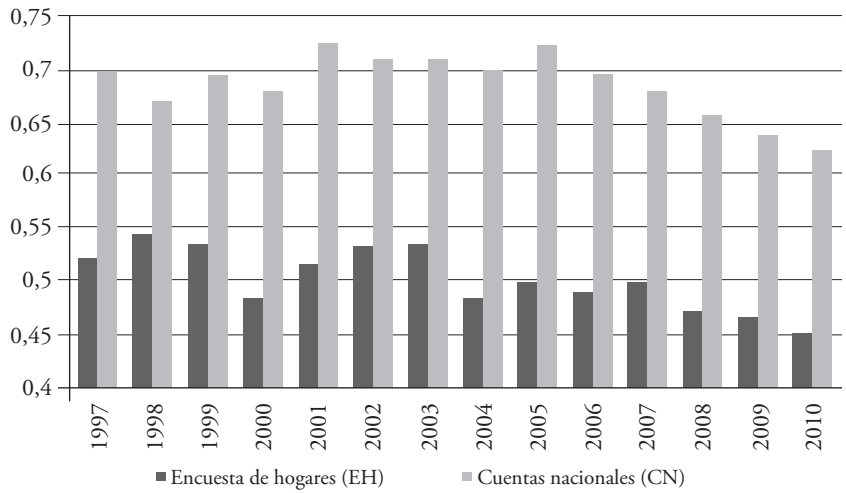
Con respecto a la subestimación de la desigualdad por los estimados oficiales, Yamada y Castro (2006); Yamada, Castro y Bacigalupo (2012); Mendoza, Leyva y Flor (2011); y Escobal y Ponce (2012) han hecho estudios ajustando el coeficiente de Gini con información de cuentas nacionales utilizando la corrección propuesta por López y Servén (2006). Tres son las conclusiones principales de estos estudios:

En primer lugar, los Gini corregidos por cuentas nacionales son bastante más altos que los obtenidos por la Enaho. Yamada, Castro y Bacigalupo (2012) y Mendoza, Leyva y Flor (2011) encuentran coeficientes de Gini (para el ingreso) de respectivamente 0,62 y 0,604 para el 2010, comparados con resultados

oficiales de 0,46. Para el caso del Gini del gasto, que normalmente tiene niveles menores por la mayor propensión al ahorro de los hogares de mayores ingresos, Escobal y Ponce (2012) estiman un valor corregido de 0,5 para el 2009 *versus* el oficial de 0,39.

En segundo lugar, todos los autores encuentran una tendencia decreciente en la desigualdad en la última década, lo que es consistente con las estimaciones oficiales. Según Yamada, Castro y Bacigalupo (2012), el Gini corregido era 0,725 en el 2001 y se reduce hasta 0,624 en el 2010, mientras que para Mendoza, Leyva y Flor (2011), la desigualdad parte de 0,69 en el 2001 y se reduce a 0,604 en el 2010. Para el Gini corregido del gasto, Escobal y Ponce (2012) encuentran un Gini de 0,55 para el 2004 y uno de 0,50 para el 2009.

Gráfico 1.10. Coeficiente de Gini (del ingreso) en el Perú, 1997-2010



Fuente: Yamada y Castro (2012).
Elaboración propia.

En tercer lugar, la conclusión sobre el efecto de crecimiento y recesiones sobre el Gini corregido ha venido cambiando con nueva información. Por ejemplo, Yamada y Castro (2006) enfatizan que los Gini empeoran en las recesiones y se mantienen durante expansiones, es decir, 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. Los mismos autores se muestran más optimistas con la tendencia generada por información

más reciente. Encuentran que el período de crecimiento de los últimos años se ha traducido en mejoras en la distribución del ingreso (Yamada, Castro y Bacigalupo 2012). Este resultado es consistente con un crecimiento del ingreso medio por la expansión del sector no transable en la segunda parte de la última década. Es decir, las mejoras se producen en una situación bastante favorable de la economía peruana.

Con respecto a la no comparabilidad histórica de los coeficientes de Gini, ha habido algunos avances también pero solo con respecto a los últimos 30 años. Por lo tanto, resultados recientes no son comparables con los del notable estudio de Webb y Figueroa (1975) para las décadas de 1950 y 1960 (Gini de 0,62) o el de Amat y León (1981) de 0,55 para comienzos de la década de 1970. Eso no permite hacer un análisis de muy largo plazo de la evolución de la desigualdad en el país. Considerando las últimas tres décadas, Mendoza, Leyva y Flor encuentran que el coeficiente de Gini corregido para el 2010 (0,604) es básicamente el mismo que el de 1985, mientras que Escobal y Ponce (2012) encuentran una muy modesta caída para ese mismo período (de 0,52 a 0,50 para el Gini del gasto)[25].

En suma, podemos concluir que la desigualdad en el país es todavía muy alta y persistente. Es más verosímil que el coeficiente de Gini (del ingreso) esté alrededor de 0,60 que alrededor del oficial de 0,45. Asimismo, es posible afirmar que existe evidencia robusta de que el crecimiento económico reciente ha mejorado la distribución del ingreso. Sin embargo, lo atípico de la expansión económica de los últimos años (en el sentido de que el crecimiento es muy alto debido al aumento de precios de materias primas y la expansión del sector no transable) y el hecho de que el período de crecimiento 1993-2005 haya sido consistente con un deterioro en la desigualdad, sugiere ser cautos con extrapolar la evolución futura del indicador.

Dada la complejidad del tema distributivo, esta variable debe analizarse desde una perspectiva más amplia. Debe considerarse no solo la evolución del ingreso y gasto en segmentos de población específicos, sino también las desigualdades de accesos y oportunidades, donde el Perú tiene todavía retos amplios e importantes.

Escobal y Ponce (2012) muestran evidencia consistente con la exacerbación de la conflictividad social a pesar de la fuerte reducción de la pobreza y las mejoras observadas de la distribución. Los autores indican que si bien en el agregado la desigualdad del gasto per cápita en la población (medida por índices de Gini o

[25] Nótese que los estudios de la década de 1990 (Escobal, Saavedra y Torero 1998, por ejemplo) mostraron reducciones importantes en la desigualdad. Escobal y Ponce (2012) muestran que una vez hechas las correcciones en cuentas nacionales, esa mejora en la distribución desaparece.

Theil) evidencia una tendencia decreciente, esta es tenue. En ciertas dimensiones, las desigualdades entre grupos (asociadas a procesos de segregación y polarización y vinculadas en la literatura a mayor conflictividad social) se habrían exacerbado. En particular, se observa una tendencia de largo plazo a la segregación y polarización espacial a favor de las grandes ciudades en contraposición a la dinámica de ciudades pequeñas y pueblos. Esta tendencia va de la mano de una creciente polarización entre grupos indígenas y no indígenas[26]. Este tipo de procesos no es fácilmente capturado por indicadores puntuales como el Gini o el Theil.

Un ejemplo de la desigualdad espacial se obtiene directamente de los datos de pobreza del INEI. Pensemos en el porcentaje de pobres en cada ámbito geográfico. Las cifras oficiales de pobreza enfatizan los cambios en puntos porcentuales. Así, indican que en el sector urbano la pobreza ha caído 13,5 puntos porcentuales entre el 2007 y el 2012 (de 30,1% a 16,6%) y en la sierra rural, 20,4 puntos porcentuales en el mismo período (de 79,2 a 58,8%), lo que sugiere una mayor caída de la pobreza en la sierra rural. Sin embargo, esta forma de presentar las cifras no hace evidente el hecho de que en ese mismo período el 45% (13,5% dividido entre 30,1%) de los pobres en el sector urbano salieron de la pobreza mientras que solo el 25% de los pobres rurales lo hicieron. *Grosso modo*, eso significaría que la probabilidad de salir de la pobreza de un pobre urbano ha sido, en ese período, el doble que la de un pobre de la sierra rural.

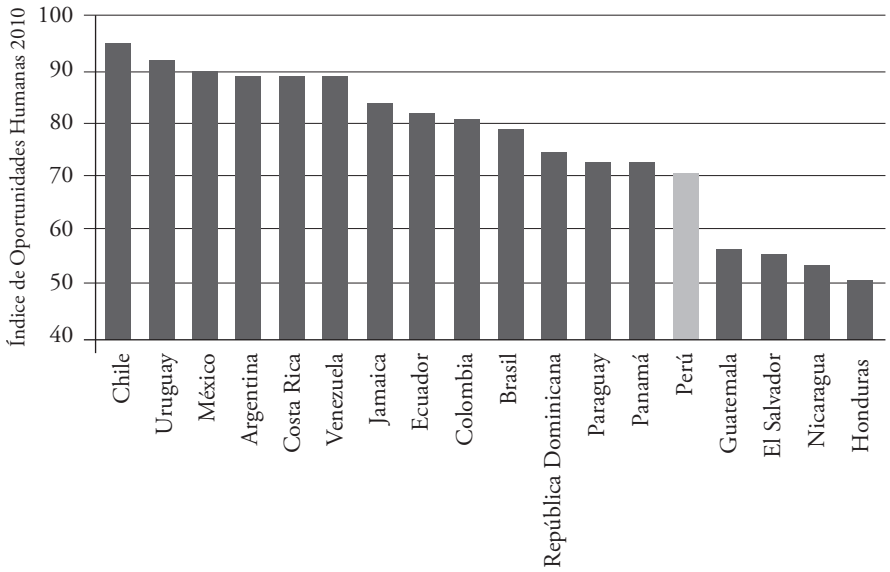
La desigualdad espacial está íntimamente ligada a accesos a servicios y en última instancia se refleja en desigualdad de oportunidades. Molinas, Paes de Barros, Saavedra y Giugale (2010) estiman un índice de igualdad de oportunidades (HOU) para los niños de América Latina basado en los estudios del Premio Nobel Amartya Sen, considerando la desigualdad en criterios de acceso a la educación y condiciones en el hogar. Los autores encuentran que en varias dimensiones el Perú se encuentra sumamente rezagado con respecto a otros países de la región. De los 18 países en el estudio, Chile, Uruguay, México, Costa Rica, Venezuela y Argentina lideran la región. El Perú está en la posición 14 y solo mejor que Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras, países con un ingreso per cápita mucho menor que el peruano[27]. Países con ingreso per cápita similar al peruano,

[26] Estos procesos de polarización y segregación son los que precisamente se vinculan en la literatura a la conflictividad social.

[27] Considerando los componentes del índice, el Perú está relativamente mejor en el subcomponente de educación, basado en indicadores de asistencia y logros por edad, que en el de condiciones del hogar, basado en el acceso a agua potable, salubridad y electricidad. En el caso de la educación, otros indicadores referidos a la calidad de la educación mostrarían una situación menos positiva, por lo que el índice puede incluso favorecer a la economía peruana en la comparación.

como Ecuador y Colombia, están respectivamente en las posiciones 8 y 9 del *ranking*.

Gráfico 1.11. Índice de Oportunidades Humanas, 2010



Fuente: Molinas, Paes, Saavedra y Giugale (2010).

Es decir, la desigualdad, vista a través de otros aspectos que afectan fundamentalmente las oportunidades, parecería ser mayor que la desigualdad en ingresos. Así, el Perú, que es más parecido a economías como Chile o Colombia en el coeficiente de Gini de ingresos, está bastante alejado de estas economías en el índice de igualdad de oportunidades.

Esta desigualdad de oportunidades posiblemente refleja diferencias en el acceso en las industrias de servicios públicos (Internet, televisión de paga, agua potable y desagüe), tipo de empleo (autoempleo, seguros), bienes públicos (educación, seguridad, justicia, salud) y otros (deportes y entretenimientos, portafolio de bienes durables, conocimiento de idiomas).

El acceso a una buena educación es también muy desigual. A pesar de que 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 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 se secundaria fueron 12,1%, 15,1% y 9,8%, respectivamente), mientras que solo 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%).

Otras evaluaciones confirman los bajos niveles de la educación y la dificultad para mejorarlos. Así, en la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) el porcentaje de alumnos que logró un nivel satisfactorio en las pruebas de comprensión de lectura aumentó de 16,9% a 28,7% entre el 2007 y el 2010, para luego aumentar solo marginalmente (a 30,9%) en el 2012. En las pruebas de matemáticas, el estancamiento reciente es incluso más evidente. Mientras que 7,2% de alumnos tenían un nivel satisfactorio en el 2007, ese porcentaje aumentó a 13,8% en el 2010 y cayó a 12,8% en el 2012. Los bajísimos niveles indican que, aun con las mejoras, solo uno de cada ocho estudiantes puede realizar operaciones matemáticas básicas y solo tres de cada diez entienden lo que leen.

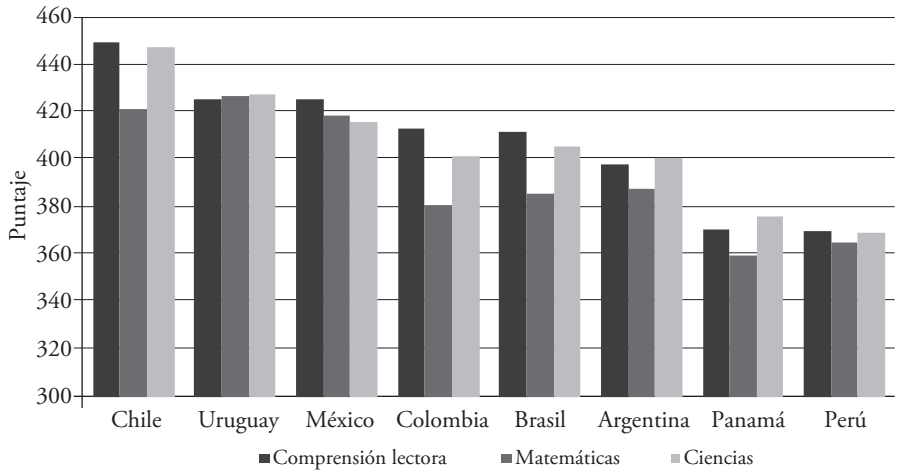
Los resultados del 2012 también muestran una importante heterogeneidad entre áreas urbanas y rurales (una brecha de 27,4 puntos porcentuales en comprensión de textos y de 11 puntos porcentuales en matemáticas) o entre gestión privada y gestión pública (respectivamente, 27,4 puntos porcentuales para comprensión de textos y 4,9 puntos porcentuales para matemáticas). Las diferencias mayores se dan, sin embargo, entre regiones. En el 2012 existían aún regiones con porcentajes ínfimos en comprensión de lectura (Loreto, 6,3%; Huánuco, 12,6; Huancavelica, 13,6%; Ayacucho, 13,7%; y Apurímac, 14,5%) y matemáticas (Loreto, 1,4%; Ayacucho, 4,3%; Ucayali, 4,4%; y Huánuco, 4,9%). La importante heterogeneidad sugiere que la educación, al ser mejor en Lima y en la Costa, puede amplificar las diferencias actuales y perpetuar una baja calidad de vida para segmentos amplios de la población.

Las comparaciones globales muestran resultados igualmente preocupantes. Por ejemplo, las pruebas de alfabetización PISA (2009) de la OCDE aplicadas a jóvenes de 15 años en una muestra de 65 países para evaluar sus competencias en matemáticas, ciencias y lectura muestran al Perú como el antepenúltimo de la muestra superando únicamente a Azerbaiyán y Kirguistán.

Las implicancias de los resultados educativos en su conjunto son directas. El desarrollo educativo es un instrumento clave para promover la competitividad y la eliminación de la pobreza. La movilidad social asociada con las oportunidades generadas por una adecuada educación de los niños y jóvenes reviste un problema más serio aún si se consideran los bajos niveles y desigualdad en aspectos como el

desarrollo de capacidades físicas, manejo de idiomas, habilidades de socialización, entre otros.

Gráfico 1.12. Resultados de prueba PISA en la región, 2009



Fuente: OCDE.
Elaboración propia.

En salud los resultados no son mejores. La tasa de desnutrición infantil para niños menores de 5 años descendió de un 25,4% en el año 2000 a 23,8% en 2009 y a 18,1% en el 2012[28]. Es decir, en el año 2000, uno de cada cuatro niños era desnutrido y casi una década después prácticamente uno de cada cinco mantenía esta condición. En la región sierra, el indicador se redujo de 37,5% en el 2009 a 29,3% en el 2012, mientras que en la zona rural la desnutrición en los niños se redujo de 40,3% en el 2009 a 31,9% en el 2012.

Considerando una desagregación mayor, en el 2012 la desnutrición seguía siendo especialmente alta en algunas regiones como Huancavelica con 51,3% (54,2% en el 2011); Cajamarca, con 36,1% (37,6% en el 2011); o Loreto, con 32,3% (34,2% en el 2011). Todas estas cifras son alarmantes tanto por sus implicancias sobre la calidad de vida presentes como por sus efectos futuros

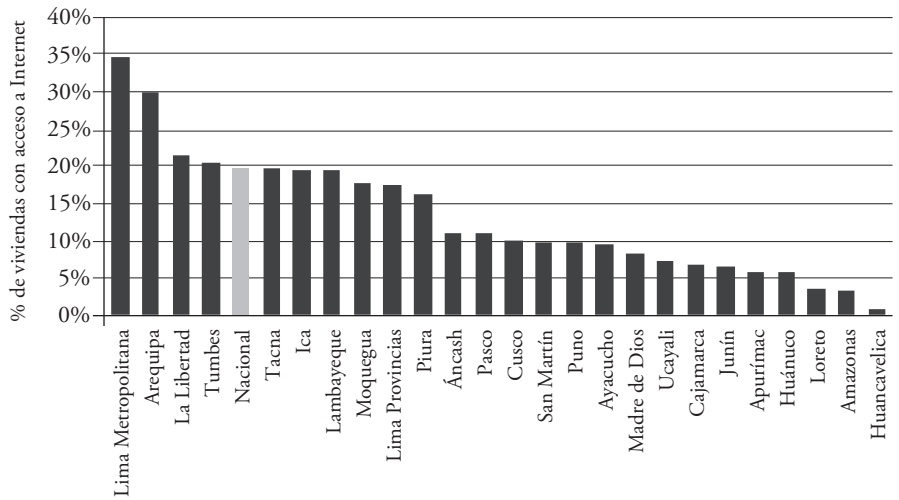
[28] Otros indicadores que muestran la situación y evolución del sector salud son los indicadores de salud materna o la tasa de mortalidad infantil y la tasa de niños con anemia. Ver INEI (2011, 2012a).

(desde la perspectiva educativa, la desnutrición es un factor fundamental en el aprendizaje de los niños).

En los servicios de electricidad y telefonía móvil, el crecimiento sí ha sido bastante rápido y se han logrado niveles de acceso, penetración del servicio y cobertura geográfica bastante adecuados. No obstante, en otros servicios de telecomunicaciones, como la televisión de paga e Internet, el acceso es todavía muy bajo y desigual, aun cuando el porcentaje de hogares ha crecido sostenidamente en la década.

En el caso del servicio de Internet en la vivienda, existe una dramática heterogeneidad entre regiones económicas, como se muestra en el gráfico 1.13. El acceso nacional a Internet en casa, de 18,1%, puede ser descompuesto en un nivel alto en Lima Metropolitana y Arequipa (34,8% y 29,9% respectivamente), un nivel intermedio (entre 21,5 y 16,2%) en regiones principalmente de la Costa y un nivel bajo (entre 11,1 y 0,7%) en regiones principalmente en la Sierra y Selva. En la zona rural es menor de 1%. Muchos hogares todavía acceden al servicio a través de cabinas públicas, una modalidad inferior de acceso equivalente al teléfono público. Existe también una gran varianza en las velocidades utilizadas y en otros atributos de calidad del servicio.

Gráfico 1.13. Acceso a Internet en la vivienda

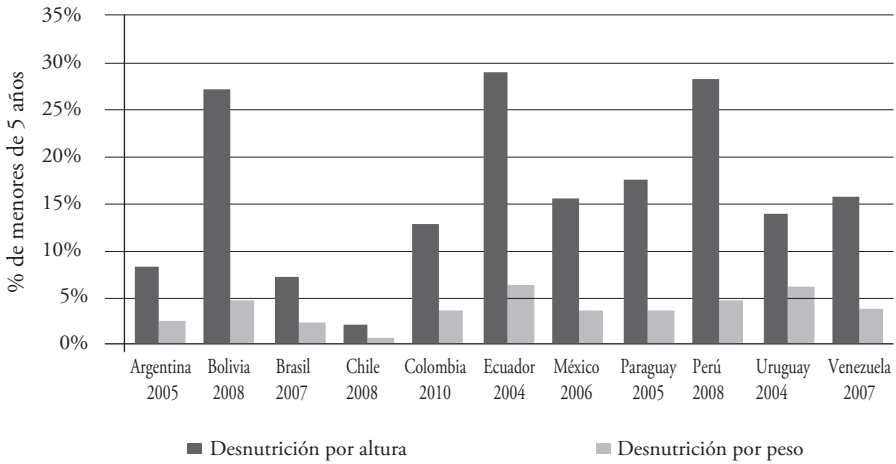


Fuente: Encuesta Residencial de Servicios de Telecomunicaciones 2012 – Osiptel.

En el comparativo mundial de acceso a Internet en la vivienda, el Perú tampoco está bien ubicado. El *Global Competitiveness Report 2012-2013* muestra que el número de conexiones de Internet de banda ancha es bajo en comparación con países de la región y del mundo emergente. Mientras que Suiza o Países Bajos tienen niveles de 39,2 y 38,7, el Perú presenta menos del 10% de estos niveles, con 3,5 conexiones por cada 100 habitantes. En el reporte, otros países emergentes muestran valores mayores[29], lo mismo que países de la región[30]. El Perú, en el puesto 85 en este criterio, supera a países como El Salvador, 3,3; Paraguay, 1.0; y Venezuela y Bolivia, con porcentajes aún menores[31].

En cuanto a la desnutrición crónica, se observa también la existencia de una importante heterogeneidad a lo largo del país. Si bien en Lima y otras provincias esta se ha casi suprimido o mantiene niveles muy bajos, otras provincias como Huancavelica o Huancayo aún mantienen distritos con niveles superiores al 50% de desnutrición crónica.

Gráfico 1.14. Desnutrición en la región



Fuente: Banco Mundial.
Elaboración propia.

[29] Por ejemplo: República Checa, 15,7; Turquía, 10,3; Ucrania, 7,0; China, 11,6; Polonia, 14,4; y Malasia, 7,4.

[30] Por ejemplo: Puerto Rico, 14,9; Uruguay, 13,5; Chile, 11,6; México, 10,6; Argentina, 10,5; Brasil, 6,3; Panamá, 7,9; Colombia, 6,9; y Ecuador, 4,2.

[31] Ver también una revisión de los indicadores de infraestructura en el Reporte de Inflación del BCRP (2013).

Todo esto sugiere la existencia de diferencias que, como en el caso de la educación, salud y otros accesos, tienden a perpetuar la pobreza y la desigualdad distributiva, de oportunidades y de estándares de vida. La desigualdad de accesos y oportunidades naturalmente es consistente con la evolución diferenciada de los indicadores de pobreza monetaria y los indicadores más estructurales de pobreza (como la multidimensional). Como se ha señalado previamente, mientras que la pobreza monetaria se ha reducido rápidamente con la elevación de los ingresos medios de la economía, la pobreza estructural desciende, pero más lentamente debido a la menor transformación de las capacidades de los individuos.

1.3 La situación de las raíces de la prosperidad

En suma, tomando un conjunto de indicadores disponibles para la economía peruana, se observa un avance desigual. Los referidos al desempeño macroeconómico de la economía son muy buenos tanto en nivel absoluto como comparados con otras economías de la región y del mundo. Los referidos al bienestar de los hogares de ingresos medios o bajos, muestran mejoras menores y, en algunos casos, incluso estancamiento.

Los resultados menos estelares en términos de productividad, empleo y distribución (del ingreso, de accesos y fundamentalmente de oportunidades) determinan diferencias en la calidad de vida y en las propias posibilidades de desarrollo futuro de la población. De un lado, la productividad del trabajador peruano tiene una media baja y es bastante desigual, no solo entre actividades, sino entre regiones y en el interior de las mismas. En algunas regiones, los sectores que generan más empleo son precisamente los menos productivos.

De otro lado, las variables de niveles de empleo han evolucionado muy favorablemente pero existen limitaciones en la calidad de dicho empleo. Todo esto configura un escenario políticamente difícil, en especial si se tienen en cuenta los altos niveles desde los que desciende la desigualdad distributiva, las importantes desigualdades en los accesos y oportunidades y su persistencia en determinadas regiones.

Estos resultados sugieren la necesidad de entender mejor qué sucede con los factores que determinan la productividad, la distribución del ingreso y el empleo de los individuos. Por ejemplo, en el caso de la educación es necesario entender las causas de las decisiones más importantes tomadas en estos temas, la visión desde las distintas administraciones, la eficacia del involucramiento del sector público, los efectos de la entrada excesiva y atomización de las unidades en la

organización industrial del sector educativo, la situación de la educación pública, sea esta básica o superior, el casi inexistente vínculo con la universidad privada de calidad y la investigación, entre otros.

En otros casos referidos a la seguridad ciudadana o la justicia, no existe evidencia empírica que permita tener un diagnóstico acabado. Resulta, sin embargo, evidente que existen problemas de magnitud en la delincuencia, la extorsión y el chantaje, que afectan el día a día de la población, o la informalidad y evasión, que afectan el funcionamiento del Estado.

En general, la elaboración de la política económica puede mejorar si se consideran en el análisis estándar los indicadores de productividad, empleo y desigualdad discutidos en este capítulo. Esto puede motivar mejoras en su medición, tener un mejor diagnóstico del actual proceso de crecimiento y mejoras en el diseño de las políticas económicas.

También es importante resaltar los vínculos entre estas variables de productividad, empleo y distribución de accesos con los problemas en el funcionamiento institucional y en el diseño de políticas económicas. Por ejemplo, como la economía no genera empleo con condiciones adecuadas (debido a los bajos estándares educativos, escasez de complementariedades, inadecuada política económica, entre otros), el empleo público se convierte en un objetivo para quienes participan en el proceso político (por sus mejores salarios, entrenamiento, seguro de salud, ahorro previsional, posibilidades de interacción y otras condiciones laborales). Esto naturalmente tiene enormes costos para el desarrollo en términos de la eficiencia del gasto y la calidad de políticas económicas, así como alguna incidencia sobre la situación del mercado laboral privado.

En el siguiente capítulo ahondaremos en cuáles son las causas inmediatas y últimas que han determinado la heterogeneidad de resultados.

2. Potenciales causas del desempeño desigual de la economía peruana

Existen por lo menos tres explicaciones al desempeño desigual de la economía peruana explicado en el capítulo anterior. En primer lugar, la existencia de un diagnóstico inicial imperfecto debido a que, en concordancia con las ideas imperantes a comienzos de la década de 1990, no se entendió bien el efecto de la globalización sobre el empleo, la productividad y la distribución o el rol de la educación sobre la ventaja comparativa de las naciones. En segundo lugar, las limitaciones para hacer políticas públicas más efectivas debido a la incapacidad de lograr equipos técnicos estables que trabajen en condiciones adecuadas. Esto ha resultado en serias deficiencias para analizar, diagnosticar, prescribir, diseñar e implementar políticas. En tercer lugar, la debilidad institucional del país, que, explicada en parte por factores de economía política, determina una gran incapacidad tanto de garantizar que el crecimiento económico permita mejores posibilidades y oportunidades para segmentos amplios de la población, como de mejorar el modelo.

Naturalmente estos tres elementos están íntimamente vinculados. El diagnóstico inicial imperfecto ha sido corregido solo parcial y lentamente debido a que, más allá de la macroeconomía, las burocracias no han tenido la capacidad de realizar ajustes necesarios para mejorar el desempeño de la economía. A su vez, la incapacidad de la burocracia de lograr mejores resultados a partir de cuadros técnicos adecuados se explica por la debilidad institucional del país, que es la causa de última instancia del desempeño desigual de la economía.

2.1 Un diagnóstico imperfecto

De alguna manera, el desempeño desigual es el resultado casi inevitable de las reformas implementadas a comienzos de la década de 1990 y del modelo de desarrollo escogido en esa coyuntura. Las reformas estructurales realizadas en el Perú en ese momento siguieron a la crisis de la primera administración García. Debido a la limitada capacidad de la burocracia local y a la enormidad del problema, las medidas implementadas no fueron resultado de un diagnóstico exhaustivo de la economía peruana, sino políticas relativamente estándares impulsadas globalmente por los organismos multilaterales y enmarcadas dentro de lo que John Williamson (1990) denominó el "Consenso de Washington"[32]. En ese sentido, el Perú adoptó un modelo bastante ortodoxo[33].

Este conjunto de medidas, ayudadas por una mejora sustancial en el entorno internacional, fueron extremadamente efectivas para mejorar la precaria situación de la economía peruana y generaron un proceso de fuerte crecimiento económico. No obstante, como se ha revisado, las reformas fueron insuficientes para aumentar los bajos niveles de productividad en segmentos amplios de la población. Asociado a esto, no se ha logrado mejorar la calidad del empleo y solo marginalmente la distribución del ingreso. Más aún, no es claro que el país esté en la senda del desarrollo económico.

Parte del problema ha sido un diagnóstico inicial imperfecto, en particular, una falta de comprensión de los efectos de la globalización y, consecuentemente, de la necesidad de atenuar sus efectos negativos. 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.

---

[32] Con el tiempo, el término "Consenso de Washington" ha adoptado una connotación negativa, asociándose a políticas con un fuerte enfoque basado en el mercado. Parcialmente esto es explicado por el hecho de que no hay consenso sobre lo que el "Consenso de Washington" significa. El propio término sugiere que las políticas eran decididas por instituciones multilaterales sin mayor participación de los hacedores de política latinoamericanos, algo no necesariamente cierto. En realidad, como ha señalado Stiglitz (2002), el Consenso de Washington era un grupo de prescripciones de política internamente consistentes y respondía a la realidad latinoamericana de su momento. Tal vez la crítica más válida es que el Consenso asumía que sus políticas eran la única alternativa posible. En la práctica, un número creciente de economistas entiende que las políticas y estrategias tienen que ser adaptadas a las realidades locales (ver, por ejemplo, Rodrik 2007).

[33] Un país como Chile, que se considera siguió políticas ortodoxas, hizo variantes llamativas. En el plano de la privatización se mantuvo Codelco, la empresa más grande del país; en la política macroeconómica, se implementaron controles de capitales por muchos años y, en la política sectorial, tuvo una política industrial importante a través de la Fundación Chile.

La apertura comercial y eliminación de distorsiones al comercio fueron aspectos clave de las reformas. En esta perspectiva, la disminución sustantiva (y en extremo la eliminación) de las barreras al comercio significaba también la creación de incentivos para la especialización en actividades relativamente intensivas en mano de obra y en recursos naturales. Al respecto, una década después del comienzo de las reformas estructurales, Paz Soldán y Rivera (2000) escribían:

> "A una economía en desarrollo como la peruana, con abundancia de mano de obra y recursos naturales y escasez de capitales, el libre comercio le permite especializarse en las actividades intensivas en el empleo de mano de obra y de sus recursos naturales. Esta política, conjuntamente con un marco atractivo para la inversión extranjera y el libre flujo de capitales externos, promueve un crecimiento más rápido del ingreso per cápita y acelera la convergencia hacia el nivel de ingresos de las economías más desarrolladas".

Esta visión es consistente con la teoría estándar del comercio internacional, que dice que una mayor inserción en el mercado mundial de una economía abundante en mano de obra como la peruana causa un incremento de salarios mayor que el incremento de los precios de otros factores (como el retorno al capital) en la economía. Es decir, resulta en una mejora en el bienestar absoluto y relativo de los trabajadores (y, por ende, de la distribución del ingreso). Asimismo, la convergencia de productividades produce también una paulatina convergencia con los salarios de economías con las que se comercia[34].

Varios factores explican por qué la mejora en la distribución del ingreso no ha sido lo significativa que se hubiera esperado. En primer lugar, si bien es cierto que el país tiene relativa abundancia de mano de obra, la ventaja comparativa es más evidente en recursos naturales. El Perú es un país con una excepcional dotación de recursos naturales y debe especializarse en los sectores extractivos de acuerdo con

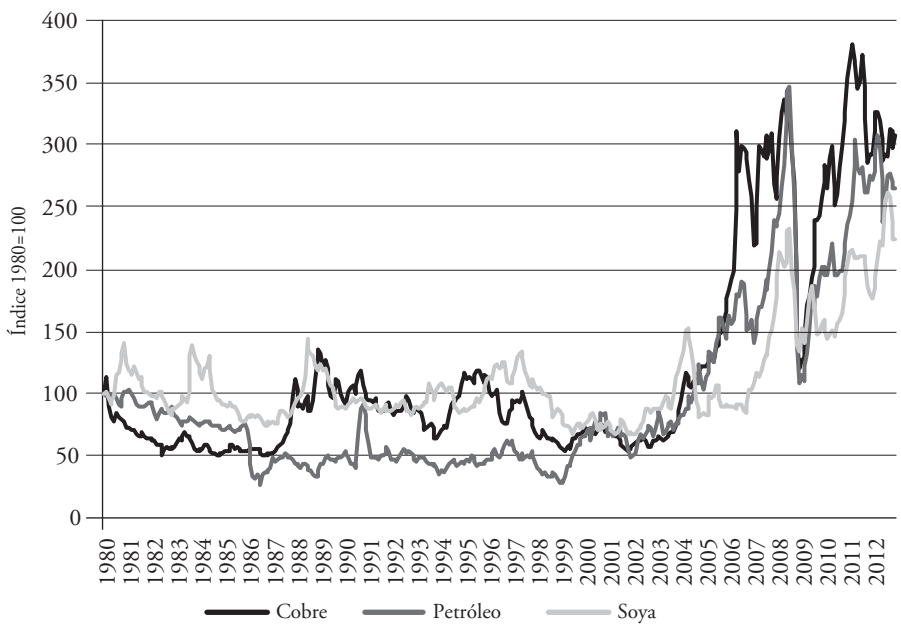
[34] El primer resultado (la mejora relativa y absoluta de los salarios) es contenido en el famoso Teorema de Stolper-Samuelson. De acuerdo a este, si como consecuencia del comercio una economía relativamente abundante en mano de obra se especializa en la producción de los bienes que utilizan intensivamente la mano de obra, se producirá un incremento en el salario. Esta variación es, además, mayor que la del resto de precios de factores y bienes de la economía.

El segundo resultado es asociado a otro famoso teorema de la teoría del comercio que explica la tendencia a la igualación de precios de factores entre economías que comercian. De acuerdo con el Teorema de la Igualación de Precios de Factores, los salarios de una economía como la peruana tenderían a los niveles de salarios de las economías abundantes en capital (desarrolladas) debido a que el arbitraje de precios, la transferencia de tecnologías y la presión competitiva llevarían a una gradual igualación de productividades del trabajo.

su ventaja comparativa. Sin embargo, la explotación de estos recursos naturales es relativamente poco intensiva en el uso directo de mano de obra, el segundo factor abundante en la economía.

En segundo lugar, la ventaja comparativa peruana en materias primas relativa a la mano de obra se ha acentuado marcadamente en la última década con la incorporación de China al comercio internacional, luego de las exitosas negociaciones con la Organización Mundial del Comercio (OMC) en el 2001. El surgimiento de la economía china tienes dos efectos significativos para el Perú. Por un lado, relativiza la abundancia de mano de obra peruana, ya que, hasta muy recientemente, China ha tenido una oferta laboral ilimitada debido al gran tamaño de su población rural[35]. Esto, aunado a la represión financiera (que reduce el costo de financiamiento para sus empresas) y el tipo de cambio subvaluado, le ha permitido una altísima competitividad manufacturera.

Gráfico 2.1. Precios internacionales de cobre, petróleo y soya (1980=100), 1980-2012



Fuente: FMI.
Elaboración propia.

[35] Como se discutirá en el siguiente capítulo, en los últimos años, el crecimiento de los salarios reales chinos sugiere que el país podría estar cercano al "punto de quiebre de Lewis" –denominado así en nombre del economista desarrollista Arthur W. Lewis– en el que exceso de oferta laboral en el sector rural se agota y deja de presionar los salarios hacia la baja.

Por otro lado, el nivel y el tipo de crecimiento chino, al aumentar los precios de materias primas, acentuaron la especialización de la economía peruana en recursos naturales. En particular, el modelo de crecimiento chino basado en exportaciones como motor de crecimiento requería altos niveles de inversión tanto en su sector manufacturero como en infraestructura y, en general, gran demanda de materias primas. Dada la relevancia creciente de su economía en el contexto mundial, ello contribuyó al gran aumento de los precios globales de materias primas de la década pasada, revirtiendo su tendencia a la caída de los cincuenta años previos. Por consiguiente, tanto por su oferta manufacturera como por su demanda de materias primas, el surgimiento chino ha exacerbado la especialización en recursos naturales de países como el Perú.

En tercer lugar, y más allá de la cuasi inevitable especialización en recursos naturales, el proceso de globalización es más complejo que lo que se pensaba en la década de 1990. La experiencia internacional reciente muestra que la globalización puede causar efectos incluso más diferenciados entre regiones que entre sectores productivos. Puede ser más importante dónde está localizada la empresa que el sector productivo en que se encuentra. En el caso peruano, las disparidades regionales en infraestructura, capital humano, distancias geográficas a mercados, entre otros, han determinado efectos diferenciados del comercio internacional sobre las regiones económicas. Entre aquellas más globalmente insertadas están Ica, Lambayeque, La Libertad, donde, por ejemplo, la tasa de desempleo ha disminuido a niveles mínimos.

En cuarto lugar, y asociado a las diferencias regionales, la pobreza no se vinculó en un inicio con la globalización. Sin embargo, como la literatura reciente evidencia, la globalización puede afectar positivamente a los pobres de una región y negativamente a los de otra[36]. La evolución heterogénea de los indicadores de pobreza por zona geográfica, donde el indicador cae rápidamente en unas zonas y muy lentamente en otras, es consistente con esta observación.

En quinto lugar, la apertura comercial ha coincidido con otros procesos. Entre estos están las revoluciones tecnológicas, que han modificado de manera sustancial las demandas de factores de producción, especialmente las demandas por tipo de trabajo[37]. Las tecnologías se han hecho intensivas en capital humano

[36] Ver colección de artículos sobre los efectos de la globalización sobre la pobreza en Harrison (2006).

[37] Aunque la relación entre educación y mayor aprendizaje de nuevas tecnologías ha sido reconocida por décadas, solo recientemente se ha comprendido que parte importante de las tecnologías desarrolladas desde la década de 1970 ha incrementado la productividad del trabajador con más

(comunicación, manejo de sistemas, idiomas, etc.), pero las capacidades de aprenderlas son más heterogéneas por la crisis de la educación básica pública, las diferencias en accesos a servicios como Internet y la aparición de una oferta educativa universitaria más amplia pero, en general, de muy mala calidad.

Como resultado, existe un grupo de trabajadores calificados, con alta productividad y, consecuentemente, de altos ingresos, y un mayor grupo de trabajadores con características opuestas[38]. Evidentemente, el efecto sobre la distribución del ingreso es negativo si los hogares de ingresos medios y altos pueden educar mejor a sus hijos y prepararlos mejor para aprender las nuevas tecnologías.

En sexto lugar, solo muy recientemente se ha hecho evidente la magnitud de la relación entre la educación y la ventaja comparativa de las economías (Maggi y Grossman 2000). Fue solamente en la etapa posterior a la reforma estructural que los economistas relacionaron la homogeneidad y nivel de la educación básica con la diversidad productiva de un país. Debido a que el Perú presenta indicadores educativos particularmente decepcionantes, incluso comparado con países de ingresos similares, su capacidad de competir en una gama amplia de productos es reducida.

Evidencia empírica reciente muestra el vínculo entre la educación y la estructura productiva de una economía. A partir del análisis de las industrias manufactureras de numerosas economías, Ciccone y Papaioannou (2009) encuentran que las economías que disponen de un mejor sistema educativo son las que generan un mayor valor agregado y, lógicamente, un mayor crecimiento del empleo en industrias relativamente más intensivas en trabajadores calificados. Los autores encuentran que el efecto es más importante en economías abiertas.

Por último, existe un efecto potenciador en la interacción de los individuos denominada "externalidad del capital humano" que, aunque conocido desde Lucas (1988), ha sido enfatizado por literatura empírica más recientemente[39]. Estos resultados ayudan a entender cómo la atomización de las unidades productivas

---

capital humano (en relación con la productividad del trabajador no calificado). Como resultado, la productividad de las industrias intensivas en capital humano ha crecido más rápidamente. Ver Ciccone y Papaioannuou (2009).

[38] Caselli (1999) enfatiza la relevancia de las diferencias en las capacidades de aprendizaje de la población empleada en la explicación del desempeño de las economías. El autor atribuye a estas diferencias el paradójico aumento del ratio capital-trabajo y el deterioro de la distribución del ingreso de la economía estadounidense.

[39] Ver por ejemplo el caso de centros académicos en Fox y Milbourne (2006) o Neri y Rodgers (2012).

peruanas, muchas de ellas en situación de informalidad o en el sector rural aislado, representan un reto para el crecimiento de la productividad de gran parte de la masa laboral y para la solución al problema de la precariedad del empleo. Los aspectos de política referidos a estos sectores han recibido recursos 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 relevancia de estos factores ha requerido de ajustes oportunos. Estos, sin embargo, no se han dado. La explicación es la poca capacidad de diagnóstico, prescripción, seguimiento y evaluación, y corrección de las burocracias.

2.2 Burocracia y políticas públicas

De acuerdo con los principios básicos de la economía pública, el Estado debe cumplir con dos tareas centrales: garantizar un estándar mínimo de bienestar a sus ciudadanos[40] y lograr que la provisión de estos estándares se realice de manera eficiente[41]. Políticas adecuadamente diseñadas e implementadas por la burocracia hubiesen podido reducir los efectos negativos de las reformas estructurales. Por ello, se puede argüir que muchas políticas públicas han sido deficientes o no lo suficientemente adecuadas[42]. Consistentes con esta idea, Stein y Tomassi (2006) encuentran que en un estudio a un grupo de 75 países a nivel mundial, el Perú ocupa el puesto 63 en cuanto a la calidad de las políticas públicas. En un estudio más reciente, Scartascini, Stein y Tommasi (2013) encuentran que el Perú ocupa el puesto 66 de 99 países, solo mejor que Argentina , Bolivia, Ecuador y Venezuela en Sudamérica.

En esta sección se presentan algunos ejemplos de la problemática de las políticas públicas vinculadas con el funcionamiento burocrático en cuatro áreas: la política social, el proceso de regionalización, la política regulatoria y la

[40] 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 donde la presión tributaria es alta, se asegura a los trabajadores con seguros de desempleo.

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

[42] La evidencia empírica internacional muestra que los impactos de la globalización sobre la reducción de la pobreza son mayores cuando existen políticas complementarias de ingreso, empleo e infraestructura. Esta evidencia empírica muestra que el bienestar generado es sensible a la ocurrencia de crisis financieras (Harrison 2006).

política educativa[43]. En estas áreas, las limitaciones en la disposición, operación o sostenibilidad de los cuadros técnicos han explicado directamente la debilidad de la "función de producción" de las políticas económicas.

2.2.1 Política social

La insuficiencia de las políticas redistributivas para mejorar a la población menos beneficiada ha sido uno de los mayores problemas en la economía peruana en el período post-reforma. La política redistributiva del Estado ha presentado grados de ineficacia en la medida en que sucesivos gobiernos han sido incapaces de garantizar servicios elementales a ciertos segmentos de la población y, sobre todo, minimizar la ineficiencia del gasto público. Aunque la política social ha mejorado recientemente, en una perspectiva de dos décadas su insuficiencia ha sido un elemento explicativo del desbalance de la economía peruana.

La evidencia empírica muestra resultados heterogéneos con deficiencias importantes que tienden a persistir. Así, en su estudio del 2009, Monge, Vásquez y Winkelried encuentran que los programas sociales, a pesar de ser progresivos en diferentes grados y tener en algunos casos un elevado impacto en los beneficiarios, presentan serios problemas de gestión expresados en altas tasas de subcobertura (porcentaje de población objetivo que no es atendida) y filtración (porcentaje de población no objetivo que se beneficia). Ello limita su potencial redistributivo.

En un artículo más reciente, Yamada, Castro y Bacigalupo (2012) estiman que el 25% de la mejora en la distribución del ingreso entre 2006/2010 es resultado de transferencias directas de programas como Juntos, mientras que la mayor parte de la mejora (el 75% restante) es el resultado del crecimiento económico. Por otro lado, Vásquez (2012) indica que el gasto social en educación es regresivo, mientras que en salud lo es en menor medida. El autor estima que las tasas de subcobertura, yuxtaposición y filtración generan importante pérdida de recursos.

En el caso del sector salud, Francke (2013) indica que el Perú presenta indicadores de mortalidad infantil y esperanza de vida consistentes con países de sus características y que se han registrado avances importantes en la última década, en especial en el tratamiento de diversas enfermedades trasmisibles. No obstante, el autor también señala que subsisten problemas de heterogeneidad de indicadores en el ámbito regional y en la incidencia de enfermedades de

[43] No obstante el carácter interdisciplinario de las políticas públicas, en esta sección nos centramos en las políticas económicas.

difícil erradicación[44]. Asimismo, los pocos avances en el tratamiento de diversas enfermedades no transmisibles, en contraste con los avances en las enfermedades transmisibles, lo llevan a sugerir la importante necesidad de replantear la política de salud.

Desde una perspectiva más conceptual, se puede tipificar cuatro errores: diagnóstico, diseño, implementación y seguimiento.

Los errores de diagnóstico se derivan de la existencia de marcos conceptuales e instrumentos incompletos a la luz de los desarrollos académicos y mejores prácticas actuales. Un ejemplo de cómo la pobreza rural puede ser combatida con una mejor conceptualización ha sido proporcionado por Duflo, Kremer y Robinson (2009). Analizando una economía africana, los autores señalan que entender la naturaleza de la conocida resistencia de los agricultores al uso de fertilizantes puede ser clave para que estos incrementen su productividad.

En su estudio, casi la totalidad de agricultores reconoce *ex ante* la importancia del uso de fertilizantes sobre su productividad e ingresos, pero *ex post* solo una fracción de ellos lo utiliza[45]. La explicación es el lapso entre el momento en que los agricultores reconocen las ventajas de fertilizar sus tierras (épocas de cosecha, cuando tienen abundante liquidez) y el momento en que se requiere utilizar los fertilizantes y, por tanto, pagar por ellos (la época de siembra, cuando tienen menos liquidez). Así, muchos agricultores deciden no invertir en fertilizantes durante la siembra porque significaría sacrificar consumo.

El problema puede ser resuelto con el diseño de intervenciones consistentes con la conducta de los agricultores[46]. Por ejemplo, se les puedes cobrar por los fertilizantes de manera anticipada en épocas de cosecha, para ser entregados en épocas de siembra. Esta intervención, aunque pequeña, puede mejorar sustancialmente el estándar de vida de la población rural. Puede ser diseñada solo si existe un adecuado diagnóstico resultado de una correcta conceptualización.

En la misma línea, más recientemente, Banerjee y Duflo (2011) sugieren que la pobreza está asociada fundamentalmente a la carencia de información

[44] Por ejemplo, en el caso de la tuberculosis el Perú presenta los peores indicadores después de Haití.

[45] Este resultado, es decir, el no uso de fertilizantes es el que usualmente confunde a los hacedores de política. Algunos creen que el no uso es óptimo o racional y, por lo tanto, no es necesario intervenir; otros creen que se produce por ignorancia, por lo que es necesario convencer al productor proporcionándole el fertilizante sin costo alguno.

[46] Los autores se basan en los aportes de los estudios de Rabin (1998) y O'Donoghue y Rabin (1999) sobre la tendencia de los agentes económicos a postergar decisiones de inversión, trabajo o ahorro. Esta tendencia ha sido denominada como "tendencia a la dilación" (*procrastination,* en inglés).

relevante por parte de los pobres y no a falta de racionalidad o de proactividad de los individuos en esta condición[47]. La limitada comprensión de la pobreza y la ineficacia de las políticas diseñadas para corregirla acentúan la desigualdad.

Los diagnósticos errados también pueden derivarse de indicadores poco consolidados que no permitan analizar adecuadamente la evolución de las variables que definen la política social. Un ejemplo ha sido la pobreza[48]. De acuerdo con las cifras oficiales, la pobreza, después de haberse reducido hasta el año 1997, aumentó a 48,4% en el 2000. En el año 2001, la pobreza se incrementó ligeramente, pero otra estimación consignaba para el 2001 un 54,8%, mientras que Herrera (2003) encontraba que de los tres estados de pobreza: pobreza monetaria objetiva, monetaria subjetiva y por necesidades básicas, el 81,6% de la población nacional se encontraba en al menos una de estas formas de la pobreza en el año 2000 (CIP 2004 y Herrera 2001, 2002, 2004). Asimismo, no existe una serie larga de pobreza. Los números del INEI de pobreza monetaria solo comienzan el 2004.

Asimismo, como se ha señalado previamente, la pobreza multidimensional se ha reducido a tasas claramente menores que las de la pobreza monetaria, mientras que hay una gran diferencia entre aquellos que se consideran pobres (los pobres subjetivos) y los que lo son según las estadísticas oficiales[49].

El problema con la existencia de diversos indicadores y nociones de pobreza es que pueden ser contradictorios respecto del nivel y evolución de esta. Las rápidas reducciones de la pobreza monetaria pueden inducir erróneamente a considerar que, de continuar con las políticas actuales, la pobreza desaparecerá en un horizonte cercano, cuando, en realidad, posiblemente estemos sustituyendo en la contabilidad una población pobre por un segmento de cuasi pobres.

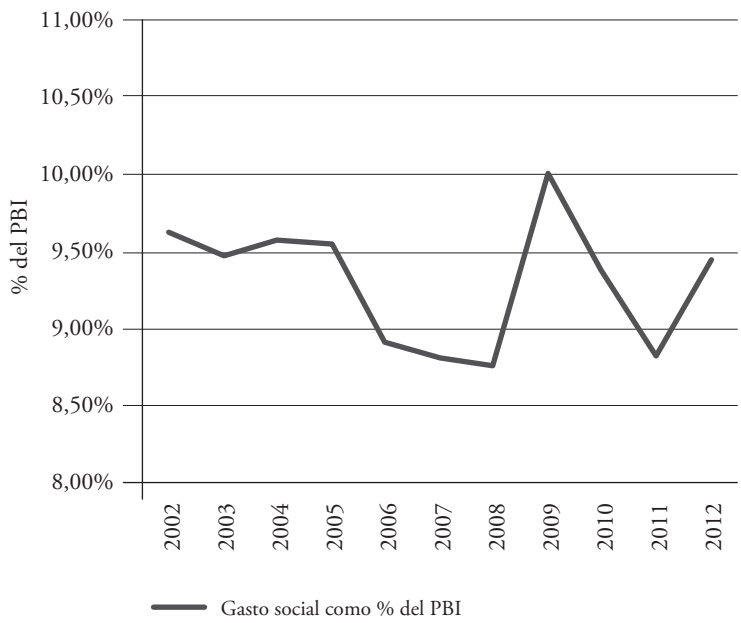
[47] Los autores también resaltan las fallas de implementación. Diversas políticas o programas tienden a fallar en su implementación, mientras que los énfasis de los hacedores de política tienden a estar en otros aspectos (diseño, en particular). También enfatizan los problemas de expectativas y adversidad de precios asociada a la problemática de los mercados incompletos. Todo ello afecta la eficiencia de los programas sociales.

[48] Otro caso que muestra la ausencia de información es el caso de la producción agrícola. No obstante la relevancia de la población rural en situación de pobreza, en el 2012 se llevó a cabo el primer censo agropecuario luego de 18 años.

[49] Otra dimensión de complejidad es la existencia de diferentes tipos de pobres. Herzka (2012) sugiere la existencia de pobreza muy distinta en zonas menos vinculadas (zonas de la Amazonía), zonas urbanas, población adulta y zonas rurales. La reciente creación de programas como Pensión 65, enfocado en un grupo que estaba claramente desprotegido en la política social a pesar de su vulnerabilidad, evidencia la validez de su análisis.

Una hipótesis distinta es que el problema ha sido de prescripción y diseño, ya que la magnitud del gasto social no ha sido la adecuada. En los últimos años, el gasto social ha sido básicamente inercial, constante como porcentaje del PBI y en cierta medida procíclico (ver gráfico 2.2). Hasta muy recientemente, el país no había realizado esfuerzos para compensar adecuadamente a la población debajo de la línea de la pobreza. La insuficiencia del esfuerzo parece también estar presente en instrumentos paralelos a los programas sociales como el Seguro Integral de Salud, considerado como el vehículo adecuado para impulsar la cobertura pero no dotado de recursos adecuados (Francke 2013).

Gráfico 2.2. Gasto social como porcentaje del PBI, 2002-2012



Fuente: BCRP y MEF.
Elaboración propia.

A lo largo de estas dos décadas también se ha recogido evidencia de la sensibilidad de la política social a problemas de economía política. Por ejemplo, en su análisis del programa de financiamiento de proyectos en el nivel de las comunidades, Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes), Schady (2000) muestra que, en parte de la década de 1990, los recursos gastados en el programa crecieron fuertemente antes de elecciones y se dirigieron a las

provincias donde el impacto político era potencialmente mayor[50]. En general, el direccionamiento del gasto debido a la politización ha reducido el impacto de los programas sociales.

También han existido deficiencias en la implementación de políticas, vinculadas con la existencia de esquemas de corrupción y excesivos costos administrativos. Un ejemplo ha sido el programa "Vaso de Leche", diseñado inicialmente para proteger a la población materno-infantil. Este programa ha tenido problemas de filtración, al haber beneficiado a población que no forma parte del grupo objetivo aun cuando ha operado en zonas de pobreza (Chacaltana 2002); ha sido inefectivo en su objetivo de proteger a madres gestantes (cubriendo en algún momento a apenas el 10% de ellas) y ha tenido problemas de focalización y corrupción (Alcázar 2007).

Monge, Vásquez y Winkelried (2009) identifican que la filtración en el Vaso de Leche responde a antiguos "pobres" que, dada la limitada capacidad del programa de incorporar nueva información sobre elegibilidad, han continuado usando el programa luego de que superaron la pobreza. La existencia de cuasi pobres o la sensación de pobreza por población urbana que ya no lo es (oficialmente) mostraría una tendencia a que los errores de filtración se sostengan.

Este también ha sido el caso de otro programa alimentario como el recientemente liquidado Pronaa, diseñado para la seguridad alimentaria de grupos vulnerables o en condiciones de emergencia. Su implementación tuvo diversos problemas como la distorsión en su funcionamiento, lo que lo convirtió en una etapa en un mecanismo de control de precios en beneficio de los agricultores con mayores beneficios en productores grandes que en pequeños (Rebosio y Rodríguez 2001). También ha beneficiado excesivamente a los proveedores de alimentos y ha sido una fuente de corrupción.

Finalmente, existen problemas de seguimiento debido a la falta de sistemas de información. Por muchos años, la política social ha sido implementada sin el establecimiento de líneas de base que permitan evaluar los resultados de los programas. Consecuentemente, estos no han sido evaluados ni supervisados[51]. Sin seguimiento efectivo, un problema transversal ha sido la demora en corregir o reajustar los programas.

[50] El autor señala que el programa favoreció a las provincias más pobres por lo que también tuvo un efecto redistributivo.

[51] Irónicamente, un programa pequeño y menos relevante desde la perspectiva de la política social, como Pro-Joven, ha sido evaluado en numerosas oportunidades desde la década de 1990. En ese sentido, la evaluación de programas se fue dando pero no en los temas más relevantes.

En general, y como Monge y Campana (2012) señalan, la investigación económica sobre el diseño, gestión e impacto de los problemas sociales es bastante inadecuada. La problemática es más evidente en el impacto de las políticas donde se requiere mayor información tanto de cobertura de programas evaluados como de metodologías. Respecto a esto último, la escasa información estadística disponible es un problema. Por ello, los autores sugieren que el Estado produzca información individualizada por programa social funcional a un proceso de evaluación de impacto riguroso.

¿Por qué se han tenido tantas dificultades en tener políticas sociales eficaces y eficientes? Un factor relevante ha sido, sin duda, la burocracia. En numerosas etapas de los 20 años que siguieron a las reformas estructurales, los programas han sido afectados por objetivos electorales, persistentes problemas asociados a la disipación del esfuerzo fiscal por empleo partidario, el copar las instituciones asociadas a la política social, la existencia de esquemas de corrupción, entre otros. Entre estos, la designación de funcionarios por vínculos con la política (participación en campañas electorales u otras actividades) ha sido muy perjudicial.

Es decir, los errores históricos de análisis, diagnóstico, implementación y seguimiento pueden ser atribuidos en parte a la falta de una burocracia técnica en la política social comparable a la existente en otras ramas de la política pública como son, por ejemplo, la regulación bancaria, la política macroeconómica, la política tributaria o la política comercial. Esto ha sido corregido solo recientemente.

2.2.2 Regionalización

Uno de los aspectos más relevantes en la organización económica del país en la última década es el proceso de regionalización. En el 2002, se inició con la Ley de bases de la descentralización y la Ley orgánica de gobiernos regionales, por primera vez elegidos hacia finales de ese año. La regionalización planteaba el reto de trasladar funciones y responsabilidades, es decir parte de las decisiones de política económica, al ámbito de los gobiernos regionales.

Desde un plano conceptual, la regionalización tiene como objetivo que las necesidades y preferencias de las poblaciones sean recogidas por instancias de gobierno más próximas (los ámbitos regional y local) y, por ende, mejor adaptadas. Puede ser justificada debido a que, por los costos del cambio y por problemas de información, la migración hacia otras ciudades o regiones no sea eficiente para

alinear las preferencias de los ciudadanos con las características de la provisión de bienes públicos en las localidades[52].

En esta perspectiva, crear las condiciones para que una localidad pueda ofrecer más y mejores bienes y servicios públicos contribuye con el bienestar de la población en cada ámbito[53]. Más aún, en una economía como la peruana en la que existe una dependencia de la explotación de recursos naturales ubicados a lo largo del territorio y un alto grado de centralización, la regionalización ha sido una manera de atenuar las tensiones en las poblaciones regionales.

La regionalización, sin embargo, plantea retos colosales. Así, existen claras disyuntivas en el proceso de regionalización en la evidencia internacional (Bardhan 2012). Primero, la regionalización puede ser más nominal que real porque las burocracias centrales tienden a mantener el control en el gasto de los recursos transferidos, priorizando la calidad del gasto. Segundo, la regionalización plantea un dilema respecto de los grados de la autonomía necesarios para aislar a la región de problemáticas generales que resultan en la priorización de objetivos políticos de corto plazo, y las condiciones para la transparencia y rendición de cuentas que son relevantes para una buena práctica de gobierno.

Tercero, existe una disyuntiva entre las ganancias en conocimientos y en escala de las políticas nacionales y el mayor nivel de precisión de las políticas locales. Finalmente, la regionalización plantea un dilema respecto a la influencia de las élites locales. Existe un costo con el mayor nivel de captura pero la propia existencia de las élites y su involucramiento fomentan el desarrollo de capacidades regionales y mayores externalidades. Asimismo, la relevancia de las élites económicas tiende a confrontarse con esquemas de clientelaje político.

Una revisión del proceso de descentralización en el país indica claros e importantes errores de diseño y de implementación en este proceso. Más específicamente, la transferencia de funciones, capacidades y recursos a los entes regionales y locales ha sido problemática por no haber existido un adecuado análisis de los dilemas identificados por Bardhan.

[52] A partir de Tiebout (1956), se ha entendido mejor la relación entre las preferencias y las características de la provisión de bienes públicos en el ámbito local, y se reconocen los beneficios de la migración de los ciudadanos hacia las localidades que reflejen mejor sus necesidades.

[53] Los hacedores de la política pública deben determinar la provisión eficiente de bienes públicos considerando las preferencias de los ciudadanos. Esta tarea es complicada. Jurisdicciones más pequeñas tenderán a reflejar mejor el nivel de servicios deseados por la población, mientras que jurisdicciones más grandes pueden aprovechar mejor las economías a escala (Rubinfeld, Shapiro y Roberts 1987).

La burocracia es nuevamente el centro del problema. No ha existido un período de preparación de la burocracia regional para la nueva etapa, creándose una asimetría entre las capacidades y las necesidades de gestión. La transferencia de capacidad de gasto ha sido análoga a la implementación de las reformas estructurales a comienzos de la década de 1990, que se dio en situación de emergencia, sin la preparación anticipada de funcionarios. Sin embargo, a diferencia de las reformas estructurales que fueron ayudadas por funcionarios de organismos internacionales o del Banco Central de Reserva, en el caso de la regionalización no se ha contado con un soporte técnico similar.

En consecuencia, no ha existido una capacidad adecuada para manejar los fondos disponibles en los ámbitos local y regional[54]. Ante la incapacidad de generar los instrumentos y marcos conceptuales necesarios para promover la provisión de bienes públicos que reflejen mejor las necesidades de la población y de los empresarios en las comunidades, se ha tendido a culpar, tal vez excesivamente, a los candados mínimos que debe tenerse para el uso adecuado de sus fondos públicos como el ahora famoso Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Con el tiempo, se han relajado gradualmente las restricciones a la inversión con efectos limitados en la percepción de bienestar de la población y, más bien, con riesgos altísimos de corrupción[55].

Además, los recursos del canon no se han distribuido bien. 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, hidroenergético 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 vecinas ha aumentado de manera exponencial.

La regionalización también ha exacerbado el problema de "búsqueda de rentas" y aumentado las semejanzas con el crecimiento extractivo que describiremos más adelante. Los gobiernos regionales y locales se han centrado menos en la provisión de bienes y generación de recursos propios y más en aumentar su participación

[54] Las críticas al gobierno central no dejan de tener sentido. La propia burocracia central debió preparar a la burocracia regional y además ha mostrado también deficiencias en el manejo de estos instrumentos.

[55] Arellano (2011) considera que no es solo la falta de capacidad lo que determina la mala ejecución sino una serie de factores como el proceso de revocatoria a los alcaldes, que implica que estos terminen gastando de manera populista y cortoplacista.

en los ingresos públicos y en la creación de regulación. Ejemplos del aumento de participación son la creación de capacidades de negociación respecto del canon y las negociaciones de las localidades con las empresas (que generan problemas de apropiabilidad cuando son poblaciones y no gobiernos los que negocian) o la informalidad como competencia a las actividades formales. Ejemplos de aumento de regulación son la realización de estudios de zonificación y otras estrategias que permiten privilegiar actividades económicas bajo criterios distintos a la eficiencia como consecuencia de la economía política regional[56].

Finalmente, en la medida en que los gobiernos locales no tienen idea del gasto sostenible en el mediano plazo (en jerga económica, no entienden su restricción presupuestal intertemporal), existe el serio riesgo de que en caso se produjera una caída sustancial y sostenida de los precios internacionales de materias primas (y por ello del canon) se podrían agudizar los problemas de apropiabilidad como resultado de renegociaciones con empresas operando en el ámbito de una determinada región y de la creación de regulación en el ámbito regional y local. Naturalmente, esto afectaría la inversión.

2.2.3 Política regulatoria

Un ejemplo de la causalidad entre las condiciones de trabajo de la burocracia y la capacidad en la implementación de políticas económicas de calidad es el Osiptel, el organismo regulador del sector telecomunicaciones.

A comienzos de la década de 1990, el sector telecomunicaciones tenía un bajísimo desempeño. Luego de una década marcada por la crisis de la deuda latinoamericana, serios desbalances macroeconómicos, problemas de subversión y errores de gestión en las empresas públicas, la provisión de servicios se concentraba en pocas ciudades y en segmentos de la población con ingresos medios y altos. Existían, por tanto, bajísimos niveles de acceso y cobertura geográfica.

En la medida en que la restricción de oferta no permitía atender las demandas de las empresas o familias, gran parte de la población utilizaba las alternativas públicas (cabinas de Entel Perú y teléfonos públicos o alquilados). Por su parte, la población más pobre simplemente no accedía a las telecomunicaciones. La gama de servicios era reducida y la calidad de los mismos era muy baja. Los precios no

[56] Los problemas de economía política han sido señalados también en Palacios y Roca (2000). Escribiendo sobre la experiencia de descentralización de la década de 1980, y su revisión y manejo en la década de 1990, las autoras señalan el surgimiento de esquemas rentistas, corrupción de funcionarios, mala asignación del gasto público, inequidad en la distribución de recursos y politización de las regiones.

tenían relación con los costos y eran bajos en promedio, por lo cual las empresas públicas estaban quebradas y, en la medida en que no existían empresas privadas alternativas, no existían recursos para la inversión en el sector.

Las reformas estructurales cambiaron esta situación. Se establecieron mecanismos creíbles que garantizaban la inversión privada y se implementó un programa de privatización que resultó bastante exitoso, no solo en la obtención de recursos para el Estado, objetivo relevante en la coyuntura, sino también en inversión importante. Con ello se revirtió parcialmente el problema de acceso y cobertura geográfica.

En el contexto de la reforma estructural, para implementar estas tareas, se formaron cuadros técnicos en el sector y luego en el nuevo organismo regulador para el sector (Osiptel). Estas burocracias consolidaron lo iniciado con el proceso de privatización para el desarrollo del sector. El Osiptel se constituyó gradualmente en un referente de excelencia en el sector público. Numerosos profesionales de reconocido nivel pasaron a ser funcionarios del ente concedente y del regulador. Los resultados fueron positivos por la respuesta rápida en la expansión de la oferta, mejora en la calidad comercial y técnica del servicio, el crecimiento de la gama de servicios y, en general, en el ordenamiento en el sector.

Sin embargo, al final de la década de 1990, se sucedieron serios errores que restringieron la competencia y le quitaron efectividad a los esquemas regulatorios. Se creó la imagen de un regulador que favorecía a la empresa concesionaria[57]. En ese período, el Osiptel perdió importantes cuadros. Esto debilitó aún más la calidad de la política económica del sector y fue seguido por un período de políticas ineficaces.

Posteriormente, en el período 2003-2008, la institución se recompuso con el aporte de nuevos cuadros técnicos. Ello permitió que el regulador corrija sus errores y aumente gradualmente la intensidad regulatoria y de competencia. En poco tiempo se lograron reducciones sustantivas de tarifas en los servicios de telefonía fija y móvil, mejoras en la calidad de servicios como Internet y una

[57] Entre los errores de política económica en el sector pueden señalarse la postergación de la implementación del factor de productividad hasta el año 2001, lo cual determinó que las rentas mensuales del servicio de telefonía fija de abonado quedaran en niveles altos; la creación de un cargo de establecimiento de llamada que encarecía innecesariamente las llamadas; la fijación de un cargo de interconexión en la red de telefonía fija en un nivel superior a los costos, que limitaba fuertemente las condiciones de competencia en el segmento de larga distancia; así como la fijación de precios de acceso para proveedores de Internet en niveles tan altos que se constituían en barreras a la entrada infranqueables para cualquier empresa competidora.

notable expansión otros servicios. En ese período, nuevamente numerosos profesionales de reconocido nivel pasaron a ser funcionarios del regulador.

En la medida en que la intensificación en el uso de los instrumentos coincidió con la etapa expansiva del ciclo económico, se logró simultáneamente mejorar las condiciones de competencia y reducir sustancialmente los costos de interconexión[58]. También se logró reducir en montos significativos, mediante la mejor aplicación de los esquemas regulatorios, las tarifas de telefonía fija[59] y móvil[60], mejorar la calidad de los servicios (como el de Internet)[61], a la vez que mayores inversiones en un entorno de mayor competencia permitían una notable expansión de la cobertura geográfica y del acceso de hogares a los servicios[62].

Finalmente, la constitución de un nuevo consejo directivo en el año 2008 llevó a una nueva etapa de debilitamiento de la burocracia y un consecuente estancamiento de la política sectorial. En este período se produjeron casos lamentables de presunta corrupción. Los cuadros técnicos, cada vez más, fueron disminuidos en recursos, personal y libertad de acción. En el período, el regulador sufrió la pérdida no recuperable de funcionarios con experiencia, formados en la institución en más de una década y con una trayectoria de logros, así como parte de lo mejor de su reclutamiento entre profesionales jóvenes realizada en los años previos. La pérdida de cuadros técnicos claves se dio a pesar de que desde finales del 2008, mostrando el tipo de crecimiento que nadie desea, Osiptel más que

[58] En algunos casos, las reducciones fueron tan importantes como una reducción de 90% en el cargo por transporte conmutado de larga distancia. Los menores cargos no solo permitieron mejores condiciones para competir de las empresas que demandaban el uso de las facilidades esenciales provistas por la empresa concesionaria, sino que posteriormente permitieron reducciones de precios de llamadas de las llamadas de larga distancia, entre ellas las llamadas originadas en un teléfono público y terminadas en un móvil.

[59] A partir de la modificación del instructivo de tarifas, la aplicación del factor de productividad se hizo efectiva, reduciéndose los precios de telefonía fija en un 20%. Por ejemplo, en el contexto de la renegociación con la empresa concesionaria del año 2006, la implementación del factor de productividad permitió una reducción de 56 a 39 soles en la renta de una "línea clásica".

[60] Por ejemplo, las llamadas desde un teléfono público a un móvil se redujeron de 2 soles en el caso de larga distancia y de 1 sol en el caso local, a 0,50. Como resultado, todas las restantes tarifas móviles relevantes (de móvil a fijo o de móvil a móvil de otra red) también se redujeron a 0,50 desde niveles iniciales distribuidos entre 1,6 y 2,2 soles.

[61] La reducción de los costos de las facilidades esenciales para la provisión del servicio de Internet en el año 2006 motivó la duplicación voluntaria por parte de la empresa concesionaria de las velocidades de cada plan de consumo.

[62] Por ejemplo, en el servicio móvil, a partir del año 2006 y, en un período relativamente corto, se pasó de una cobertura geográfica estable en 450 distritos a una cobertura superior a los 1.400 distritos. En las zonas urbanas con servicio localizadas fuera de Lima Metropolitana, el acceso pasó de niveles de 30% a cerca de 70%.

triplicó su número de trabajadores (la agencia regulatoria constituida por 150 trabajadores pasó a ser una institución de más de 450 empleados).

La importante pérdida de cuadros técnicos tuvo naturalmente efectos en la agenda regulatoria, la que se rezagó nuevamente. Se enfrentaron crecientes problemas para lograr objetivos relevantes como la supervisión de la calidad de servicios o la expansión del acceso y cobertura geográfica de Internet de banda ancha. Estos temas han sido retomados recientemente, conjuntamente con el esfuerzo de lograr la recuperación institucional, pero es claro que se ha perdido un tiempo valioso.

El caso del Osiptel muestra cómo sucesivos períodos de fortalecimiento y debilitamiento de la burocracia se relacionan con la calidad de la política sectorial y la capacidad del Estado de lograr objetivos estratégicos para el desarrollo del país. Teniendo como referencia a la denominada "sociedad de la información" y los avances logrados en numerosas economías emergentes, el costo en términos de desarrollo de tener actualmente a parte importante de la población sin acceso adecuado es bastante alto.

El costo para las empresas del mal funcionamiento de la burocracia regulatoria también ha sido alto. Las inversiones de las empresas competidoras tienen gran incertidumbre porque la alta rotación de cuadros en el regulador no garantiza una línea de competencia determinada. Por lo tanto, se añade un riesgo al de un mercado con ya una importante dinámica de innovaciones. Más aún, las empresas más grandes y con inversiones importantes en redes (costos hundidos) también enfrentan alta incertidumbre. Así, debido al descrédito del regulador, la empresa incumbente, Telefónica del Perú, ha tenido que negociar directamente con cada uno de los últimos gobiernos, e incluso ha enfrentado decisiones poco técnicas en diversas regulaciones.

2.2.4 Política educativa

Uno de los mayores consensos entre los analistas es la importancia de la educación en el país, en general, y de la educación pública en particular. Este consenso ha sido forzado, entre otros, por dos factores. De un lado, el creciente reconocimiento de la importancia económica y social de las habilidades individuales (capital humano de los individuos). De otro lado, los malos resultados.

Yamada y Castro (2012) indican que el porcentaje de la población que accede a los diferentes niveles de educación ha aumentado con cada cohorte poblacional, pero que en un horizonte de tiempo más corto (1999-2010) no se observan progresos significativos en las tasas de matrícula y culminación por nivel educativo.

En su análisis de la calidad del sistema educativo, los autores confirman los graves resultados presentados en el capítulo 1, en lo referente al logro del aprendizaje, que es caracterizado por un bajo porcentaje de alumnos que tienen niveles adecuados en comprensión de textos, matemáticas y ciencias, heterogeneidad regional de resultados y estándares largamente inferiores a países con niveles de producto similares. En la educación superior las cosas no son mejores. Pocas universidades tienen estándares de investigación e innovación adecuados y existe escaso vínculo entre la universidad y las necesidades de la sociedad. Ninguna universidad aparece en la lista de las 300 mejores universidades del mundo[63].

La política educativa ha tenido problemas claros de diagnóstico, observándose una fuerte tendencia a confiar en visiones sustentadas en un conjunto muy reducido de acciones por realizar. Es decir, ante una problemática compleja, se insiste en creer que un único aspecto o un número reducido de aspectos puedan mejorar sustantivamente el sector.

Estas visiones, además, han tendido a cambiar con cada administración y han seguido tendencias en las investigaciones en la economía de la educación[64]. Así, en los últimos gobiernos se ha pasado de confiar fuertemente en la participación privada (administración Fujimori), las mejoras en las condiciones de los profesores, por ejemplo con mayores salarios (administración Toledo), en el impacto de los colegios emblemáticos (administración García). Ni estas visiones poco conceptualizadas ni iniciativas privadas han tenido mayores resultados.

La política educativa presenta una enorme complejidad. Existe la necesidad de desarrollar marcos conceptuales e instrumentos de medición e inferencia para una diversidad de temas. Es necesario entender aspectos generales como las relaciones entre las capacidades productivas y la educación, la expansión del ingreso medio y la demanda de educación, la situación de los retornos de la educación, la heterogeneidad del logro educativo, el futuro del mercado laboral, los incentivos para la docencia y aprendizaje, los efectos de selección y su impacto en la calidad de las instituciones educativas, los recursos disponibles en los centros de estudios, la funcionalidad y el financiamiento de investigaciones, la oferta de docentes y su calidad, o la situación del financiamiento en los distintos niveles de la educación.

[63] Debe señalarse, sin embargo, que existe un pequeño grupo de universidades privadas y públicas que tienen un mejor estándar que las restantes universidades. Por ejemplo, la Pontificia Universidad Católica del Perú aparece en el puesto 23 de Latinoamérica en el completo *ranking* QS del 2013, y conjuntamente con universidades como la Cayetano Heredia, Universidad de Lima, Universidad del Pacífico, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Universidad de Ingeniería, entre otras, aparecen recurrentemente en los *rankings* de las buenas universidades de Latinoamérica.

[64] Ver, por ejemplo, Urquiola (2011).

También existen temas, aunque focalizados muy importantes, como la diversidad de lenguas, los problemas de restricciones crediticias y oferta laboral infantil, las condiciones de oferta en el sector rural del país, entre otros.

También hay serios problemas de implementación por la existencia de problemas de economía política. Así, los exámenes a docentes, que fueron discutidos y tentativamente introducidos en la administración Toledo (etapa del ministro Lynch en su primer gabinete), encontraron una fuerte resistencia por parte del profesorado y de la clase política. Aunque en la administración García estas evaluaciones fueron implementadas con mayor éxito, fue solo muchos años después de haber sido consideradas.

Para una política educativa apropiada, estos retos suponen tener un análisis comprensivo de la organización industrial del sector educativo, la capacidad de elaboración de políticas que terminan siendo sofisticadas y cuadros estables, suficientes, capaces de hacer seguimientos y ajustes, con recursos apropiados para la complejidad del reto. Como se retoma en el capítulo 6, la institucionalidad adecuada no ha sido completada aún, lo que no termina ayudando a los enormes esfuerzos realizados por distintas gestiones.

2.2.5 La importancia de la burocracia

¿A qué se deben las fallas reincidentes de las políticas públicas? La respuesta a esta pregunta es central en nuestra argumentación y tiene que ver con la "función de producción" de las políticas públicas, es decir con la calidad de la burocracia que produce las políticas. Esta es débil y, por ello, la capacidad de análisis y diagnóstico, prescripción y diseño de las soluciones, así como la posterior implementación de políticas es heterogénea, cambiante en el tiempo y limitada. En el corazón del problema de diagnósticos y prescripciones equivocadas está el mal funcionamiento de los cuadros técnicos encargados de estas tareas.

Los ejemplos de política social, descentralización, política regulatoria y política educativa nos permiten ilustrar los límites en el accionar de las burocracias. Por ejemplo, la política social ha tenido rezagos sustantivos respecto a la política macroeconómica. Es ilustrativo que las propuestas electorales del año 2011 identificaran debilidades evidentes en la política social, como segmentos de población adulta mayor o rural desprotegida, y, consecuentemente, las elecciones políticas establecieron la necesidad de establecer una pensión para la población mayor de 65 años, la necesidad de modificar y aumentar programas como "Juntos" (en el sentido de duplicarlo hasta llegar a una población beneficiaria superior a unas 800.000 familias y mejorarlo vinculándolo a actividades productivas), entre otros.

A los problemas típicos que ya enfrenta normalmente una burocracia (problemas de agencia, restricciones presupuestales blandas, etc.), se puede añadir el debilitamiento que ha sufrido parte importante del sector público peruano. Los funcionarios han enfrentado problemas derivados del control político de la política económica, los desaciertos en la política salarial, inestabilidad en los cuadros técnicos, crecientes controles administrativos, mayor competencia por personal calificado del sector privado, restricciones para su actualización y formación, politización del proceso de formación de políticas económicas y, más importante, cierta indiferencia de que esto suceda derivado del crecimiento económico. Por ende, la explicación para un déficit en el desempeño de las políticas públicas tiene que ser hallado en la debilidad de los hacedores de políticas.

Un buen ejemplo es la política social, donde hasta hace muy poco no se había reconocido que la burocracia encargada debía ser de alto nivel técnico. La política social presenta una serie de aristas técnicas. Por ejemplo, se deben minimizar los errores de beneficiar a población que no es elegible para un programa social determinado (minimizar el llamado "error de filtración o inclusión") y, por otro lado, minimizar el error de dejar de lado a la población que sí lo es (minimizar la subcobertura o error de exclusión). Pero el problema es más complejo. Se debe conocer el estrecho vínculo entre el error de exclusión y el error de inclusión. Más específicamente, la reducción de la población objetivo que no recibe los beneficios de un programa –lo cual es deseable– puede llevar a un incremento en la población que no es objetivo y que recibe los beneficios del programa –lo cual no es deseable–. El monto del subsidio que queda en la población que no es objetivo puede incluso crecer (incrementos en la tasa de filtración). En síntesis, se debe procurar que llegue el grueso del esfuerzo fiscal a la población que lo necesita, pero esto requiere de un manejo óptimo de herramientas estadísticas que solo las burocracias preparadas tienen.

La burocracia que se encarga de la política social debe también establecer líneas de base y medir el impacto de los programas que implementan. Estas tareas requieren técnicas que son el estado del arte de la profesión y, por tanto, manejadas por especialistas. Esto, a su vez, implica organizar una institucionalidad que provea de manera eficiente y oportuna de servicios de construcción de bases de datos, así como el procesamiento y medición de estos. Pero la burocracia no solo debe preocuparse de tareas de diseño y seguimiento; la implementación de los programas es también un factor clave porque debe construirse una institucionalidad que se encargue de estas actividades.

Sin embargo, en las dos décadas que han seguido a la implementación de las reformas estructurales no han existido sino hasta muy recientemente equipos estables en la conducción de estas políticas, especialmente en los programas. Tampoco ha habido una política que evalúe los efectos de la implementación, lo que a su vez ha determinado una limitada capacidad de corrección.

La burocracia ha realizado de manera inadecuada muchas de sus tareas, mostrándose débil ante las presiones, ineficiente en la creciente asignación de los recursos que administra (los cuales se multiplicaron en la última década), con evidencias de corrupción en algunas áreas de su accionar, y notoriamente inexistente en algunas zonas del país. Solo en el último año se han racionalizado y profesionalizado las políticas sociales para algunos programas con la creación del Midis y la conformación de cuadros técnicos en su interior. Pero es prematuro todavía asumir la consistencia de esta institucionalidad.

Lo argumentado para la política social es válido para los otros casos: la política de regionalización, la política regulatoria del sector telecomunicaciones y la política económica en el sector educativo. En estas actividades, dada la complejidad de los problemas y las presiones desde partes interesadas, se requiere burocracia que trabaje en condiciones adecuadas y altos estándares técnicos. Naturalmente esto es también extensivo a muchos otros casos no revisados, donde seguramente políticas económicas inadecuadas son diseñadas y aplicadas por burocracias que necesitan ser reforzadas.

Existen varias razones por la que los problemas asociados a la debilidad de la burocracia no son atacados. Una importante es indudablemente la ilusión que crea la bonanza que dura ya dos décadas y que reduce la urgencia de las mejoras (sobre todo en un contexto en que muchos de los grupos menos favorecidos no están bien representados en la toma de decisiones). No parece ser casualidad que las mejoras estructurales más importantes de estos últimos veinte años se dieron en épocas de crisis: luego de la primera administración García y luego de la crisis doméstica e internacional de finales de la década de 1990. Pero la explicación de fondo es posiblemente la fragilidad institucional, algo que trataremos de responder en la siguiente sección.

2.3 La debilidad de las instituciones

Las causas **inmediatas** de las fallas de las políticas públicas están relacionadas con la ineficiencia de la burocracia y su debilitamiento en los últimos años, pero ¿por

qué se debilitan las entidades públicas?, ¿por qué no se completaron las reformas de la década de 1990?, ¿por qué se debilitó la capacidad regulatoria?, ¿por qué se desarman programas que funcionan y se sostienen programas que no funcionan?, ¿por qué se mantiene a funcionarios que no rinden resultados?, ¿por qué la política social no ha tenido sino hasta muy recientemente estándares técnicos? Gran parte de la explicación a estas y muchas otras preguntas de esta índole sugieren factores más estructurales (y permanentes) asociados a la debilidad institucional del país.

Es muy común hablar de la debilidad institucional del país y de la necesidad del fortalecimiento de sus instituciones, pero los términos "institución" e "institucionalidad" son hasta cierto punto confusos. Tiene sentido precisar qué entienden los economistas por ellos. De acuerdo con el premio Nobel de Economía Douglas North (1991), las instituciones son las restricciones que gobiernan la interacción económica, social y política de las personas: pueden ser de tipo formal (constitución, leyes, normas) o informal (tradiciones, códigos de conducta, costumbres). En este sentido, la dotación institucional de un país está constituida por las características del sistema político (ejecutivo y legislativo), el funcionamiento del poder judicial, la calidad de la burocracia, la ideología, entre otros (Levy y Spiller 1994).

La relevancia del estudio de las instituciones en el análisis del desarrollo ha crecido paulatinamente en la medida en que se ha comprendido mejor cómo el funcionamiento de las instituciones determina decisivamente el desempeño de la economía. En su revisión del período de Europa pre-revolución industrial, De Vries (1992, 1994) observa que las innovaciones que permitieron el sorprendente crecimiento de la producción agrícola que precedió la expansión industrial, tardaron períodos muy largos en propagarse, incluso varias décadas, desde zonas innovadoras (o que rápidamente habían adoptado las innovaciones) hacia zonas aledañas. La explicación a este fenómeno es hallada en la resistencia institucional al cambio, derivada de factores como las creencias o, más importante, en el temor a que el cambio económico llevase a una potencial pérdida de control político por parte de las autoridades, grupos religiosos o intereses determinados.

La idea planteada por De Vries es impresionante. Las mejoras económicas en una economía pueden permanecer como potenciales por un período largo si existen instituciones, reglas e incentivos que impiden su implementación. Varios desarrollos en los campos de la historia económica, el crecimiento económico y la economía institucional de las últimas décadas son consistentes con esta idea.

En su notable revisión de la revolución industrial inglesa, Mokyr (1993) señala la relevancia de derechos de propiedad en crear un entorno único de creatividad y emprendimiento que impulsaron los cambios en las tecnologías de producción

que, a su vez, posibilitaron mayores tasas de crecimiento de largo plazo y un hasta entonces impensado crecimiento en el estándar de vida para la población[65]. El carácter institucional de la revolución puede ser apreciado en el hecho de que muchas invenciones propiciadas en otras economías fueron utilizadas ampliamente en el despegue de la economía británica y no en las economías donde se habían generado inicialmente.

Posteriormente, en posiblemente la contribución más influyente en el área de crecimiento y desarrollo económico de las últimas dos décadas, Acemoglu, Robinson y Johnson (2001) y Acemoglu y Robinson (2006, 2012) plantean que las instituciones, entendidas como las reglas de juego que contienen los incentivos provistos en la economía, son el principal determinante del crecimiento y desarrollo en el largo plazo[66]. En su perspectiva, existen economías con instituciones denominadas "inclusivas" o "plurales" donde las reglas de juego incentivan a una parte relevante de la población a participar de la economía y donde la propiedad, entrada a industrias, creatividad e innovación están adecuadamente protegidas. Las inversiones e innovaciones pueden ser "apropiadas". Este tipo de instituciones son las que promueven la expansión del producto en el largo plazo, el crecimiento de la productividad y la prosperidad económica[67].

En oposición, existen también economías con instituciones extractivas donde las reglas de juego están diseñadas para extraer el ingreso y riqueza de un grupo de individuos para beneficiar a otro. Las inversiones y la acumulación de los agentes económicos tienen un mayor riesgo de no ser apropiadas por quien lo genera. Las instituciones económicas extractivas pueden generar crecimiento pero de tal manera que el proceso de expansión económica finalmente esté controlado por un grupo que continuamente debe consolidar su dominio político. Si las innovaciones suponen una pérdida de espacio económico o político, las instituciones extractivas pueden incluso oponerse al crecimiento. En general, las instituciones extractivas no incentivan el proceso de destrucción creativa

[65] Mokyr (1993) explica que, en ausencia de estas innovaciones, las ganancias en crecimiento generadas por los otros dos motores de la revolución, la especialización y el intercambio, no hubiesen podido sostenerse.

[66] Esta definición enfatiza el rol de los derechos de propiedad (North 1991). Un tratamiento más amplio sobre las instituciones como modos de gobierno que permiten resolver problemas de oportunismo y racionalidad limitada puede ser hallada en Wachter y Williamson (1978) y Williamson (1985), y una visión más amplia de instituciones y desarrollo puede ser hallada en Bardhan (1987, 2010b).

[67] Las sociedades inclusivas son aquellas donde los derechos de propiedad están protegidos, donde la ley y las instituciones públicas garantizan el cumplimiento de los contratos, y protegen a los agentes económicos del robo y el fraude.

de Schumpeter que es absolutamente necesario para innovar y aumentar la productividad en el largo plazo.

Naturalmente, las instituciones económicas no son ni permanentes ni exógenas a un país (a diferencia de la geografía, el clima y, hasta cierto punto, la cultura). En última instancia, son creadas por la sociedad a través del proceso político. Así, las instituciones políticas tienen un papel determinante en la decisión sobre qué instituciones económicas son adaptadas. Si las instituciones políticas son absolutistas o no plurales, lo más probable es que aquellos que controlen el poder decidan imponer instituciones económicas extractivas que los beneficien. Pero pluralidad no es suficiente para que la sociedad cree instituciones económicas inclusivas. También es necesario que el Estado sea suficientemente centralizado para que los incentivos no conduzcan al caos. De manera importante, un Estado fuerte y centralizado es precisamente el que garantiza el tipo de crecimiento que resulta en el desarrollo económico.

Previamente, en el desarrollo de los fundamentos de la moderna teoría de la firma basada en los costos de transacción, Williamson (1985) analiza el problema de protección a la inversión a partir del comportamiento individual. Los agentes económicos utilizan mercados, contratos de largo plazo, jerarquías, garantías, entre otros, para minimizar los costos de transacción derivados de conductas oportunistas y racionalidad limitada. Aunque parte de su análisis se refiere a transacciones o industrias específicas, estos conceptos pueden rápidamente extenderse a la institucionalidad de una economía. Parte de la incertidumbre no resuelta puede generarse en el sistema político y en el funcionamiento de las instancias de gobierno.

La política económica puede crear costos de transacción, como es el caso de las expropiaciones en la década de 1970, la apropiación de los depósitos de ahorristas en dólares a mediados de la década de 1980 o mediante la actual debilidad de la seguridad ciudadana, o puede reducirlos, como ha sido el caso de las garantías otorgadas en los procesos de privatización de la década de 1990 o las garantías ofrecidas a pequeños ahorristas con depósitos en instituciones financieras pequeñas[68].

[68] Por ejemplo, las cajas municipales, cajas rurales y pequeñas financieras. Ver un análisis de la exposición de los ahorristas a conductas oportunistas en el sistema financiero en Akerlof y Romer (1993).

2.3.1 Lecciones de la economía de instituciones para el Perú

Las lecciones que uno puede obtener de la literatura económica para la economía peruana actual son numerosas y bastante claras. Estas lecciones son, además, consistentes con las preocupaciones sobre el futuro del crecimiento que han sido explicadas a lo largo del documento y las características del sistema político.

En primer lugar, el proceso de crecimiento basado en la extracción de recursos naturales puede crear los incentivos para que la población se especialice no en actividades creativas o innovadoras, sino en posicionarse para apropiarse de parte de la renta creada por las industrias extractivas. En esta perspectiva, la política en los ámbitos locales, regionales y nacional puede definirse en relación con la explotación de estos recursos acentuando el rasgo extractivo de las instituciones.

En segundo lugar, si bien es cierto que la economía peruana puede estar enfrentando una coyuntura especial que posibilite el desarrollo económico, también es cierto que el actual crecimiento no parece tener los ingredientes que los procesos inclusivos han tenido en otros lugares y tiempos (un crecimiento acompañado por una mejor educación, saltos impresionantes en la productividad, en el conocimiento y en la tecnología).

En tercer lugar, los derechos de propiedad son claves para asegurar la apropiabilidad de las inversiones e impulsar la acumulación de capital físico o humano, así como la creatividad y habilidad de los individuos en su participación del crecimiento económico. El país, sin embargo, tiene problemas serios con actividades delictivas (corrupción, extorsión, contrabando, evasión, entre otras) consistentes con estrategias de carácter extractivo. Solo recientemente se ha producido una reacción en el país, aunque solo contra la inseguridad creada principalmente por los asaltos.

En cuarto lugar, el problema de las actividades delictivas se agudiza fuera de Lima Metropolitana, en lugares donde es más necesario construir hoy un desarrollo empresarial. Es también en esas zonas donde existe el problema de los menores logros del proceso de regionalización, donde existe un vacío de políticas económicas que explícitamente traten el crecimiento económico regional, donde la mayor fragilidad institucional constituye un campo de acción más grande para el oportunismo y donde la incertidumbre puede ser también mayor.

En quinto lugar, la burocracia no es tan aparente pero es crucial. La débil institucionalidad política es la que construye las leyes que gobiernan una economía y los incentivos que la rigen. La bisagra que une estos dos componentes –político y económico– es la burocracia. En sociedades rentistas, las burocracias tienden

a ser débiles y reflejar los intereses del sistema político, por lo tanto muestran importantes limitaciones en el cumplimiento de sus funciones.

En sexto lugar, debido a su escala todavía modesta, la economía peruana tiende a ser concentrada en industrias donde los costos fijos son importantes. Este rasgo sugiere que construir condiciones adecuadas para la competencia es importante dada la facilidad para mayores beneficios que disminuyan la entrada o cierren la economía a la competencia externa.

En séptimo lugar, las actividades rentistas están de alguna manera enraizadas en las costumbres de la sociedad. El país tiene una historia en la que se han establecido diversas instituciones extractivas, donde las oportunidades no han estado abiertas para todos. Son ejemplos no solo la mita, la encomienda o el reparto colonial, sino también la disipación de la renta generada por el *boom* del guano en la época republicana del siglo XIX y los *booms* del caucho en Loreto (comienzos de siglo) y de las conchas de abanico en Pisco (década de 1980) en el siglo XX.

2.3.2 Tres ejemplos de falencia institucional

En el marco de estas ideas es posible extender la debilidad institucional en el país a las posibles ausencias del Estado en amplios sectores de país, particularmente donde más se le necesitaría. La falta de Estado es un problema transversal al país. El Estado peruano no es solamente ausente sino también ineficiente y parcialmente corrupto. La vida cotidiana del sector público está plagada de casos de corrupción en diversas modalidades: licitaciones y procesos de procuraduría, el acaparamiento del empleo público, favoritismo en la política económica, el condicionamiento a inversionistas, entre otros, todo lo cual no solo 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 la corrupción[69].

Tres episodios de la historia económica contemporánea reciente son bastante consistentes con estas observaciones, es decir, con la existencia de oportunismo en la población y con severas limitaciones de la burocracia. Así, la fragilidad institucional se traduce en malestar en la población.

[69] 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.

2.3.2.1 Terremoto de Pisco en 2007

Un primer ejemplo de mal funcionamiento institucional es lo que ocurrió luego del terremoto del 2007. El 15 de agosto de ese año se produjo un sismo de alta intensidad en el sur del país, con un gran impacto destructivo en la ciudad de Pisco, en el departamento de Ica. La cercanía con Lima Metropolitana hizo que el sismo se sintiera en la capital del país y por ello se despertó una enorme conciencia de sus efectos. Los retos de la reacción ante un evento inesperado de esta índole y de la reconstrucción de una ciudad económica e históricamente relevante para el país, desnudaría una vez más la debilidad institucional del Perú.

El objetivo de la reconstrucción era claramente darle sostenibilidad a la vida de la población. Sin embargo, el gobierno central y los gobiernos regionales se neutralizaron. El gobierno regional, deseoso de tener una mayor participación en la reconstrucción, prefería que los esfuerzos de redistribución pasen por ciudades relativamente menos afectadas por el sismo pero con un sustancial mayor peso político regional (Ica y Chincha). El gobierno nacional estaba más interesado en la reconstrucción del lugar más afectado, pero presentaba una tensión interna por el control de la reconstrucción por parte de funcionarios ligados al partido de gobierno y el grupo con visión empresarial inicialmente designado para dicha tarea reunidos en una entidad *ad hoc* constituida para la reconstrucción (el Fondo de Reconstrucción del Sur – Forsur).

Como resultado de las pugnas por el control de la reconstrucción entre estos grupos, el grupo empresarial que dirigía Forsur fue inicialmente cercado por el Congreso y atrapado por el enredo burocrático. Posteriormente, chocó con los gobiernos locales, de tal manera que eventualmente los sectores más políticos primaron y lograron el control de los esfuerzos de reconstrucción, que por la naturaleza del evento, estaban sujetos a menores controles.

En los días que siguieron al sismo, la población se resignó a no esperar ayuda efectiva del gobierno. Gran parte de la población fue evacuada y asistida por familiares que llegaron desde áreas como Lima o Ica, así como por una diversidad de entidades privadas que iban desde empresas y ONG hasta grupos de individuos que se organizaron para prestar ayuda. Esta ayuda inmediata permitió de manera paradójica ocultar la incapacidad de la burocracia. En un horizonte de tiempo más largo, Zapata (2010) indica que el repliegue del Estado ahondó las exclusiones existentes. Mientras que los sectores más pudientes afectados por el terremoto lograron rápidamente trasladar a sus familiares o incluso reconstruir sus viviendas y negocios, las familias pobres necesitaban del Estado para hacer lo mismo.

Hoy, varios años después del sismo, los avances son todavía modestos. Una gran parte del problema fue la falla de las instituciones tradicionales para canalizar los esfuerzos, lo que dejó gran margen de discrecionalidad a los distintos agentes. Como Zapata menciona, el Instituto de Defensa Civil (Indeci), que debería ser el encargado natural de dirigir los esfuerzos de reconstrucción, no cumplió su misión (ni la cumple regularmente) por una serie de defectos estructurales que lo hace, para todo fin práctico, inoperativo. Por otro lado, el fracaso de Forsur reiteró la ineficacia de la creación de organizaciones *ad hoc* para liderar los procesos de reconstrucción, ya que, como indica el autor, son improvisadas, les falta experiencia y no construyen sobre lo aprendido, sino quieren comenzar de cero[70].

Como no debería sorprender, existieron indicios (usualmente no probados) de una corrupción generalizada con el manejo de bono de reconstrucción. A su vez, faltaron los tradicionales mecanismos de transparencia, rendición de cuentas, y pesos y contrapesos. No obstante lo obvio de los resultados que podía generar una situación de control político sobre la burocracia, sorprendentemente no existió suficiente presión mediática sobre los grupos de interés involucrados para corregir los problemas de corrupción, inacción e ineficacia.

Claramente, el ejemplo de Pisco no es un caso aislado de debilidad del Estado, sino un dramático indicador de las capacidades del sector público y de la realidad nacional. En los últimos años hubo en el Perú una serie de conflictos sociales, muchas veces relacionados con actividades extractivas, que han hecho más que evidente la ausencia del Estado en amplios segmentos de la realidad nacional. Los eventos en Cajamarca alrededor del proyecto Conga son otro ejemplo de institucionalidad frágil.

2.3.2.2 Cajamarca y la minería

Cajamarca es una región donde existe mucha desigualdad entre actividades productivas y fraccionamiento territorial. Es una región de grandes contrastes, con una zona vinculada con la agricultura de exportación en la zona norte y otra zona de producción agropecuaria más tradicional, cuya operación, localizada en el centro-sur de la región, es cercana a la operación de mineras de nivel mundial.

[70] El autor menciona también que el legado de Forsur fue un conjunto de planes para aprovechar el potencial regional a través de fuertes inversiones en infraestructura, considerando que el terremoto ocurrió en una de las principales regiones agroexportadoras del Perú. En el capítulo 8, veremos las ventajas de pensar las políticas públicas de manera regional.

La historia contemporánea muestra que distintas instancias de Estado han fracasado en lograr el desarrollo económico de esta región. En la década de 1990, se construyó gradualmente la imagen de empresas mineras que no están sujetas a un adecuado control estatal. Ello fue propiciado por la pasividad del Estado en establecer oportunamente estándares ambientales, supervisar la transparencia en la compra de tierras y, en general, exigir prácticas de responsabilidad empresarial. De otro lado, existió falta de transparencia y comunicación de empresas líderes en la región como Yanacocha[71]. Posteriormente, en la última década, aunque las prácticas de las empresas mejoraron de manera sustancial, la política pública fue ineficaz en compatibilizar las diferencias obvias que una operación minera de escala crea en una región como Cajamarca, y en mejorar las posibilidades de desarrollo de la región.

Todo lo contrario, con el proceso de regionalización en marcha las contradicciones se hicieron explícitas. Las decisiones de las nuevas instancias de gobierno lógicamente tenderían a reflejar el sentimiento antiminero en ciernes si no se reaccionaba oportunamente. Hoy es evidente que el grueso de la población tiene bajísimos niveles de ingreso, no accede a una diversidad de servicios, tiene un bajo estándar de vida, no encuentra salidas productivas formales y no tiene un sistema educativo que transforme esta realidad. Como resultado, existe actualmente un ambiente caótico de negociación entre la población y las empresas mineras formales, e incluso entre la población y los distintos ámbitos de gobierno local. Es decir, se ha desatado un círculo vicioso de institucionalidad política de tipo extractivo.

Consecuentemente, las empresas mineras (por ahora principalmente Yanacocha) han encontrado serias dificultades para expandir sus actividades; otras empresas entrantes han demorado el inicio de operaciones y los gobiernos, local o regional, deben incluso negociar la construcción de infraestructura y otros programas. Las implicancias son serias; el crecimiento regional de Cajamarca está fuertemente ligado al crecimiento minero, por lo que en el período 2001-2011 fue la tercera región de menor crecimiento en el país.

El caso de Cajamarca es un ejemplo notable de cómo la acción de grupos de interés con influencia (una empresa de escala mundial, grupos políticos regionales, proveedores, grupos ambientalistas, grupos políticos nacionales, productores informales) causan un funcionamiento burocrático largamente imperfecto. Esto

[71] Tanaka y Meléndez (2009) presentan una excelente revisión del caso de las operaciones de Yanacocha en Cajamarca.

se ha acentuado de manera riesgosa por la falta de visión y liderazgo del Estado en los ámbitos local, regional y nacional.

2.3.2.3 Espinar y el Fondo Social

Un tercer ejemplo de fracaso institucional es el caso de la minera Xstrata Copper en la provincia de Espinar, Cusco. Luego de una historia de sucesivas etapas de protesta y diálogo desde su inicio en la década de 1980[72], la operación de Xstrata, que reemplazó en 2005 las operaciones de BHP Billiton, se convirtió en una fuente de buenas (quizá las mejores) prácticas de responsabilidad empresarial y derechos humanos.

Consistente con su preocupación por las relaciones con la comunidad en sus distintas operaciones (como, por ejemplo, en Las Bambas, Apurímac), la minera Xstrata consideró aspectos relacionados con el medio ambiente, las costumbres y las actividades agropecuarias, así como la entrega del 3% de sus utilidades antes de impuestos. Todo ello además de los impuestos y contribuciones normales a los que está sujeta la actividad minera. Esta propuesta era muy beneficiosa para la población. En adición a los recursos que pudieran llegar indirectamente a través del impuesto a la renta y directamente a través del canon, se disponía de una tercera fuente, potencialmente de mayor impacto, de ingresos para la población.

No obstante, en el año 2012, las autoridades de la municipalidad de Espinar declararon una huelga indefinida buscando elevar el aporte voluntario de 3% a 30% como parte de la compensación por la contaminación ambiental generada por la mina. Independientemente de los méritos de los reclamos por contaminación, este porcentaje de 30% buscaba sentar una posición negociadora[73], pero no tomaba en cuenta que ya existían mayores ingresos para la población por la mayor escala del proyecto. Los reclamos de recursos para infraestructura social eran dirigidos directamente a la empresa en lugar de al Estado.

Xstrata había proporcionado en su operación en Las Bambas, en Fuerabamba, comunidad en Apurímac, que sería reubicada como consecuencia del proyecto de inversión minera, 65 millones de dólares disponibles para la comunidad, incluso

[72] Ver una exposición detallada esta historia en De Echave (2009).

[73] Arellano (2011) considera que existen en principio tres tipos de conflictos sociales asociados a la minería. El primer tipo es el verdaderamente antiminero y que busca defender el sistema de vida de los pobladores. Sin embargo, considera que este tipo de conflicto no es mayoritario. Un segundo tipo de conflicto, y mucho más frecuente, es el de enfrentamiento táctico para ganar posición negociadora frente a la empresa. El conflicto de Xstrata pertenecería en este sentido a este segundo tipo. Un tercer tipo de conflicto ya no incluye a la empresa y se da por disputar la repartición de la renta del canon.

antes de iniciar la inversión. De esta manera, se generó un "Fondo Social" que le permitió contener conflictos potenciales.

Ante la creciente conflictividad de los proyectos y el reconocimiento de las limitadas capacidades del Estado para canalizar recursos a zonas de actividad minera, el interés nacional consistía en vender el esquema de Xstrata a otras operaciones localizadas en otras zonas del país. Diversos analistas sugerían que el modelo de un fondo social de Las Bambas debería ser utilizado en el futuro por otros potenciales operadores[74]. Este esquema implícitamente aumenta la presión tributaria y mejora la calidad del gasto y, de esta manera, ayuda a resolver dos problemas seculares de la economía peruana.

Sin embargo, los incidentes y la historia del proyecto sugieren una falla constante relacionada con la ausencia del Estado y con la falta de información, proactividad y liderazgo. El ejemplo de Xstrata demuestra que el sector privado, incluso aquel que observa mejoras prácticas sociales, no puede reemplazar al Estado. Los hechos pusieron en evidencia las limitaciones de generalizar la práctica del Fondo Social. La población no cesa en sus demandas y exige el aumento de un porcentaje ya creado. El Estado tiene un rol único en proveer servicios a la población y, en última instancia, tiene que decidir qué porcentaje de la renta debe redistribuirse.

En general, ante la falta de presencia del Estado y de confianza de la población en su capacidad para resolver conflictos (y la percepción de parcialidad en estos), se crean mecanismos que gradualmente llenan los espacios dejados por estas imperfecciones. Muchos de esos mecanismos evitan los canales formales y las institucionales tradicionales y se recurre a la protesta.

2.3.3 Fragilidad institucional

Los tres ejemplos utilizados representan fundamentalmente fallas institucionales asociadas a la debilidad del Estado. Este problema se acentúa por la ausencia de partidos políticos nacionales. La falta de partidos políticos fuertes afecta la gobernabilidad dado que los gobiernos de turno no tienen representantes políticos que los ayuden a nivel local/regional. Tampoco tienen autoridades electas de su mismo partido en los gobiernos municipales y regionales, y de hecho los líderes locales están normalmente en contra del gobierno central. En ese sentido, hay falta de coherencia y consistencia de políticas públicas, lo que acentúa el problema de

[74] Ver, por ejemplo, las entrevistas en Barnechea y Tumi (2011).

la ausencia del Estado. A esto se añade el mal diseñado proceso de regionalización que ha fragmentado aún más al Estado, como mencionamos antes.

Otros aspectos de fragilidad institucional son: el inadecuado funcionamiento de partes sustantivas del poder judicial y de la burocracia (en algunas decisiones o acciones se les encuentra politizados o corruptos); una tendencia al oportunismo no solo en la relación público-privado, sino también en la relación privado-privado e incluso dentro de las jerarquías de instituciones privadas; una visión sesgada del país construida en gran parte por la élite que es muy centralista; el inadecuado funcionamiento del poder legislativo; y un sector público ineficiente, ineficaz y ausente en numerosas partes del país.

En la medida en que los problemas institucionales, cualesquiera que estos fueran en cada coyuntura, están presentes en cada etapa desde la independencia, han venido causando en el muy largo plazo bajos niveles de acumulación de capital físico y humano, y, por ende, una baja transformación de la capacidad productiva.

En síntesis, el análisis de la institucionalidad económica y política nacional sugiere que esta es débil. Si bien las instituciones económicas peruanas se han vuelto algo más inclusivas (en el sentido de Acemoglu y Robinson) en los últimos años, contrarrestando la poca credibilidad de la ciudadanía en la política, la mejora es solo modesta en la medida en que el Estado se ha mantenido débil y los partidos políticos, básicamente inexistentes. Esto explica, en gran medida, la insatisfacción de los ciudadanos respecto de su seguridad, sus posibilidades de cuidarse o educarse, su manejo del tiempo, sus posibilidades de realizar actividades empresariales, sus posibilidades de manejar contingencias o enfrentar la adversidad, entre otros aspectos claves para elevar su productividad.

De manera más general, en este capítulo hemos tratado de entender las principales razones del desempeño disímil de la economía peruana, lo que afecta a un grupo relevante de nuestros compatriotas. Esto es de por sí malo desde un punto de vista de equidad. Pero el problema es aún mayor. Las debilidades de la economía peruana son compartidas por aquellas economías que eventualmente se estancan. Sin ajustes no menores al modelo, el escenario base debería ser que no alcancemos el desarrollo. Analizaremos estas ideas con más detalle en el siguiente capítulo.

3. No es obvio que estemos en una senda de desarrollo

Como se señaló en los capítulos anteriores, el desempeño de la economía peruana es menos destacado de lo que 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 muestran excelentes resultados. De otro lado, otras variables relevantes como la productividad, el empleo y la distribución muestran logros menos satisfactorios.

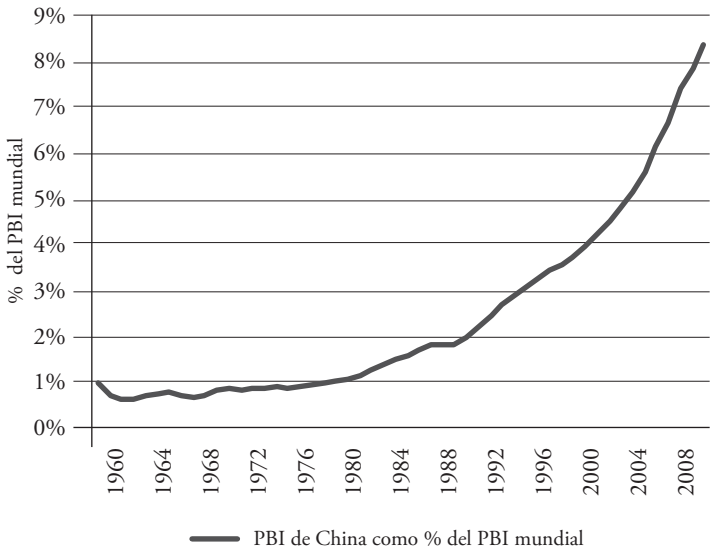
El análisis conjunto de estos indicadores parece ser clave no solo para entender la percepción de bienestar de los ciudadanos, sino también como predictor de la evolución de la economía peruana en los próximos años y, fundamentalmente, sobre la posibilidad de lograr el desarrollo en el largo plazo.

Una proyección hacia futuro requiere mucho más que extrapolar pasivamente el pasado reciente. La evolución asimétrica de los indicadores no es trivial para el desarrollo. Por el contrario, altas tasas de crecimiento derivadas de la expansión de industrias extractivas que no son acompañadas por una evolución favorable en educación e institucionalidad, normalmente no se sostienen en el largo plazo.

En los últimos años se habló frecuentemente sobre la oportunidad histórica que tiene el Perú para lograr el desarrollo económico. Esa "ventana de oportunidad" se daría como consecuencia de dos factores "exógenos" (es decir, no controlados directamente por los hacedores de la política económica): (a) el megaciclo económico chino (con su obvio efecto positivo sobre las materias primas) y (b) el llamado "bono demográfico", resultado del aumento progresivo de la PEA como porcentaje de la población total (Barnechea, en Barnechea y Tumi 2011: 60-1) .

El primer factor ha sido bastante evidente. Sin lugar a dudas, el desarrollo externo más relevante para la economía peruana en los últimos años es la creciente importancia de China en la economía mundial. China viene creciendo a tasas muy altas y de manera sostenida desde 1978 (alrededor del 10% anual), pero su importancia mundial se acentúo en los últimos 10 años con su integración a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en diciembre del 2011 y al haber logrado un tamaño crítico suficiente para ser determinante en el precio de muchas materias primas. Su relevancia está bien documentada. China es en este momento la segunda economía más importante del mundo y contribuyó en la última década por sí sola a aproximadamente de un cuarto a un tercio del crecimiento mundial. Dado su modelo de desarrollo, que ha privilegiado la inversión sobre el consumo y la demanda externa sobre la doméstica, China demanda más o menos el 30% de la producción mundial de materias primas.

Gráfico 3.1. PBI de China como porcentaje del PBI mundial, 1960-2011



Fuente: Banco Mundial.
Elaboración propia.

Más aún, hay razones para esperar que la participación china en el PBI global continúe aumentando. Haciendo la (notable) salvedad del caso, se espera que entre el 2020 y 2030 China pase a ser la economía más grande del planeta.

El segundo factor (el bono o dividendo demográfico) está relacionado con la evolución esperada de la "tasa de dependencia", definida como el porcentaje de la población dependiente como porcentaje de la población económicamente activa (PEA). Específicamente, la población menor de 15 años y mayor de 65 dividida por la población con edades entre los 15 y 65 años.

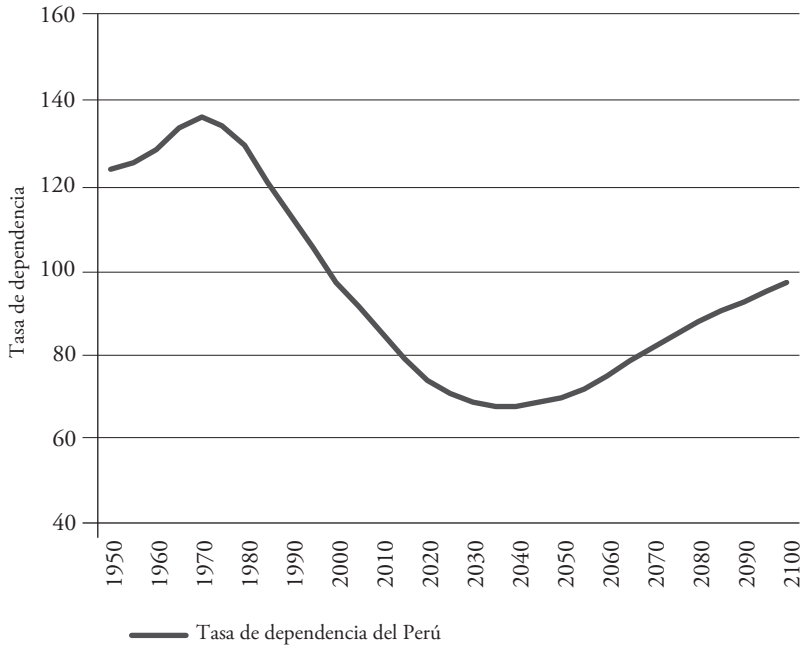
Una caída en la tasa de dependencia afecta a la economía en por lo menos tres vías: la primera es relativamente mecánica y relacionada con la oferta laboral. Asumiendo el resto de factores constante, a menor tasa de dependencia, mayor será la PEA y mayor la producción[75]. El segundo canal es a través de los ahorros. La población entre la edad de 15 y 65 años (y sobre todo entre 40 y 65) tiende a tener tasas de ahorro mayores que aquellas de población menor de 15 o mayor de 65. Mayor ahorro implica mayor inversión y mayor acumulación de capital y crecimiento. El tercer canal es más indirecto y está relacionado con la mayor inversión en capital humano en la medida que la esperanza de vida aumenta (Bloom, Canning y Sevilla 2003). El Fondo Monetario Internacional (2004) encontró una relación clara y positiva entre variables demográficas y la tasa de crecimiento económico.

Según el PNUD, la tasa de dependencia en el Perú se encuentra actualmente en 85% y ha caído de manera continua desde 135% en el año 1970. Se espera que dicha tasa siga reduciéndose en los próximos 25-30 años y logre un mínimo histórico de 65% entre el 2035 y el 2040. Desde ese momento, la tasa de dependencia aumentará pero lentamente, y solo en el 2075 regresará a los niveles actuales (ver gráfico 3.2). En ese sentido, el Perú esta experimentando un "bono (o dividendo) demográfico"[76].

[75] Las relaciones entre niveles de tasa de dependencia o ratio de PEA a población y nivel de PBI, así como la relación entre los cambios de estas variables, se pueden demostrar matemáticamente mediante la descomposición de las fuentes de crecimiento.

[76] Ver, por ejemplo, los argumentos y documentos citados sobre el bono demográfico en el Perú (Martínez, Mendoza y Saravia 2012).

Gráfico 3.2. Tasa de dependencia del Perú, 1950-2100



Fuente: Organización de las Naciones Unidas.
Elaboración propia.

En el corto plazo, el superciclo chino y el bono demográfico estarían reforzados por el "*catching-up*" natural de una economía con un ingreso per cápita medio como el Perú, con capacidad de movilizar recursos de sectores menos a más productivos, así como acercarse a la frontera de productividad. De esta manera, el crecimiento peruano seguiría el patrón que sugiere Gerschenkron (1965). En este, las etapas iniciales del desarrollo son más sencillas, ya que los países pueden obtener ganancias de productividad reasignando trabajadores de sectores menos a más productivos (que normalmente utilizan tecnología importada) y explotando el bono demográfico.

Sin embargo, hay razones para pensar que el desarrollo económico no será inexorable. Por el contrario, nuestro escenario base es que el país crezca a tasas altas por unos años más, pero que el crecimiento eventualmente se desacelere. Primero, la economía china ya está sufriendo transformaciones estructurales que afectan la demanda por materias primas y ya se está desacelerando. Más allá

de China, existe una posibilidad alta de que el ambiente internacional de los próximos años sea más complicado que el de los últimos 20 años. Segundo, el bono demográfico va a ser un factor positivo para el crecimiento pero no más de lo que ha sido en el pasado reciente.

Tercero, la experiencia peruana de los últimos 20 años no es infrecuente en la experiencia internacional. Hausmann, Pritchett and Rodrik (2005) documentan que hay un número alto de países que experimentan períodos de aceleración del crecimiento que dura varios años, procesos que, sin embargo, terminan muchas veces de manera abrupta una vez que el crecimiento más fácil/extensivo se agota.

Cuarto, el crecimiento acelerado que el Perú está experimentando no es único en nuestra historia económica. El país ya tuvo *booms* de exportaciones y/o crecimiento que lamentablemente no terminaron bien. El proceso actual es más promisorio que los anteriores pero existen similitudes importantes con procesos anteriores y, por ello, tiene sentido tomar las lecciones del pasado.

Quinto, la experiencia internacional sugiere que los *booms* de recursos naturales son más difíciles de manejar en el mediano plazo en países con institucionalidad frágil como el Perú. Por último, la alta desigualdad que el crecimiento económico no ha reducido suficientemente rápido trae consigo una serie de riesgos de mediano y largo plazo. A continuación desarrollaremos estas ideas y concluiremos con nuestro escenario base en caso el *statu quo* en política económica no cambie.

3.1 Cambios en China y peligros en la economía mundial

El entorno internacional inmediatamente previo a la crisis de 2007/2008 fue particularmente favorable para la economía peruana en la medida en que combinó un crecimiento mundial alto, inflación baja, poca volatilidad económica (tanto así que incluso se habló del período de la "Gran Moderación"[77]), buenos precios de materias primas y relativa liquidez internacional.

A partir de ese momento, la situación parece haber cambiado en una serie de dimensiones. En primer lugar, el crecimiento de los países desarrollados es bastante más bajo que el previo al 2007 y nada indica que aumentará de manera significativa en el corto o mediano plazo. En segundo lugar, es muy probable que el período post-2007 será también más volátil. Desde una perspectiva histórica, la "Gran Moderación" será con alta probabilidad solo un período excepcional y breve

[77] El término "Gran Moderación" fue introducido por James Stock y Mark Watson en su documento del 2002, "Has the Business Cycle Changed and Why?". Ben Bernanke lo popularizó en un discurso en las reuniones del 2004 de la Eastern Economic Association.

en la historia económica mundial[78]. Tercero, China parece estar en un proceso de transformación estructural desde el 2008, proceso que se ha hecho evidente una vez que los efectos del gran estímulo fiscal y monetario de 2008/2009 han desaparecido.

Es útil entender por qué el crecimiento chino es potencialmente más importante para el Perú que el crecimiento de los Estados Unidos. El bajo crecimiento en los Estados Unidos (y en menor medida en Europa) nos afecta negativamente al reducir la demanda por los productos que exportamos, pero las políticas monetarias laxas de la FED (para contrarrestar ese crecimiento bajo) nos afectan positivamente al generar financiamiento externo barato para el sector privado. Naturalmente, una aceleración de crecimiento en los Estados Unidos nos beneficiaría en términos de exportaciones pero nos afectaría en términos de financiamiento. Si el proceso de contracción monetaria fuera muy abrupto, los efectos negativos del menor financiamiento podrían incluso primar.

En contraste, una caída en el crecimiento chino es, sin lugar a dudas, negativo para la economía peruana. Al no estar China financieramente integrada con el resto del mundo, inyecciones de liquidez del Banco Central de China para contrarrestar el menor crecimiento no afectarán significativamente la liquidez internacional. El único efecto relevante para la economía peruana sería la reducción de la demanda por materias primas.

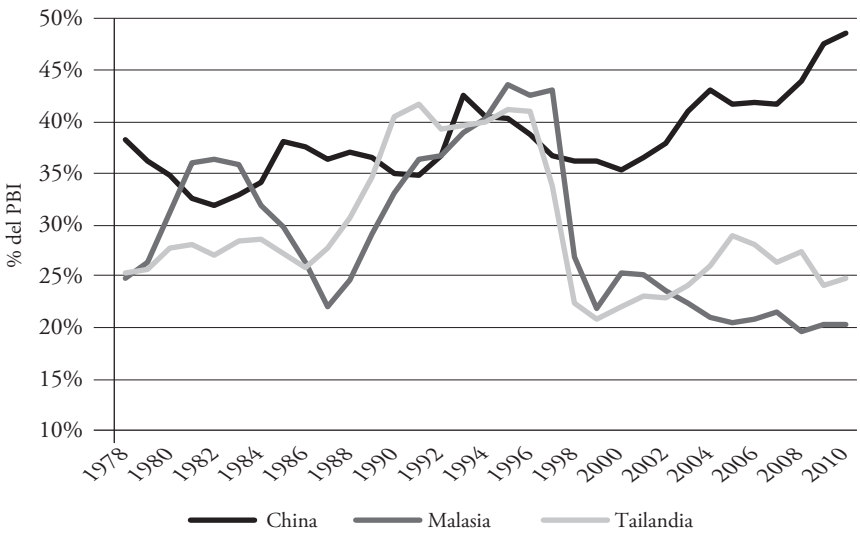
Comencemos por los cambios en China. Si bien hay razones para esperar que la participación china en el PBI global continúe aumentando, es muy probable que su crecimiento en los siguientes 20 años sea notoriamente menor que el de los últimos 25 años y cualitativamente distinto.

Varios países asiáticos (Corea, Taiwán, Singapur, entre otros) adoptaron durante los últimos 50 años el modelo japonés de desarrollo, que consistió en usar el sector exportador como motor de la economía en desmedro del consumo doméstico. En China, en particular, un porcentaje alto de la inversión se destinó al sector manufacturero exportador. El milagro económico chino se produjo en un contexto en que se distorsionaron los factores de producción y se liberalizó el mercado de bienes. El control en el costo de factores (mano de obra, tierra, capital) produjo grandes beneficios a productores y exportadores pero afectó al consumidor. Este patrón de crecimiento generó desbalances como cuentas corrientes altamente superavitarias, una altísima tasa de inversión como porcentaje del PBI y muy poco consumo. Asimismo, China logró mantener inflaciones muy

[78] Ver, por ejemplo, Krugman (2009).

bajas (desde mediados de la década de 1990) en la medida en que los costos laborales estuvieron contenidos.

Gráfico 3.3. Inversión como porcentaje del PBI de países seleccionados, 1978-2011



Fuente: Banco Mundial.
Elaboración propia.

Sin embargo, China parece haber encontrado límites a su modelo de crecimiento. En primer lugar, ha llegado a un nivel de PBI (como porcentaje del PBI mundial) tal que la dependencia en el sector exportador le impone un límite. El consumo doméstico debe ser un impulsor creciente de demanda si quiere mantener tasa altas de crecimiento.

En segundo lugar, la inversión china como porcentaje del producto es casi 50%, nivel bastante mayor que el que otros países han podido sostener (gráfico 3.3). Esto tiene efectos evidentes sobre la calidad de la inversión y, eventualmente, sobre el crecimiento. Existen indicadores que sugieren la existencia de sobrecapacidad y distorsiones en la asignación de recursos.

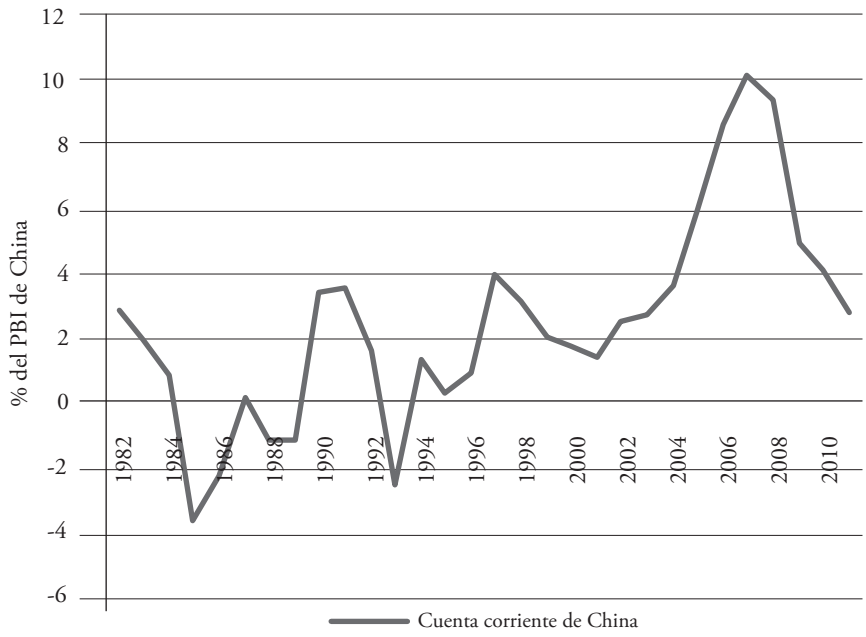
En tercer lugar, desde el 2010 la economía china ha experimentado presiones inflacionarias como resultado de aumentos salariales por encima de los aumentos de productividad. Algunos economistas sostienen que China podría haber encontrado el punto de inflexión de Lewis popularizado por el economista Arthur

Lewis, que sugiere que una vez que la gran mayoría de la masa laboral rural migra a la ciudad, los países empiezan a enfrentar presiones salariales hacia el alza.

En cuarto lugar, otros factores demográficos parecen ser negativos también. Como resultado de la política del "hijo único", China tiene una evolución demográfica inusual para un país en su etapa actual de desarrollo. La tasa de dependencia china va a llegar a su nivel mínimo en el 2015 y empezará a caer de manera progresiva a partir de ese momento. En el año 2015, la cantidad absoluta de la PEA llegará a su nivel. Poniéndolo en perspectiva, Japón obtuvo el piso en su tasa de dependencia alrededor de 1995, cuando tenía un ingreso per cápita promedio de USD 42.000, mientras que China va a llegar a ese piso con un ingreso per cápita de USD 8.000. Cai y Wang (2005) estimaron que entre 1982-2000, la disminución de la tasa de dependencia total había aportado más de la cuarta parte del crecimiento del PBI per cápita en ese período.

El patrón de crecimiento ya estaría empezando a revertirse. El cambio más notable es el de los desequilibrios externos. Después de tener un pico de más de 10%, el superávit de la cuenta corriente cayó a 2,6% en el 2012.

Gráfico 3.4. Cuenta corriente de China como porcentaje de su PBI, 1982-2011



Fuente: Banco Mundial.
Elaboración propia.

En ese sentido, China parece estar transitando de un período de milagro económico a una fase más normal de desarrollo, donde el crecimiento está cayendo del 10% de los últimos 30 años a alrededor del 7%. Por ejemplo, el Banco Mundial proyecta un crecimiento que va convergiendo a 7% en la segunda mitad de esta década y 5% en la segunda mitad de la década próxima (Banco Mundial 2013). Esta institución considera que China debe cambiar su política y marco institucional para hacer frente a varios desafíos y riesgos significativos, como una sociedad que envejece, una desigualdad creciente, un déficit grande y creciente del medio ambiente, la poca competencia en la economía y los desequilibrios externos persistentes. Lee y Hong (2010), del Banco Asiático de Desarrollo, sugieren que si China continuara sus reformas estructurales, puede crecer al 7% en el 2011-2020 y un poco por encima del 6% entre el 2021 y el 2030.

Otros autores son más pesimistas. Eichengreen, Park y Shin (2011) consideran que China se está acercando al nivel de ingreso per cápita (un poco más de USD 15.000 en USD PPP) medio en el cual muchos países han enfrentado un marcado proceso de desaceleración (una caída en su crecimiento de más de 3,5 puntos porcentuales). Según los autores, China presenta muchas de las características de los países que se desaceleraron significativamente. China podría tener una caída incluso más marcada porque su desaceleración se daría con una conjunción de factores demográficos negativos, caída en la inversión de altísimos niveles y, crucialmente, una caída sustancial en la productividad total de factores[79].

Más allá de los riesgos de largo plazo, en el corto y mediano plazo no solo la tasa de crecimiento chino caería, sino que los impulsores del crecimiento cambiarían. El motor pasaría a ser el consumo doméstico, luego de haberlo sido las exportaciones y, fundamentalmente, la inversión. La inversión tiende a ser más intensiva en las materias primas que el Perú produce que el consumo. Es decir, un dólar de inversión está asociado con mayor demanda por metales básicos que un dólar de consumo privado. Como consecuencia, para un mismo nivel de crecimiento chino, la demanda por minerales sería menor.

Finalmente, es muy probable que los ciclos económicos chinos resulten más volátiles. En la medida en que la economía se va liberalizando, la posibilidad de

[79] Acemoglu y Robinson (2012) también se muestran pesimistas sobre el crecimiento chino de largo plazo debido a que su modelo de desarrollo está basado en adopción de las tecnologías existentes y en el fuerte crecimiento de la inversión, es decir crecimiento extensivo, no en el proceso de innovación y "destrucción creativa" que ha caracterizado a las sociedades que se han desarrollado. En su terminología, el crecimiento chino está basado en instituciones económicas y políticas extractivas no inclusivas. Sin embargo, al ser su preocupación de muy largo plazo, su implicancia para el Perú en el mediano plazo será limitada.

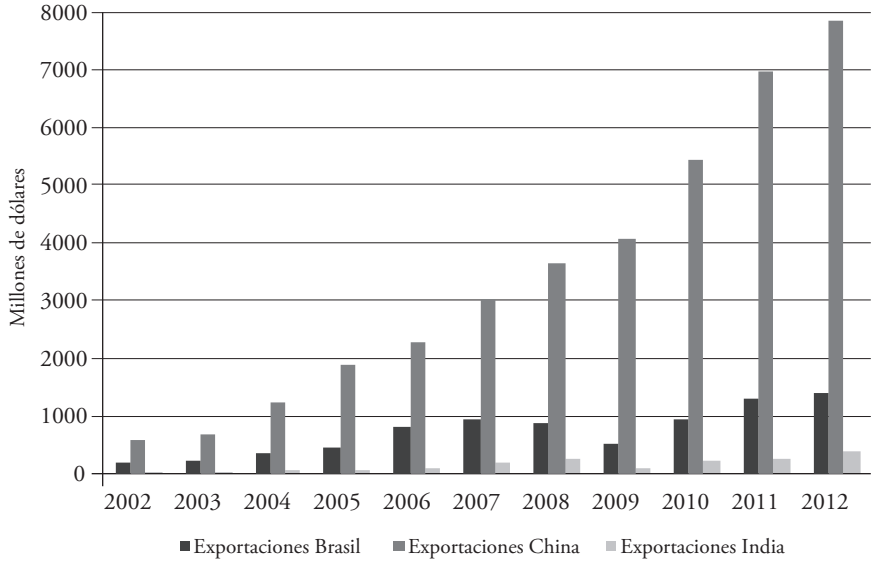
hacer "*fine tuning*" va disminuyendo debido a que menos sectores de la economía se encuentran bajo el control directo del gobierno.

Un menor crecimiento chino, con menor intensidad en materias primas y con mayor inflación y volatilidad, claramente ofrece un escenario más complicado para el Perú. Predecir lo que significará para el precio de materias primas tiene amplio margen de error pero lo más probable es que estos no vuelvan a mostrar la tendencia creciente previa a la crisis del 2008. Lo más razonable (y conservador) es asumir que la gran alza de precios de materias primas como resultado del crecimiento chino ya se dio. De hecho, los precios de muchas materias primas relevantes para el Perú son en la segunda mitad del 2013 bastante menores que en su pico del 2011.

El resto de países en desarrollo no puede remplazar a China ni en el corto ni en el mediano plazo. La India sería el candidato natural. Después de China es el país que ha crecido más en los últimos 10 años. Tiene dinámicas demográficas muy favorables y un nivel de ingreso per cápita bastante bajo, por lo que tiene margen para hacer *catch-up*. Sin embargo, su demanda por materias primas no sería ni cercanamente equivalente a las chinas. Su economía es mucho más cerrada y, por ello, con menor demanda por importaciones. Asimismo, su estructura productiva es mucho más intensiva en servicios y menos en el sector manufacturero. A su vez, como resultado de cuellos de botella productivos y en ausencia de mejoras sustanciales en productividad, su crecimiento ha caído del 9% de los últimos años a alrededor del 5%.

Otros países en desarrollo tampoco van a poder compensar por el menor crecimiento y el rebalanceo chino. Brasil crece a tasas mucho menores que China y la India. Como veremos, es muy probable que el crecimiento brasileño de los próximos años sea menor que el promedio del 2002/2010, período en el que el país obtuvo los mayores beneficios de la estabilidad macroeconómica, de las reformas estructurales de finales de la década de 1990 y del aumento de precios de materias primas. Adicionalmente, el país es en esencia un productor de materias primas, por lo que su demanda por materias primas peruanas es relativamente modesto. Si bien, dadas las bajas exportaciones a ese país, existe margen para aumentar la penetración de ciertos productos peruanos (como textiles) en el mercado brasileño, es difícil pensar que Brasil pueda compensar un menor crecimiento chino.

Gráfico 3.5. Exportaciones peruanas a Brasil, China y la India, 2002-2012



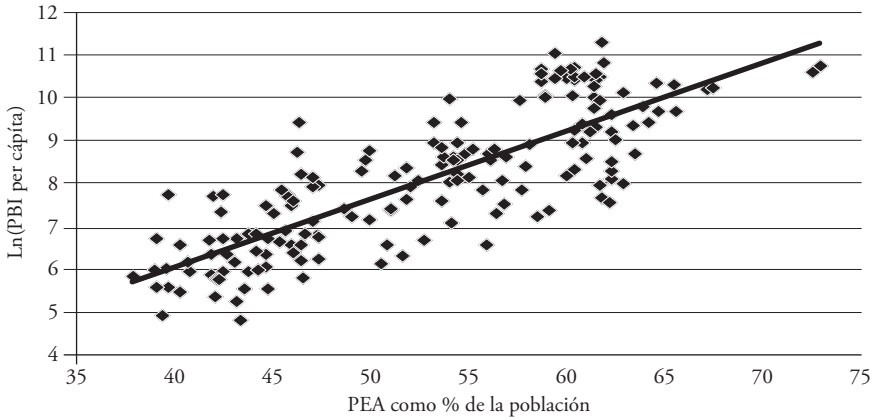
Fuente: Sunat.
Elaboración propia.

En síntesis, es muy probable que los países relevantes para el Perú tengan un período de menor crecimiento, mayor inflación y mayor volatilidad que en la actualidad, por lo que el entorno internacional no sería más benévolo que en la actualidad.

3.2 El bono demográfico ya viene operando hace años

El bono demográfico es un factor favorable para el crecimiento del Perú. Sin embargo, no es obvio que sea tan positivo como comúnmente se sugiere. Hay una confusión frecuente entre niveles y tasas de crecimiento. El nivel de la tasa de dependencia y el nivel de ratio de PEA a población están negativamente y positivamente relacionados, respectivamente, con el nivel del PBI per cápita. El gráfico muestra la relación (para un corte transversal de países) claramente positiva entre niveles de la tasa de PEA a población total y niveles de PBI per cápita.

Gráfico 3.6. Relación entre PEA y PBI per cápita

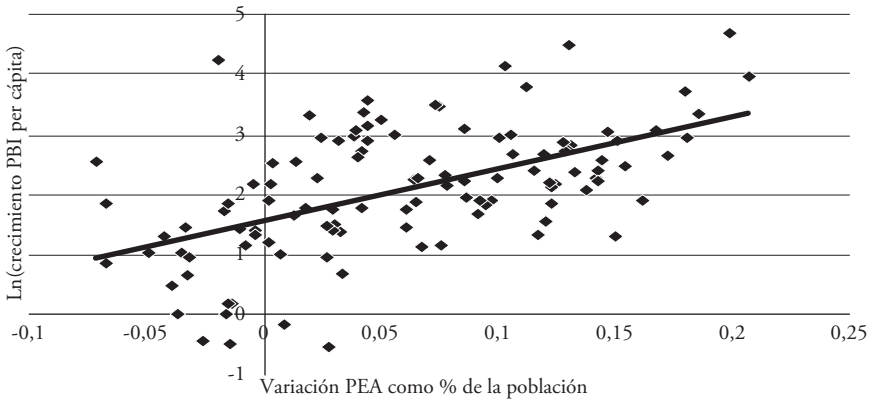


Fuente: Banco Mundial.
Elaboración propia.

Asimismo, el crecimiento porcentual del PBI per cápita es el que esta positivamente relacionado con el cambio porcentual en la tasa de PEA a población total.

El *World Economic Outlook* (WEO) del Fondo Monetario Internacional de septiembre del 2004 presentó evidencia empírica de la relación de los cambios porcentuales. En el gráfico se presentan los resultados del Fondo Monetario con datos actualizados, mostrándose que la relación entre el cambio en el ratio de PEA a población total y el crecimiento del PBI per cápita se mantiene.

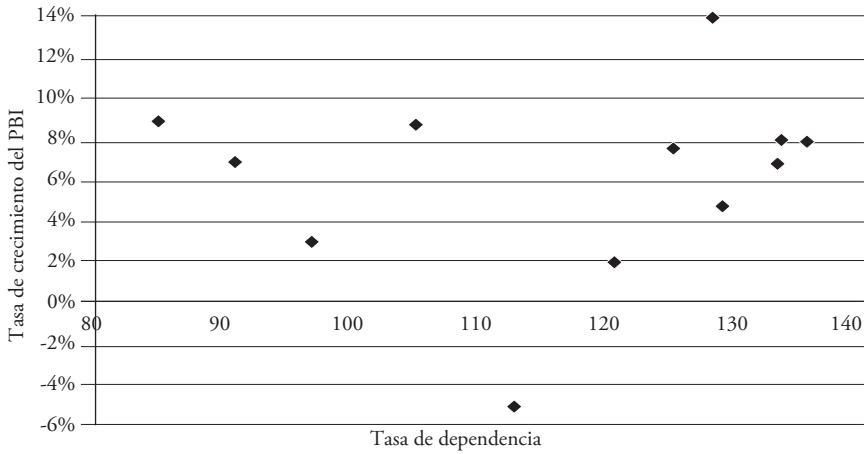
Gráfico 3.7. Relación entre variación de la PEA y crecimiento del PBI per cápita



Fuente: Banco Mundial.
Elaboración propia.

Sin embargo, el nivel de la tasa de dependencia y el crecimiento, por otro lado, no tienen mayor relación, como muestra el gráfico.

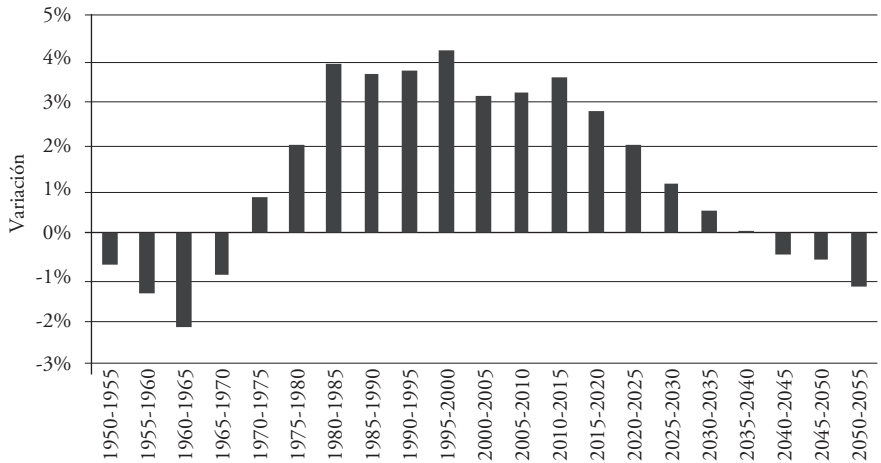
Gráfico 3.8. Relación entre tasa de dependencia y crecimiento del PBI per cápita



Fuentes: Banco Mundial y Organización de las Naciones Unidas.
Elaboración propia.

Diferenciar entre los niveles y en los cambios es relevante. Si bien la tasa de PEA a población total (L/N) va a seguir aumentado, ya lo lleva haciendo casi 40 años. La relación llegó a su nivel mínimo histórico en 1972 y ha venido aumentado desde ese momento. El 75% del aumento esperado de L/N ya se produjo. Más importante aún, se espera que la tasa de crecimiento del ratio L/N se desacelerare. En el gráfico vemos que en los años futuros la tasa de crecimiento de L/N se desacelera de manera significativa con respecto a este quinquenio. Eso indicaría que asumiendo otras variables constantes el nivel de crecimiento de la economía también se reduciría.

Gráfico 3.9. Variación de la tasa de dependencia del Perú, 1950-2055



Fuente: Organización de las Naciones Unidas.
Elaboración propia.

El análisis anterior sugiere que los factores demográficos podrían cumplir un rol menos favorable para el crecimiento económico que lo comúnmente aceptado. No habría una mejora absoluta con respecto a la tendencia reciente y los factores demográficos no tenderían a aumentar la tasa de crecimiento de la economía con respecto al pasado reciente. Si bien, según la definición de la Organización de las Naciones Unidas, el Perú tiene un bono demográfico y lo seguirá teniendo en los próximos años (ya que su tasa PEA como porcentaje de la población total está por encima del 55%), esto ya se ha venido dando por un tiempo[80].

Esto no significa, sin embargo, que sea imposible alterar las maneras como las variables demográficas afectarán el desarrollo. Por ejemplo, retrasar la edad de retiro en la medida en que la esperanza de vida poblacional aumente, ayudaría a aumentar la relación PEA a población. De manera aún más importante, políticas educativas, de salud, etc., pueden empezar a mejorar la productividad de la economía y aumentar la probabilidad de lograr el desarrollo. Pero esto ayuda a re-enfatizar el hecho de que la variable demográfica, tomada como variable "exógena", no será tan favorable como normalmente se piensa.

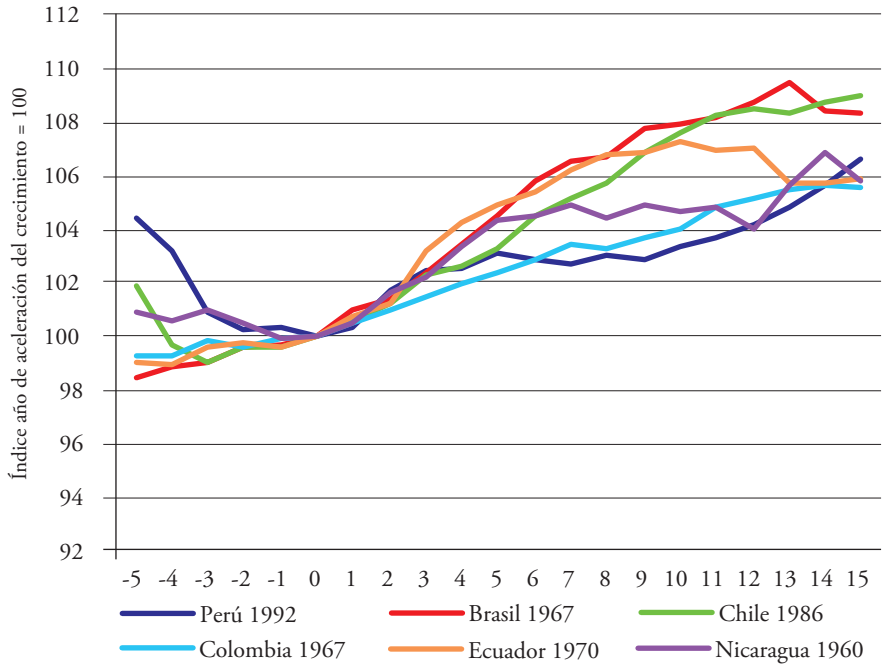
[80] No existe una definición exacta del bono demográfico. La Organización de las Naciones Unidas lo ha definido como la situación en la que el porcentaje de niños de menos de 15 es menor de 30% de la población total y el de adultos mayores de 65 años es menor de 15% de la población total.

3.3 El proceso de crecimiento peruano actual no es inusual

Como se mencionó anteriormente, una serie de países experimentaron períodos de "aceleración del crecimiento" similares al peruano de los últimos veinte años. Hausmann *et al.* (2005) muestran que uno de los elementos comunes más llamativos en países que presentan una aceleración del crecimiento es que ocurren, muchas veces, luego de cambios relativamente modestos sea en política económica o en condiciones internacionales.

La otra cara de la medalla es que, en muchos casos, el crecimiento repentinamente empieza a desacelerarse y las economías se estancan, particularmente si no continúan mejorando la política económica tanto a nivel micro- como macroeconómico. Respecto a ello, Hausmann *et al.* (2005) muestran los casos de El Salvador, Brasil y República Dominicana como crecimientos acelerados momentáneos. Brasil, por ejemplo, tuvo un proceso aceleración del crecimiento en 1967 con reformas de estabilización de precios, apertura comercial, etc., logrando crecimiento de casi 9% entre 1967 y 1979; sin embargo este se reduce durante las décadas de 1980 y 1990, debido a un precario balance fiscal, restricciones de balanza comercial, debilidad institucional, entre otros. Por su parte, Cárdenas (2007) muestra el mismo proceso para Colombia en 1967 (4% anual) hasta 1980, cuando decae a 1,2% (y se agudiza durante la década de 1990 con 0,9% anual). Esto se debería a las ganancias en productividad hasta la década de 1970, y las pérdidas en las mismas en las décadas posteriores, asociadas al crimen, narcotráfico y la débil institucionalidad. Algunos ejemplos se muestran en el gráfico siguiente.

Gráfico 3.10. Dinámica de crecimiento alrededor del período de aceleración del crecimiento

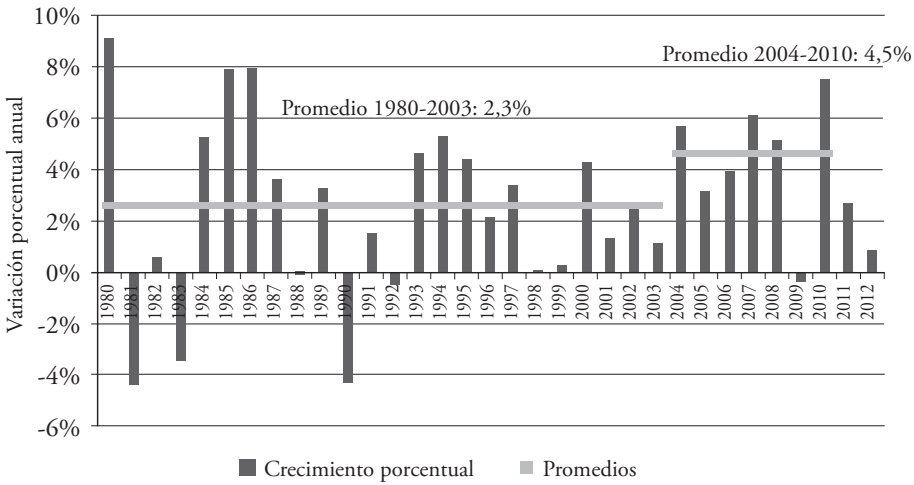


Fuente: Banco Mundial
Elaboración propia.

Por su proximidad, tal vez es el caso más ilustrativo de un país que crece y luego se estanca es Brasil en la actualidad. Luego de crecer modestamente entre 1980 y el 2003 (a un promedio anual de 2,3%) la economía se aceleró de manera significativa y experimentó un crecimiento de 4,5% entre el 2004 y el 2010, como consecuencia de una serie de factores que incluyeron la estabilización macroeconómica, las reformas estructurales de las administraciones de Cardoso y la mejora en los términos de intercambio. Sin embargo, luego de continuar con las reformas estructurales durante la primera mitad del primer gobierno del presidente Lula, el país no emprendió una agenda agresiva para atenuar sus conocidos cuellos de botella productivos, incluyendo un déficit mayúsculo en infraestructura y de ahorro doméstico. Así, la economía creció solo 0,9% en el 2012. Todo sugiere que el crecimiento se estabilizará alrededor del 2,5%, no muy por encima del crecimiento previo al del período acelerado de la década

pasada. Entre los factores estructurales que sugieren un crecimiento menor están variables demográficas que serán menos favorables (y, en ese sentido, ayudarán menos al crecimiento que en años previos), los bajos niveles de inversión (que se ha mantenido alrededor de 17%-18%, niveles inconsistentes con crecimiento mayor de 3%) y la falta de reformas que empujen el crecimiento de la PTF a niveles cercanos al 1,3% del período 2004-2010[81].

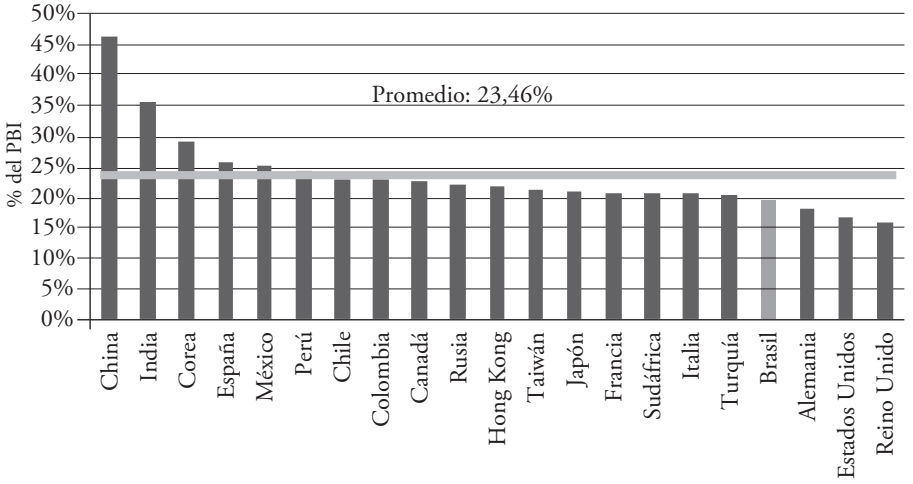
Gráfico 3.11. Crecimiento de Brasil, 1980-2012



Fuente: Banco Mundial.
Elaboración propia.

[81] Un caso relativamente opuesto a Brasil es México. A diferencia del primero, México tuvo un proceso de desaceleración del crecimiento a partir de comienzos de la década pasada como consecuencia, entre otros cosas, de la competencia que China le imponía en sus exportaciones manufactureras, particularmente hacia los Estados Unidos. China producía lo mismo que México, pero a menores costos como consecuencia de su mano de obra barata. Oviedo (2012) calcula que el efecto de China fue una reducción anual de 60 puntos básicos de crecimiento de México cada año entre 2002 y 2006. Particularmente agudo fue el efecto en textiles, vestido y zapatos. Pero esto ha empezado a cambiar. Los salarios reales (en dólares constantes) han aumentado 20% anual en China desde el 2003, mientras que en México se han mantenido constantes. Mientras que en el 2003 los salarios mexicanos eran siete veces mayores que los salarios chinos, en el 2011 eran solo 40% mayores. México ha estado observando importantes ganancias de productividad por lo que su competitividad ha aumentado mucho y se esperan tasas de crecimiento mayores que en Brasil en los próximos años.

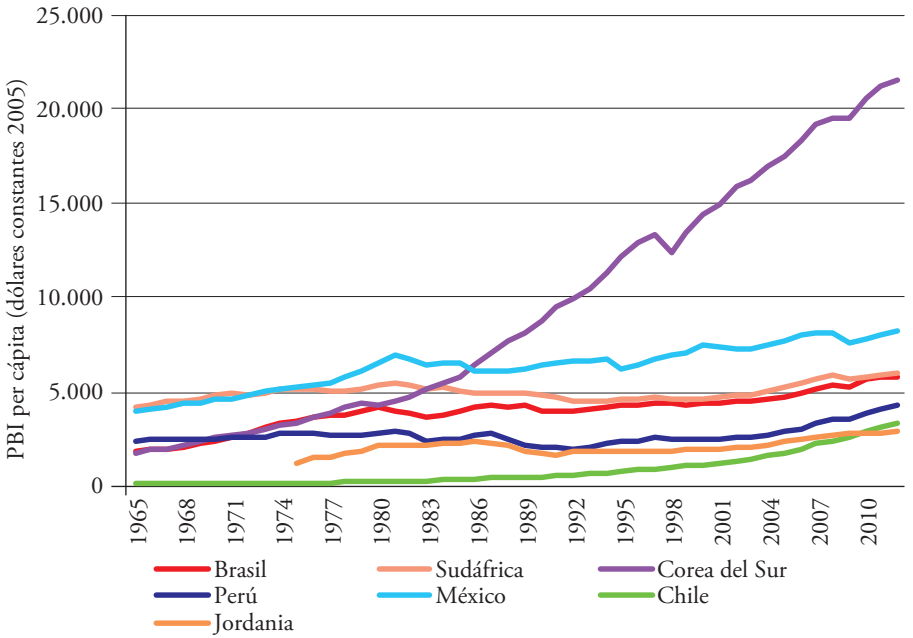
Gráfico 3.12. Inversión como porcentaje del PBI



Fuente: Banco Mundial.
Elaboración propia.

Un tema muy relacionado con el fin de los procesos de aceleración del crecimiento es lo que los economistas llaman "la trampa de los ingresos medios". Con ese nombre se conoce la situación en la que se han encontrado algunos países (particularmente en América Latina y el Medio Oriente) de quedarse estancados en un nivel de ingreso medio sin hacer el salto hacia el desarrollo económico. En general, dichos países tienen salarios demasiado altos para competir en los mercados mundiales con los países de costos bajos, pero no han sofisticado su estructura productiva de manera suficiente como para producir bienes y servicios de gran valor agregado basados en la innovación y el conocimiento (Banco Mundial 2010). Por ejemplo, en el gráfico siguiente se muestra el ingreso per cápita (en dólares constantes del 2005) de Corea del Sur, Brasil, Sudáfrica, México, Chile, Jordania y el Perú. Como se observa, Corea logró salirse del grupo de ingresos medios e incorporarse al grupo de países de alto ingreso. Antes de Corea lo había hecho Japón. Sin embargo, ningún país de América Latina (ni siquiera Chile, por el momento) ha logrado saltear dicha trampa.

Gráfico 3.13. Trampa de ingresos medios, 1965-2012



Fuente: Banco Mundial.
Elaboración propia.

¿Por qué ocurre la trampa de los ingresos medios? No existe una explicación única. La teoría económica desde la época de Gerschenkron (1965) sugiere que las etapas iniciales del desarrollo son más sencillas, ya que los países pueden tener ganancias de productividad (PTF) simplemente reasignando trabajadores de sectores menos productivos a los sectores más productivos (que normalmente utilizan tecnología importada). Adicionalmente, en la medida en que las poblaciones son relativamente jóvenes, se benefician del llamado "bono demográfico", que se manifiesta de diversas maneras, incluyendo mayor capacidad de ahorro, mayor participación de la fuerza laboral como porcentaje de la población total, etc. Pero, eventualmente, se tocan los límites de ese crecimiento "extensivo". El aumento de salarios resulta en pérdidas de competitividad con respecto a países más pobres y para compensar por ello se requiere continuar aumentando la productividad. Pero acercarse a la frontera de productividad se vuelve más complicado. Ya no solo se requiere copiar tecnologías del exterior, sino organizar las estructuras de los mercados, mejorar incentivos y complementariedades o directamente innovar, lo que es mucho más difícil.

Más recientemente, Rodrik (2007) indica que si bien la experiencia internacional demuestra que la fortaleza institucional no es un prerrequisito para iniciar un proceso de aceleración de crecimiento, para que este continúe tiene que complementarse en el tiempo con un fortalecimiento institucional que lo sostenga y que lo haga resistente a la volatilidad internacional. Así, hay una serie de ingredientes institucionales que parecen ser necesarios para lograr el desarrollo: burocracias calificadas y meritocráticas, poder judicial confiable, instituciones democráticas, buena regulación y supervisión, "*social safety net*", políticas fiscal y monetaria sólidas, etc. El autor también enfatiza los "principios económicos" a los que se han adherido los países que han logrado crecer a tasas sustanciales y durante períodos relativamente largos: incentivos orientados al mercado, respeto a los derechos de propiedad y política fiscal y monetaria sólida. Summers (2003) presenta una lista similar.

¿Podría el Perú caer en la trampa de los ingresos medios? En principio, no parece inminente. La maduración de una serie de proyectos en el área minero-energética en los próximos años sugiere que el crecimiento podría mantenerse alto en el próximo quinquenio. Por lo demás, la media nivel de ingreso per cápita en la que la trampa de los ingresos medios ocurre es normalmente USD 15k. Eso sugiere que si el crecimiento per cápita de los últimos años se repitiera en el futuro inmediato, el Perú llegaría al nivel donde la trampa de los ingresos medios normalmente ocurre alrededor de finales de esta década.

Obviamente, asumir que el Perú caerá en la trampa de los ingresos medios a un nivel predeterminado de ingreso es arbitrario. Asimismo, extrapolar el pasado reciente asumiendo que se repetirá de manera indefinida en el futuro es poco riguroso. Se deben considerar temas idiosincráticos al Perú, como factores demográficos (como los ya mencionados), la estructura productiva y el hecho de que ya nos estancamos en el pasado, la institucionalidad pobre y cómo eso puede afectar el manejo de los *booms* de recursos naturales, y los problemas acarreados por la desigualdad, factores que veremos con detalle en las siguientes secciones.

Por el momento, basta enfatizar que el fortalecimiento institucional que, indica Rodrik, debe coexistir con el desarrollo económico, solo se ha dado en la parte macro/social (y en esta última solo recientemente).

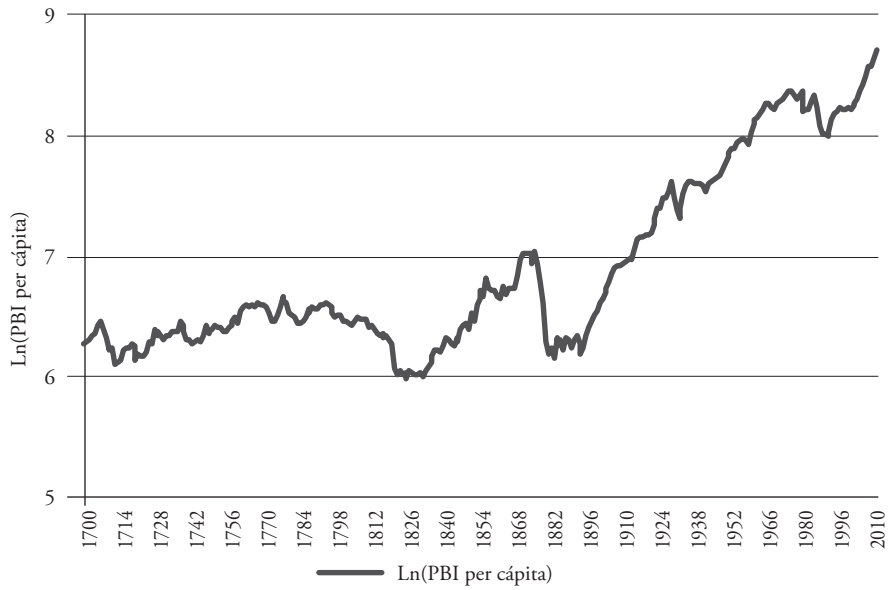
3.4 Períodos de *boom* no terminaron bien en el pasado

El crecimiento fuerte de exportaciones y de alto crecimiento que el Perú está experimentando en la actualidad no es único en la historia económica del país. La especialización consistente en la explotación de recursos naturales ha llevado

a oscilaciones importantes que han marcado períodos relativamente largos de prosperidad y de caída durante nuestra historia republicana.

Esta característica está asociada con los procesos de innovación tecnológica que afectan la demanda por materias primas, pero también con el largo ciclo de la oferta y que ha determinado procesos extremadamente lentos de reversión a la media. En el pasado estos procesos fueron (aparentemente de manera errónea) interpretados como seculares de pérdida en los términos de intercambio para los países exportadores de materias primas, pero la evolución de los precios de la última década sugiere que esa conclusión fue prematura. Asimismo, incluso dentro del largo ciclo de reversión a la media, los precios de los recursos naturales tienden a mostrar una gran volatilidad[82]. El crecimiento peruano fue en general más volátil y no mayor en promedio que el de las de otras economías de América Latina[83].

Gráfico 3.14. PBI per cápita peruano, 1700-2011



Fuentes: Maddison (2010), Seminario y Alva (2012).
Elaboración propia.

[82] Ver Deaton y Laroque (1990) y Pindyck (2001).

[83] Por ejemplo, Bulmer-Thomas (1994: 64) menciona que en el período 1850-1870 las exportaciones peruanas crecieron a una tasa promedio de 6,4%, cayeron a una tasa promedio de casi 5% (-4,9%) entre 1870 a 1890, y, posteriormente, en el período 1890-1913, crecieron a una tasa de 6,9%. En los mismos períodos, las exportaciones de América Latina crecieron 4,5%, 2,7% y 4,5%, respectivamente.

Las estadísticas económicas anteriores a 1950 son menos confiables por lo que una evaluación de los períodos de *boom* de crecimiento y de exportaciones debe tomar indicadores de diversas fuentes. Seminario y Alva (2012) reconstruyen el PBI peruano anual desde 1700, complementando un esfuerzo previo de Maddison (2010) que, en línea con la elaboración de series históricas mundiales, había construido el PBI peruano desde 1896. En línea con lo que es comúnmente aceptado, Seminario y Alva señalan tres grandes períodos de rápido crecimiento económico o auge (*upswing*, en inglés) en la economía peruana previos al actual. El primer período ocurrió entre 1830 y 1876 y abarcó todo el *boom* de exportación del guano. Un segundo período de alto crecimiento ocurrió entre 1894 y 1929, es decir, comprendió tanto el período que Basadre llamó de la "República Aristocrática" (1899-1919), como el "Oncenio" de Leguía. Un tercer período de auge ocurrió entre 1943 y 1976 y está asociado al "*laissez faire*" y al crecimiento basado en el sector primario exportador más el Velascato. El crecimiento en estos tres períodos fue 3,4%, 5,3% y 5,1%, respectivamente, y sus períodos de duración fueron 46, 35 y 33 años, respectivamente. El período de auge actual lleva 20 años y ha tenido un crecimiento promedio de 5,4%. Eso indica que, sin dejar de resaltar las transformaciones de la economía peruana en la actualidad, el proceso de crecimiento actual tiene precedentes históricos tanto en duración como en velocidad.

Los tres períodos previos de auge acabaron con un colapso de las exportaciones y del crecimiento por una combinación de factores externos y domésticos, y resultaron en turbulencia política. El primer período terminó con la Guerra del Pacífico (también llamada Guerra del Guano y del Salitre), que fue el resultado de la extrema dependencia y necesidad de seguir accediendo a los recursos naturales. El segundo período de auge terminó con la crisis de la República Aristocrática, el surgimiento de movimiento sociales y del pensamiento político contemporáneo (Haya, Mariátegui, Víctor Andrés Belaúnde), pero fundamentalmente sufrió la estocada final con la crisis internacional de 1929. El tercer período acabó con el reformismo fallido e intento tardío de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) de Velasco.

El *boom* del guano

El guano de las islas de la costa fue, sin lugar a dudas, el producto de exportación peruano más importante del siglo XIX. El *boom* del guano se inició en el Perú alrededor de 1841, cuando se realizaron los primeros embarques a Inglaterra, siguiendo el descubrimiento del investigador arequipeño Mariano de Rivero y

Ustariz sobre las propiedades fertilizantes del producto. Desde ese momento, y luego de que el abono de Madagascar se agotase, el Perú tuvo por algunas décadas el monopolio mundial del fertilizante (Contreras y Cueto 2007).

Los trabajos de historia económica más importantes sobre la época del guano fueron realizados por Hunt (1984, 2011) y Bonilla (1974). Las exportaciones de guano crecieron de S/. 401.000 a S/. 43 millones entre 1841 y 1857, esto es, aumentaron en más de 100 veces y pasaron a ser el 60% del total de las exportaciones peruanas en su pico en 1860. Hunt (2011) sugiere que, a diferencia de lo que se pensaba (en particular, Levin 1964), el *boom* guanero generó muchos recursos al gobierno del Perú (en promedio, el 55% del precio CIF y el 100% del precio FOB). Es decir, no fue una típica economía de enclave sino una rentista, ya que el Estado pudo retener alrededor del 60% de las ganancias guaneras. Con ello, los ingresos del Estado aumentaron exponencialmente, pasando de S/. 6 millones en 1846 a S/. 89 millones en 1873[84].

Parte del dinero del guano se utilizó para fines importantes como fortalecer el Estado, cancelar el tributo indígena e institucionalizar el ejército[85]. Sin embargo, en general no se gastó bien. Por ejemplo, un porcentaje importante de los ingresos del guano (alrededor del 10% del total según Hunt) se utilizó en el pago de la deuda interna (mucho de ella contraída desde la época de la Independencia) a pesar de que un porcentaje importante de la deuda era cuestionable, debido a una serie de escándalos de corrupción, los que, incluso, llevaron al levantamiento contra Echenique (Quiroz 1987).

Algunos intelectuales y pensadores de la época alertaron sobre los riesgos del malgasto. Por ejemplo, Manuel Pardo, fundador del Civilismo y primer presidente civil del Perú (1872-1876) y ministro de Hacienda durante el primer gobierno de Mariano Ignacio Prado (1865-1868), indicaba ya en 1862 que el país había perdido 15 años del guano debido que mucho de los ingresos se había malgastado. Proponía usar una parte del dinero que vendría en los 10 a 12 años que quedarían en la construcción de ferrocarriles que ayudarían a aumentar la producción nacional y generar rentas para el Estado para cuando la renta guanera desapareciera. Así, en 1869 se firmó el contrato Meiggs para la construcción de los ferrocarriles. Pero, incluso en ese caso, los ferrocarriles no llegaron a cumplir los objetivos trazados, llegándose al extremo de que el mismo Meiggs

[84] Los ingresos guaneros llegaron a representar más del 80% de los ingresos fiscales totales en varios años (1856, 1857, 1861, 1871 y 1874).

[85] Hunt menciona que el 29% y el 24,5% del dinero que obtuvo el gobierno por la venta del guano se gastó en expandir la burocracia civil y militar, respectivamente.

rechazara la concesión de los ferrocarriles por la "competencia desfavorable" de los arrieros (Contreras y Cueto 2007). Parte del problema fue el diseño de las rutas, que muchas veces tuvo fines políticos, y, segundo, porque el costo fue significativamente mayor que lo planeado y la crisis económica en la década de 1870 resultó en paralización de obras que solo serían reanudadas muchas décadas después (el mismo Meiggs cumple un rol nefasto en este punto).

Pero estos intentos fallaron. Hacia 1872, el país ya tenía un agudo déficit y la casi totalidad de la renta del guano estaba destinada a pagar el servicio de la deuda externa. Asimismo, el precio del guano caía al encontrarse sustitutos como el salitre. Los problemas fueron exacerbados por la crisis internacional de 1873. Más adelante, el gobierno de Pardo decretó la expropiación de las oficinas salitreras para aumentar los ingresos fiscales mediante la renta del salitre. Para pagar la expropiación y en la presencia de un amplio déficit fiscal (al menos 13% en 1876), se procedió a emisión inorgánica de moneda, lo que llevó a devaluaciones y una eventual moratoria de la deuda externa.

Uno de los mayores problemas de la prosperidad falaz del guano es que, al no haber sectores emergentes de alta productividad donde el excedente originado por el guano se pudiera invertir, no se generó una dinámica fuerte de crecimiento independiente de la explotación del guano. En la terminología de Acemoglu y Robinson del capítulo anterior, una de las razones por las que no se generó crecimiento es porque las instituciones fueron extractivas. Las energías de los principales partícipes en el proceso económico se canalizaron hacia apropiarse de la renta guanera y no a generar las bases del crecimiento sostenido. Hubo ciertos intentos pero fueron modestos y tardíos. Más aún, la Guerra con Chile (también llamada la Guerra del Salitre) fue precipitada por lo menos parcialmente por el interés del Perú, así como de Bolivia y Chile, por apropiarse de una nueva renta, en este caso la salitrera.

El crecimiento y caída entre 1894 y 1929

Thorp y Bertram (1978) realizaron el trabajo más importante sobre la evolución de la historia económica peruana entre finales del siglo XIX y finales del siglo XX. Los autores sugieren que la economía peruana a finales del siglo XIX era bastante diversificada, con una limitada industrialización y hasta cierto grado de "desarrollo autónomo". A pesar de las tendencias hacia la concentración e intensidad de capital (en especial en la industria azucarera), las técnicas de producción eran relativamente intensivas en mano de obra y con gran demanda por servicios e insumos nacionales. Los dueños en la mayoría de los sectores de exportación

eran peruanos y la rentabilidad en dichos sectores proveyó las utilidades que potencialmente hubieran permitido expansión hacia otras áreas de la economía.

En los siguientes años se dieron tres procesos claros. Primero, las exportaciones crecieron de manera acelerada. El crecimiento de exportaciones entre 1890 y 1929, tanto en cantidades como en dólares no deflactados, fue cercano al 7% (similar al crecimiento en cantidades del período 1830-1870). El Perú era percibido como uno de los países de más alto crecimiento de la región. Segundo, se empezó a dar una concentración de la propiedad de gran escala a costa de la de menor escala. Esto se dio de manera muy marcada en la minería peruana (que pasó a comportarse como sector de enclave reduciendo significativamente sus encadenamientos con el resto de la economía) pero también empezó a ocurrir en otros sectores como la agricultura. Tercero, de manera paulatina la propiedad extranjera empezó a remplazar al empresariado local debido a una serie de razones incluido el poco interés del empresariado local por seguir creciendo. Thorp y Bertram sugieren que la concentración de la propiedad en los extranjeros era un proceso casi inevitable debido a que hubiera requerido una constelación de alianzas de clases y un nacionalismo que el Perú en ese momento de su historia simplemente no poseía. Asimismo, hubiera demandado un intervencionismo y un proteccionismo por el que no había ningún apetito en ese momento.

Eventualmente, estos procesos aumentaron la dependencia del país del entorno internacional en términos de exportaciones de nuestras materias primas así como de financiamiento, dado el alto crecimiento del gasto. El colapso mundial con la crisis de 1929 resultó naturalmente en un descalabro económico local que, aunado al surgimiento de movimientos sociales, terminó en la caída de Leguía.

El crecimiento *laissez faire* de 1948-1968 y el colapso de las políticas ISI

A partir de 1948, el Perú se embarcó en un modelo de desarrollo liberal, con una economía relativamente abierta y orientada hacia la exportación de materias primas. En lo político, los gobiernos de Odría (1948-1956) y Prado (1956-1962) de alguna manera reflejaron un retorno de la oligarquía en el manejo del país. En las décadas de 1950 y 1960, hubo un rapidísimo crecimiento económico liderado por exportaciones y por inversión el sector exportador. La economía creció en promedio 5,3% anual entre 1950 y 1975. En ese período, la inversión y las exportaciones se incrementaron en un promedio anual de 5,5% y 8%, respectivamente. La inversión, que representaba el 18,3% del PBI en 1950, saltó a ser el 27,6% del mismo en 1975.

Según Thorp y Bertram, el Perú fue inusual durante la época de la postguerra en la medida en que mientras que este adoptaba el modelo liberal, la mayoría de países América Latina estaban embarcados en un proceso de ISI. El Perú solo tardíamente adoptó el modelo ISI.

Los autores consideran que la falta de dinamismo del sector exportador peruano a partir de mediados de la década de 1960 (parcialmente compensando por los términos de intercambio sumamente favorables hasta comienzos de la década de 1970) se debe fundamentalmente a la caída en la dinámica de la inversión como resultado de: (a) agotamiento de recursos probados (salvo en minería), (b) efecto traumático de la caída de los términos de intercambio de finales de la década de 1950 y (c) falta de interés del capital extranjero en llevar a cabo proyectos de la escala requerida (en minería). Lo limitado de la demanda doméstica contribuyó también a la caída de la inversión. Desde comienzos de la década de 1960 se inició un proceso incipiente de industrialización pero sin mayor dinamismo propio y con gran dependencia de las divisas generadas por el sector exportador.

En el año 1968, el general Velasco comenzó un gobierno militar que inició un proceso radical de ISI; implementó una serie de medidas como la nacionalización de la IPC y la Reforma Agraria; y trató de instaurar un modelo económico con fuerte intervención estatal. El gobierno de Velasco de alguna manera fue la consecuencia de un vacío de poder durante el gobierno de Belaunde en la presencia de reivindicaciones sociales, que se asemejan de algún modo a las de finales de la década de 1920 (Cotler 2005).

Si bien el Velascato resultó en un quiebre en muchos niveles con el modelo anterior, nunca articuló un modelo de desarrollo con una lógica propia e interna. En particular, mantuvo un modelo que dependía de la inversión en el sector exportador. Pensó erróneamente que rompiendo "la columna vertebral de la oligarquía y el capital extranjero" sentaría las bases para el aumento de la dinámica de inversión de los otros sectores, lógica claramente equivocada que llevó a un colapso económico desde mediados de la década de 1970 y que duró 15 años.

De esta manera, los tres períodos de *boom* de exportaciones y crecimiento que describimos en esta sección son únicos pero tienen como común denominador el que terminaron mal. Fue casi inevitable que así fuera porque en ningún caso el país se preparó para reducir la dependencia de las fluctuaciones en los mercados internacionales. Los casos extremos fueron el primer y el tercer episodio. Mientras que en el primero se hizo poco, y tarde, para reducir la dependencia, en el tercero se trató de hacer demasiado para cambiar el modelo de desarrollo pero sin una

lógica propia. En general, la economía nunca ha logrado que los excedentes generados en las épocas de *boom* se inviertan para generar cierta autonomía de crecimiento cuando los precios de nuestras materias primas de exportación inevitablemente cayeran. El que fuese así no es casualidad. Está relacionado con lo que precisamente determina la (falta de) habilidad de administrar los ciclos de los precios de materias primas: el entorno institucional y el capital humano.

3.5 La debilidad institucional dificulta manejar los *booms* de recursos naturales

Algunos economistas creen que el crecimiento de la economía basado en la explotación de recursos naturales normalmente implica un menor crecimiento en el largo plazo, con solo modestos incrementos de la productividad y, por ende, con un menor nivel de desarrollo. Este problema está asociado a la llamada "enfermedad holandesa", por lo que ocurrió en Holanda luego de que el descubrimiento de gas natural en el Mar del Norte en 1959 llevará a un pobre desempeño de su sector manufacturero.

La enfermedad holandesa funciona así: un aumento sustancial de los precios internacionales de materias primas o un descubrimiento repentino de yacimientos de recursos naturales, resulta en un aumento en el influjo de dólares hacia el país y conlleva una apreciación del tipo de cambio (real). Las mayores utilidades generadas en el sector de recursos naturales resultan, a su vez, en una mayor demanda por mano de obra. Esto aumenta salarios y genera mayor consumo doméstico. La mayor demanda interna favorece a los productores de bienes no transables (*i.e.*, aquellos que no se comercian internacionalmente), como construcción y comercio minorista. Los productores de bienes transables cuyos precios no aumentaron (como el sector manufacturero) se perjudican al perder competitividad. Sus costos aumentan por el incremento de salarios mientras que sus ventas en moneda local tienden a caer por la apreciación cambiaria.

En esencia, la llamada "enfermedad holandesa" se caracteriza por apreciación del tipo de cambio, dinamismo en el sector exportador de recursos naturales y en el sector no transable, y rezago en el sector de productor transables no extractivo y productores manufactureros en particular. Explicar por qué este proceso, que a fin de cuentas es la forma como la economía encuentra su nuevo equilibrio como resultado del *boom*, es una "enfermedad" es menos sencillo. Normalmente se asume que existe algo intrínsecamente bueno o especial en el sector manufacturero, uno de los sectores afectados negativamente por el *boom*, y, por contraposición, se

asume algo intrínsecamente menos bueno con el sector extractivo de recursos naturales.

Por ejemplo, se asume que el sector de recursos naturales, al ser extractivo (aunque el proceso de extracción sea complejo), implica normalmente menos complementariedades con el resto de la actividad productiva y posiblemente menor demanda de mano de obra. El sector exportador/transable no extractivo sería especial en la medida en que genera externalidades tecnológicas positivas con respecto al resto de la economía, ayuda a formar capital humano y/o a que las mejores prácticas internacionales se generalicen. También que en la medida en que los retornos a la inversión en los recursos naturales están peor distribuidos que en otros sectores, la distribución del ingreso podría empeorar, lo que de por sí tiene efectos negativos para la sostenibilidad del crecimiento. Asimismo, que la volatilidad de los precios internacionales de materias primas hace que una economía más dependiente de exportaciones de recursos naturales esté *ceteris paribus* más vulnerable.

Otra desventaja de depender del sector de recursos naturales como la minería es que se podrían agotar, o por lo menos volver su extracción no rentable (por ejemplo, si los precios internacionales caen sustancialmente). En ese momento, el crecimiento dependerá de manera medular de las ganancias de productividad del sector transable no extractivo que, si fue abandonado, tendrá dificultades para despegar. Otro problema de la dependencia es que existe un sesgo, documentado por Gylfason (2001), por el cual los países que enfrentan *booms* de recursos naturales tienden a sub-invertir en educación, lo que es natural en la medida en que la generación de ingreso corriente depende más de la extracción de recursos naturales. De esa manera, olvidan generar la mano de obra calificada y diversificada que se necesitaría en caso el *boom* de recursos naturales terminara.

Ante estos problemas potenciales, es natural que muchos estén preocupados por la excesiva dependencia de recursos naturales. Abundan casos de países con cuantiosas materias primas que no solo no logran mejorar sus índices de desarrollo humano, sino cuyas economías se vuelven rentistas. Ejemplos de este tipo son muchos países en África, en el Medio Oriente, Rusia, Venezuela, etc. Estos países habrían sido víctimas de la maldición de recursos naturales, como lo documentan Sachs y Warner (2001).

Sin embargo, los recursos naturales no son necesariamente una maldición. Bravo-Ortega y De Gregorio (2005) muestran que las economías abundantes en recursos naturales que han sostenido tasas de crecimiento altas son aquellas que

han tenido simultáneamente mayores niveles de capital humano[86]. Países como los escandinavos, Canadá y Australia han logrado conciliar un sector primario grande con prosperidad económica y equilibrios sociales. La razón por la cual los países con amplio capital humano pueden también crecer es que mientras mayor es el capital humano, mayor es la capacidad para redirigir los excedentes creados en el sector de recursos naturales hacia actividades fuera del sector de materias primas (y, por ello, generar mayor crecimiento).

Mehlum, Moene y Torvik (2006) indican que no existe 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 también instituciones sólidas. Cuando no las tenían, como el Perú en la época del guano, los *booms* de recursos naturales han terminado en actividades rentistas y eventualmente en menores tasas de crecimiento o incluso colapso económico. Eso es así porque, como vimos en el capítulo 2, las instituciones económicas débiles (o extractivas) no incentivan la innovación o la inversión en capital humano necesario para el desarrollo. Los países en África, en el Medio Oriente, así como Rusia y Venezuela, justamente se caracterizan por institucionalidad débil y crecimiento extractivo. 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[87].

La clarísima asociación (dentro del grupo de países exportadores de materias primas) entre institucionalidad, capital humano y éxito en el mediano plazo parece ser incontrastable. Los argumentos elaborados en el capítulo 2 sugieren que no solo existe correlación sino también causalidad: desde institucionalidad hacia crecimiento sostenido y desarrollo. Un prerrequisito para lograr el desarrollo es el fortalecimiento institucional. El crecimiento puede ayudar a fortalecer la

[86] Los autores explican de esta manera por qué en el largo plazo los países escandinavos presentan ingresos per cápita sustancialmente más altos que los correspondientes a los países latinoamericanos, aun cuando partían desde niveles similares a los ingresos de Chile y Argentina en 1850.

[87] 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 también desde una perspectiva regional. De otro lado, el contraste en el crecimiento en regiones como Cajamarca antes y después del *boom* minero subraya los aspectos positivos de este.

institucionalidad y ambas variables se pueden reforzar mutuamente, pero el crecimiento no genera por sí solo el fortalecimiento institucional.

La relación entre institucionalidad fuerte y capacidad de aprovechar un *boom* de materias primas no es extraña. Lo mismo ocurre con la ayuda externa. Los países que pueden canalizar mejor la ayuda externa son también aquellos que tienen mejores instituciones. Esto nos lleva a la siguiente paradoja: precisamente aquellos países que pueden canalizar efectivamente la ayuda internacional son los que la necesitarían menos (ya que tienen buenas instituciones que podrían generar desarrollo sin ayuda externa). De manera análoga, los países que logran aprovechar mejor el *boom* de recursos naturales porque tienes mejores instituciones son tal vez aquellos que tenían menos necesidad del *boom*.

Independientemente, tiene sentido evaluar dónde se encuentra el Perú, en términos de indicadores de institucionalidad, capital humano y otros, para determinar si es más probable que el *boom* actual sea eventualmente una bendición o no. Esto importa porque los rasgos estilizados del crecimiento peruano (*boom* de consumo particularmente en los sectores minorista y construcción), la apreciación del sol y el rezago relativo de la producción manufacturera) son consistentes con la enfermedad holandesa.

En el gráfico siguiente presentamos una serie de indicadores comparativos para países exportadores de recursos naturales. Hemos dividido los indicadores en tres grandes grupos : aquellos de fortaleza macroeconómica, de capital humano y físico, e indicadores de fortaleza institucional (no macroeconómica). Como no debería ser una sorpresa, en el primer conjunto de indicadores el Perú está tan bien como los mejores países del mundo, mientras que en el segundo y tercer grupo está a media tabla. En los índices de fortaleza institucional estamos en realidad más cerca de la cola que de la cabeza. Es ilustrativo resaltar que en ese grupo de indicadores la diferencia entre el Perú y Chile (un país referente para Latinoamérica) es mayor que la diferencia entre Chile y los países desarrollados en la tabla.

Que la institucionalidad macroeconómica sea sólida ha permitido que una porción de los recursos generados por el *boom* de crecimiento se haya utilizado en el pago de la deuda y en la acumulación de activos (incluidas reservas internacionales), como vimos en el capítulo 1. De esta manera, la política macroeconómica ha logrado que parte de los recursos extra generados no ingresen a la economía (y se ahorren para el futuro), mitigando los efectos de la enfermedad holandesa. En la medida en que la institucionalidad fiscal siga consolidándose, la volatilidad potencial de los precios internacionales tendría un efecto amortiguado sobre la economía nacional.

Gráfico 3.15. Indicadores macroeconómicos, de competitividad e institucionalidad, países selectos

Indicadores macroeconómicos	**Australia**	**Canadá**	**Noruega**	**Nueva Zelanda**	**Bolivia**	**Brasil**	**Chile**	**Colombia**	**Ecuador**	**Perú**	**Venezuela**	**Nigeria**	**República del Congo**
% de materias primas del total de exportaciones	81%	52%	81%	76%	96%	64%	86%	83%	92%	86%	98%	97%	70%
Crecimiento promedio 2002-2011	3%	2%	1%	2%	4%	4%	4%	5%	5%	6%	4%	9%	5%
Deuda neta promedio como % del PBI 2002-2011	-1%	31%	-129%	4%	43%	46%	-5%	29%	N.d.	22%	N.d.	24%	106%
Indicadores de competitividad	**Australia**	**Canadá**	**Noruega**	**Nueva Zelanda**	**Bolivia**	**Brasil**	**Chile**	**Colombia**	**Ecuador**	**Perú**	**Venezuela**	**Nigeria**	**República del Congo**
Puntaje promedio PISA 2009	519	527	500	524	N.d.	401	439	399	N.d.	368	N.d.	N.d.	N.d.
Índice de competitividad 2012 1/	5,12	5,27	5,27	5,09	3,78	4,40	4,65	4,18	3,94	4,28	3,46	3,67	N.d.
Indicadores de institucionalidad	**Australia**	**Canadá**	**Noruega**	**Nueva Zelanda**	**Bolivia**	**Brasil**	**Chile**	**Colombia**	**Ecuador**	**Perú**	**Venezuela**	**Nigeria**	**República del Congo**
Government effectiveness 2011 2/	1,74	1,85	1,76	1,93	-0,41	-0,01	1,17	0,24	-0,55	-0,15	-1,10	-1,12	-1,20
Rule of law 2011 2/	1,78	1,76	1,89	1,91	-1,01	0,01	1,37	-0,26	-1,14	-0,60	-1,63	-1,25	-1,16
Control of corruption 2011 2/	2,16	1,98	2,17	2,33	-0,46	0,17	1,57	-0,29	-0,82	-0,20	-1,22	-1,14	-1,11

1/ Índice va de 1 a 7, donde 1 es peor y 7 es mejor.
2/ Índice va de -2,5 a 2,5, donde -2,5 es peor y 2,5 es mejor.

Fuentes: Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Foro Económico Mundial y Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.
Elaboración propia.

El segundo *set* de indicadores demuestra que la transformación del *boom* de recursos naturales en mejora de infraestructura y, particularmente, en capital humano, ha sido limitado. El gasto público no financiero se ha triplicado en los últimos diez años sin que la calidad de los servicios haya aumentado de manera visible. Esto sería problemático si el *boom* de recursos naturales se debilitase marcadamente, como veremos en el capítulo 5.

El rezago en el tercer *set* de indicadores es aún más relevante, ya que explica por qué no se ha invertido de manera suficiente en la transformación de las capacidades productivas del país (es decir, por qué la calidad de la educación y de la infraestructura están rezagadas). Si los indicadores institucionales son, a la larga, los que determinan si un país puede aprovechar su *boom* de recursos naturales o los desperdicia, hay necesidad de hacer mucho más para lograr el desarrollo.

El siguiente paso es tratar de encontrar qué hacer. La conclusión lógica sugiere el fortalecimiento institucional y mejorar la infraestructura de capital humano y físico. Sin embargo, esto no es sencillo y resalta un problema recurrente en este libro. Encontrar la explicación de un fenómeno no es equivalente a encontrar su solución. No es fácil fortalecer las instituciones. Estas están, para todo fin práctico, fuera del alcance del hacedor de política en el corto plazo. Llamadas generalizadas de fortalecimiento institucional sin entender qué explica el rezago institucional o cuál es el margen de maniobra corren el riesgo de convertir un diagnóstico esencialmente correcto (el de la relevancia de la institucionalidad en el desarrollo) en un lugar común o un cliché.

Las instituciones mismas están condicionadas por el sector de recursos naturales. El crecimiento del sector extractivo puede influir negativamente en la economía política. El sector de recursos naturales produce una renta (al existir una brecha entre el valor producido y el costo de extraerlo) y el proceso de apropiación de dicha renta puede distraer recursos y eventualmente incentivar corrupción y así retroalimentar hacia problemas institucionales y degenerar en un esquema extractivo y rentista. El historiador Jeffrey Williamson (2011) señala, por ejemplo, que adicionalmente a las preocupaciones usuales del crecimiento basado en recursos naturales (desindustrialización y exposición a la mayor volatilidad de los precios de las materias primas), un problema con el crecimiento basado en la extracción de recursos naturales es que la inherente desigualdad distributiva puede debilitar la institucionalidad e inducir, a su vez, políticas que refuercen las actividades rentistas. Como se ha desarrollado en secciones previas, en una economía rentista se abocan demasiados esfuerzos a la apropiación de la "renta" generada en el sector más productivo (minería para el Perú) en lugar de a la

innovación y a la creación de riqueza que llevan al desarrollo. Esto se complica por el bajo nivel y elevada desigualdad de la productividad, uno de los principales problemas de la economía peruana.

Dadas las restricciones que el contexto institucional impone, en los siguientes capítulos se sugerirán medidas más bajo el control de los hacedores de política en el corto plazo. En lo que queda del capítulo, resaltaremos otros riesgos para lograr el desarrollo.

3.6 La desigualdad tiene riesgos

Como se sugirió en los capítulos anteriores, el alto crecimiento económico tuvo un efecto significativo en la reducción de la pobreza (aun si los indicadores difieren en la intensidad de la reducción) mientras que los efectos sobre la desigualdad (entendida de manera amplia) fueron menos favorables. Estos resultados son consistentes con la evidencia empírica a nivel mundial que encuentra que el crecimiento económico tiende a reducir la pobreza pero tiene un efecto no discernible sobre la desigualdad de la distribución del ingreso[88].

El vínculo entre el crecimiento y la desigualdad distributiva también se puede analizar en la otra dirección, es decir, cómo la distribución afecta el crecimiento económico. Los canales a través de los cuales la distribución del ingreso afecta el crecimiento son típicamente tres. Un primer canal es el ahorro y la inversión. En la medida en que los consumidores de mayores ingresos tienden a ahorrar una proporción más alta de su ingreso, un deterioro en la distribución del ingreso tiende a aumentar el ahorro total y, dada la correlación entre ahorro e inversión, también la inversión y, por ende, a aumentar el crecimiento económico. Los canales dos y tres van en la dirección contraria. El segundo canal es el del crédito. Países con mala distribución del ingreso tienen muchos ciudadanos sin suficiente colateral para obtener acceso al crédito, lo que tiende a reducir el crecimiento. El tercer canal es potencialmente el más relevante para un país como el Perú: países con mala distribución del ingreso pueden tener presiones para implementar políticas redistributivas que tenderán a ser ineficientes y reducir el crecimiento en el mediano plazo.

Los estudios empíricos no muestran pruebas concluyentes de que un deterioro en la distribución del ingreso efectivamente reduzca el crecimiento, pero es bastante probable que así sea.

---

88 Ver Helpman (2004). Kuznets (1955) había postulado que existía una relación por la cual la distribución del ingreso se deterioraba en la medida en que países pobres iban aumentando su ingreso, pero una vez que llegaban a cierto nivel de ingreso, la distribución del ingreso mejoraba. Esta relación se llamo la "curva de Kuznets", pero estudios más recientes sugieren que la relación no es robusta.

Rajan (2010) muestra los efectos de los riesgos del empeoramiento en la distribución del ingreso sobre los Estados Unidos. Según el autor, el deterioro en la distribución del ingreso y la limitada red de protección social llevó a que las políticas económicas estuvieran diseñadas para promover el crédito y el crecimiento del empleo. Esto llevó a políticas insostenibles, incluidas política monetaria excesivamente laxa y una política de promoción de crédito y propiedad de vivienda hacia sectores que no podían solventarlo. Eso fracasó, como es bien conocido, y en la actualidad el PBI de los Estados Unidos es bastante menor que el que se obtendría proyectando la tasa de crecimiento de tendencia del período previo al 2007[89].

En el mismo sentido, también puede mencionarse la existencia de un vínculo entre la desigualdad y los potenciales ciclos de privatización y nacionalización, como los sugeridos por Chang, Hevia y Loayza (2010), referidos a los mayores riesgos de procesos redistributivos, causados por la desigualdad persistente, en economías ricas en recursos naturales.

En trabajos recientes, Berg, Ostry y Zettelmeyer (2011) y Berg y Ostry (2011) indican que la igualdad parece ser un elemento importante para promover y sostener el crecimiento. Una diferencia entre los países que pueden sostener un rápido crecimiento durante muchos años o incluso décadas, y los muchos otros que ven brotes de crecimiento que se desvanecen rápidamente, puede ser la desigualdad.

En el caso peruano, existe el riesgo de que la mala distribución y, en general, la insatisfacción de un segmento tal vez no mayoritario pero sí significativo de la población, afecte eventualmente el crecimiento. La limitada presencia del Estado en importantes áreas del territorio así como la mala calidad de los servicios públicos significa que la sensación de mejora en el bienestar es limitada para amplios segmentos de la población. Si eso se complementa con el hecho de que la macroeconomía viene muy bien (por lo que se acentúa la percepción de pérdida relativa), el potencial para demandas reivindicatorias aumenta[90].

Existen por lo menos dos vías por las cuales la mala distribución pueda afectar el crecimiento del Perú en el mediano plazo. Primero, se podrían activar políticas que traten de aliviar el problema de mala distribución de manera errada.

[89] Incluso si uno asume que parte del crecimiento pre-2007 era excesivo, es innegable que el nivel del PBI de los Estados Unidos actual es menor que el de tendencia de largo plazo.

[90] Es útil enfatizar que la percepción de "pérdida relativa" es consistente con el hecho de que mientras en el sector rural la diferencia entre pobres estadísticos y aquellos que se consideran pobres (llamados pobres subjetivos) es nula, en el sector urbano (donde el efecto demostración es más acentuado) hay una diferencia altísima entre la pobreza estadística y la pobreza subjetiva. Ver Monge (2011).

Esto podría resultar en políticas fiscales bastante más expansivas que en los años previos. Un aumento en el gasto se justifica, como se mencionará en el capítulo 7, pero de manera distinta que lo observado recientemente. Dada las debilidades institucionales del país, existe el riesgo de que un aumento en el gasto pueda resultar en despilfarro, corrupción y exacerbar un crecimiento económico extractivo y rentista. Eventualmente el crecimiento se afectaría, ya que el proceso solo puede sostenerse en el tiempo si los precios de materia primas suben de manera continua.

La segunda vía es potencialmente más relevante y se daría a través del efecto de conflictividad social y el patrón de inversión. Así, la falta de institucionalidad podría determinar que las reivindicaciones de igualdad se canalicen de manera informal (a través de tomas de locales, carreteras, etc.) y formal (a través de las operaciones de gobiernos locales como regulaciones, prohibiciones, consulta popular, etc.); estas reivindicaciones que afectan la apropiabilidad de la inversión y por ello su rentabilidad y eventualmente la inversión *per se* y el crecimiento de la economía. Si eso ocurriese en un ambiente en el que los precios de materias primas fueran más débiles, el riesgo de eventuales soluciones políticas más radicales se exacerbaría. Exploraremos este punto en más detalle en la siguiente sección.

3.7 ¿Puede el Perú estancarse?

Retomemos la hipótesis inicial de que no es inexorable el proceso de desarrollo económico. A lo largo de este capítulo se han esbozado distintas razones por las cuales el proceso de desarrollo económico peruano no es un fenómeno inevitable. Por lo contrario, dada la experiencia internacional e incluso la histórica local, lo más probable es que ello no ocurra si no se hacen algunos cambios no menores.

¿Cuál sería el "cuello de botella" que frena el crecimiento? Hay muchas variables que podrían causar una desaceleración abrupta del crecimiento. En nuestra opinión, la causal más probable de la desaceleración podría ser una menor apropiabilidad de los retornos de la inversión, derivada de una combinación de factores como son el mayor nivel de conflictividad social, un proceso de disipación de rentas y un Estado que se esta haciendo cada vez más populista e ineficiente. La menor apropiabilidad de los retornos naturalmente llevaría a una reducción de la inversión.

La economía peruana muestra ya limitaciones para resolver los problemas planteados por diversas formas de ilegalidad (informalidad, contrabando, extorsión) o por los retos de implementación de mecanismos como la regionalización, la cual se muestra costosa e incapaz de lograr resultados. Tanto

las actividades ilegales como la regionalización pueden ser entendidas finalmente como mecanismos de redistribución.

Existen naturalmente otros riesgos que llevarían también a un desaceleramiento de la economía: (a) una reducción en los precios de las materias primas, el cual afectaría a la economía por la naturaleza del crecimiento actual basado en la exportación de minerales y otras materias primas; y (b) el surgimiento de factores limitativos del crecimiento como producto de su propia expansión y referidos a la incapacidad de generar las externalidades suficientes al sector productivo, la escasez o insuficiencia de infraestructura física o social, la poca sofisticación tecnológica del país, el encarecimiento de la energía, entre otros.

El cambio en el contexto externo y la aparición de factores limitativos pueden naturalmente combinarse con los retos planteados por las presiones redistributivas acentuando, a su vez, las presiones hacia el estancamiento. Por lo tanto, enfrentar estos problemas resulta esencial para continuar con el proceso de desarrollo.

Naturalmente, fortalecer el Estado y las instituciones en general puede ayudar a solucionar los problemas que enfrenta el Perú, los cuales se acentúan en economías con abundantes recursos naturales, como se vio en el capítulo anterior. Por ejemplo, Humphreys, Sachs y Stiglitz (2007) listan el desarrollar la capacidad del Estado para negociar efectivamente con las compañías privadas así como el implementar mecanismos para limitar la corrupción y la disipación de las rentas como medidas de política económica para escapar de la maldición de los recursos naturales.

Sin embargo, en la práctica, una reforma institucional o medidas de política para fortalecer el Estado van a ser muy probablemente insuficientes, ya que no atacan el porqué del Estado ineficiente y de la debilidad institucional y el cómo la política misma condiciona la estructura del Estado y pone límites al procesos de cambio institucional. Además, una reforma institucional mayúscula del Estado estaría destinada al fracaso por la diversidad de las tareas. Para todo fin práctico, la calidad de las instituciones está fuera del alcance de los hacedores de política en el corto plazo.

En el siguiente capítulo se arguye que a pesar de la relevancia de las instituciones y de su inmutabilidad en el futuro inmediato, el hacedor de política tiene margen para alterar los resultados económicos de mediano y largo a través de políticas publicas. En ese sentido, somos menos pesimistas y deterministas que Acemoglu y Robinson. Eso sí, el margen es reducido dadas las mismas restricciones institucionales, y los avances deben darse priorizando ciertas áreas, con programas pilotos, etc.

4. ¿Cuál es el margen de acción para hacer política económica?

Identificar la debilidad institucionalidad como una variable explicativa del desarrollo desigual de la economía peruana no equivale a encontrar una receta de cómo reducir la heterogeneidad y menos aún de cómo lograr el desarrollo económico. La institucionalidad es muy difícil de modificar en el corto e incluso en el mediano plazo. No es posible construir rápidamente partidos políticos fuertes o transformar el funcionamiento de los poderes del Estado. Diferentes candidatos a lo largo de numerosas elecciones han mostrado intenciones de mejorar el funcionamiento político, reducir la corrupción, mejorar la seguridad o de reformar el poder judicial, sin logros sustantivos. Los casos de Pisco, Cajamarca y Espinar son en alguna medida inexorables. Reflejan la realidad institucional del país y las limitadas capacidades de la burocracia[91].

Esto lleva naturalmente a dos preguntas: ¿a qué se debe la debilidad institucional del país? y ¿qué puede hacerse en el corto y el mediano plazo para contrarrestar la debilidad institucional?

[91] Consistentemente, y como se indicó anteriormenente, los índices elaborados por Stein y Tommasi (2006) y Scartascini, Stein y Tommasi (2013) indican al Perú como uno de los países con el Estado más ineficiente de la región. Por su lado, Ackerman (2007) muestra que el Estado peruano tiene el peor desempeño de efectividad institucional de un conjunto de diez países latinoamericanos, siendo especialmente bajo en credibilidad y tiempo de ejecución.

4.1 ¿A qué se debe la debilidad institucional del país?

Los hallazgos recientes de la literatura del crecimiento económico establecen que los orígenes de los incentivos contenidos en las instituciones de numerosas economías pueden ser hallados en épocas tan tempranas como la colonización y en factores como la mortalidad de las poblaciones europeas migrantes. En sucesivas contribuciones, luego resumidas en Acemoglu y Robinson (2012), los autores señalan que las instituciones coloniales determinaron que posteriormente, en los albores de la edad contemporánea, ciertas economías tuvieran un entorno adecuado para la sociedad liberal y la producción capitalista, mientras que otras no.

En el continente americano, enfatizan que en Mesoamérica y en los Andes se establecieron instituciones coloniales extractivas que no crearon oportunidades de crecimiento para la mayoría de la población. La institucionalidad extractiva que prevaleció en los Andes generó períodos de crecimiento pero no procesos de innovación, por lo que el crecimiento estuvo acotado por las tecnologías existentes. En contraste, en economías como la estadounidense se crearon instituciones y reglas de juego que favorecieron la innovación y creatividad, y consecuentemente la inversión y la acumulación de capital físico y humano de grandes grupos de pobladores (de ahí su naturaleza inclusiva). Este segundo tipo de institucionalidad les permitió a los países que disponían de ella, aprovechar la revolución industrial y lograr un impulso notable en la productividad, en el crecimiento de largo plazo y en el estándar de vida de la población. La diferencia en ingreso per cápita entre los países desarrollados y los subdesarrollados del continente se ampliaría luego de la revolución industrial.

El rezago colonial tuvo incluso efectos determinantes sobre la evolución de la economía latinoamericana en las décadas que siguieron a la independencia. Las mayores posibilidades comerciales y el acceso directo al mercado de capitales generaron optimismo. Sin embargo, las expectativas fueron infundadas. De un lado, la mayor parte de las ganancias comerciales ya se habían dado desde las reformas borbónicas o incluso en el desorden de las guerras de independencia. De otro lado, el acceso a los mercados de capitales fue problemático por una combinación de aspectos como el fraude, malas inversiones y un pobre manejo de las finanzas públicas (Bulmer-Thomas 1994). Asimismo, las instituciones republicanas o de transición mantuvieron el rasgo extractivo de las instituciones coloniales hasta tiempos muy recientes[92].

[92] Ver historia de México en las primeras décadas del siglo XIX, en Acemoglu y Robinson (2012).

La influencia del período colonial también afectó negativamente a la economía peruana en la etapa republicana de otras maneras. La derrota del ejército español concentrado en el Perú ante los ejércitos libertadores provenientes del Río de la Plata, Chile y Nueva Granada, dejó un gran vacío de poder. Este fue llenado en gran medida por la presencia de numerosos caudillos militares que habían participado en las guerras de independencia, en un período que ha sido caracterizado como de altísima inestabilidad política en contraste con nuevas democracias como la chilena[93].

Si aceptamos que la debilidad institucional tiene orígenes en épocas coloniales, ¿a qué se debe su persistencia luego de tanto tiempo? A fin de cuentas, la institucionalidad que un país posee es, por lo menos parcialmente, una decisión de la sociedad en su conjunto.

Bardhan (2012) señala que la explicación principal de la persistencia de instituciones inadecuadas son los conflictos redistributivos y las asimetrías de poder de negociación entre grupos de interés. El cambio institucional, aun cuando sea beneficioso para la sociedad (en el sentido de promover incrementos sustanciales agregados en la productividad), típicamente tiende a redistribuir ingresos e influencias, por lo que es normalmente resistido por los grupos potencialmente perjudicados. Estas resistencias son difíciles de superar debido a la incapacidad del Estado de comprometerse creíblemente a una redistribución *ex post* (para compensar a los que pierden en el conflicto redistributivo), a lo difuso que resultan las ganancias y pérdidas, y a la incertidumbre causada por los procesos de cambio, entre otros[94].

[93] En cierta medida, la derrota del ejército español no estaba prevista en el Perú para la década de 1820. Un ejército español debía embarcar en Cádiz en 1820 para reunirse con las fuerzas españolas en América del Sur y contrarrestar los esfuerzos de los ejércitos libertadores. La sublevación de Rafael del Riego, líder de esta expedición, contra el absolutismo de Fernando VII inmovilizó no solo a los 20.000 experimentados soldados destinados al Perú, sino también a los ejércitos que se destinaron para combatirlo, lo que impidió cualquier respuesta española hasta mucho después de 1824.

[94] Probablemente el caso más ampliamente conocido en economía de efectos agregados beneficiosos pero con claros ganadores y perdedores es el de una apertura comercial o el del incremento de un factor de producción. El Teorema de Stolper-Samuelson previamente citado explica los efectos sobre los pagos a los factores de producción de un cambio en el precio relativo de los bienes, mientras que el Teorema de Rybczynsky explica cómo el incremento en la dotación de un factor puede causar la expansión de un sector y la contracción de otro. Otros ejemplos en la historia pueden ser hallados en la resistencia a la producción industrial en numerosas economías agrícolas en Europa del siglo XIX o la resistencia a las innovaciones en el agro en los albores de la Revolución Industrial. Acemoglu y Robinson (2012) presentan una descripción de diversos episodios de la historia contemporánea en que el cambio institucional es postergado, demorado o impedido.

En el caso de los *booms* de recursos naturales, grupos de los sectores privado y público se benefician de la mala utilización de los recursos generados. Karl (1997) sostiene que es común encontrar distorsiones institucionales en economías dependientes de recursos naturales que no pueden ser eliminadas sin una coordinación entre las partes involucradas. Entre estas distorsiones se encuentran los incentivos limitados para expandir la base de ciudadanos que pagan impuestos y los pocos incentivos para invertir en capital humano. La industria extractiva configura el Estado e incluso los mismos procesos de reforma institucional, por lo que el proceso de fortalecimiento institucional es bastante lento y endógeno.

Por ello, y como diversos autores reconocen, un problema de las medidas prescriptivas técnicas, como fortalecer la institucionalidad y el Estado en particular, es que es un proceso de mucho más largo aliento que tomar una medida de política económica. La institucionalidad se construye con el tiempo. En la siguiente sección nos enfocaremos en los cambios que sí se podrían hacer en el corto y mediano plazo.

4.2 ¿Qué sí se puede cambiar? El rol de la política económica

En el capítulo 2 se sugirió que las causas del desempeño desigual de la economía peruana estaban asociadas a razones inherentes al diagnóstico inicial, a las fallas en algunas políticas públicas implementadas (natural consecuencia de una burocracia inadecuada en una serie de sectores) y a la debilidad institucionalidad, que en última instancia es la razón por la cual la burocracia y las políticas públicas son imperfectas. Entenderlo es relevante para hallar el margen existente para hacer cambios dada la institucionalidad de una economía.

La literatura económica muestra que, afortunadamente, la institucionalidad no es la única variable que explica el desempeño económico de los países en el largo plazo. Existe un margen para la política económica. La teoría neoclásica del crecimiento económico vincula los niveles de acumulación del capital físico per cápita con el producto per cápita, por lo que países con PBI per cápita más altos tienden a ser los que han acumulado más capital. Sin embargo, debido a los retornos decrecientes al capital, los países más pobres (*i.e.*, con menos capital) tenderían a crecer más que los desarrollados, por lo que convergerían hacia los niveles de producto per cápita de los países desarrollados. En el muy largo plazo, según el modelo de Robert Solow (1956), todos los países crecerían a una tasa "exógena" determinada por el progreso tecnológico (también exógeno).

Sin embargo, la evidencia empírica no ha validado la hipótesis de convergencia en el crecimiento. Economistas como Paul Romer (1986, 1990) y Robert Lucas (1988) iniciaron la etapa más moderna de la teoría del crecimiento económico enfatizando la importancia del capital humano (las habilidades y el conocimiento que hacen más productivos a los trabajadores) y la generación endógena de la tecnología a través de la innovación en la determinación del crecimiento económico (y, por implicancia, en la diferencia de ingreso entre países). A diferencia del capital físico, el capital humano tiene rendimientos marginales constantes, por lo que el crecimiento no necesariamente se desacelera cuando los países crecen y acumulan capital humano. Lucas considera que una de las razones por las cuales el capital físico no es necesariamente más productivo en los países donde es escaso es porque tienden también a tener menos infraestructura y capital humano (lo que reduce la productividad del capital).

En un análisis posterior, Hall y Jones (1999) encuentran que los diferenciales en el producto per cápita entre las economías son solo parcialmente explicados por las disparidades en la cantidad de capital por trabajador (inversión y capital físico) y en capital humano (aproximado por sus tasas de escolaridad). Este resultado sugiere la relevancia de otros factores distintos a los identificados por la literatura del crecimiento. Los propios autores señalan que los diferenciales de productividad son explicados estadísticamente por otros factores, como las instituciones (mecanismos que permiten directamente o indirectamente que exista un alto grado de apropiabilidad de las acciones de los individuos) y la calidad de la política económica de los gobiernos (apertura de la economía, balance público-privado).

La acumulación de capital físico y capital humano y de la productividad son los factores explicativos "inmediatos" del diferencial de ingreso per cápita de la economía, pero estos a su vez son el resultado de factores "últimos" identificados por Hall y Jones como las instituciones y las políticas económicas. Una discusión sobre el crecimiento y desarrollo debe pasar por la capacidad de adaptar estas variables a las necesidades de una economía.

¿Existen capacidades para cambiar la institucionalidad y las políticas económicas de tal manera que una economía pueda acelerar su crecimiento? Como se verá en lo que resta de este capítulo, la respuesta es que existe una capacidad muy limitada de transformar las instituciones en el corto plazo y que el margen de acción principal está fundamentalmente en la política económica.

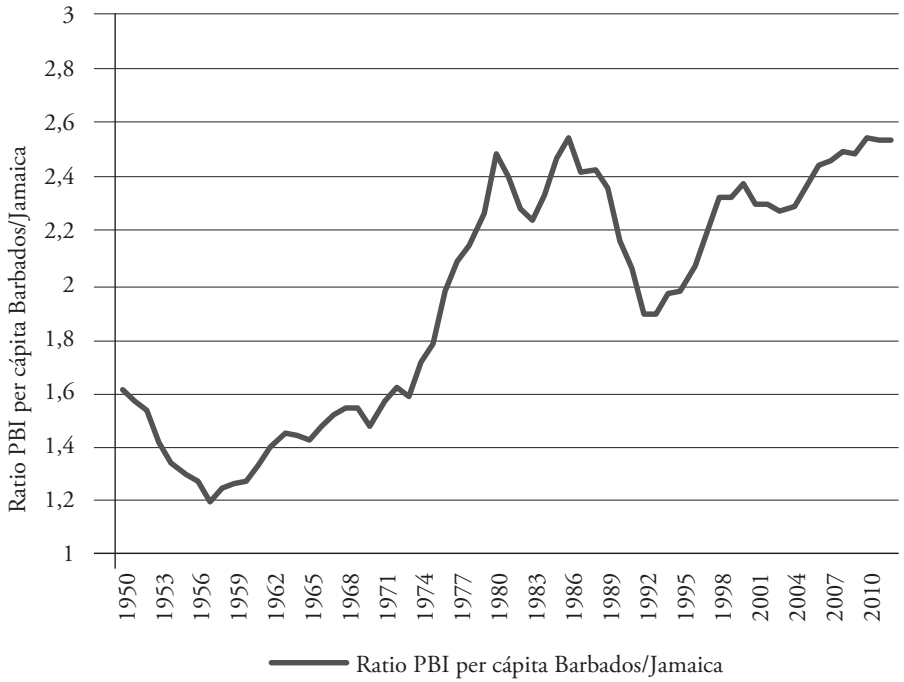
Naturalmente, la institucionalidad limita el desarrollo en muchas formas y una de ellas es restringiendo el margen de acción de la propia política económica.

Por ejemplo, pensando en las políticas óptimas para un monopolio natural, cuando se comparan opciones de política como la regulación de un operador privado, una empresa pública, algún mecanismo de competencia o una estructura de mercado mixta, la discusión entre estas opciones de política resulta trivial. Una economía con institucionalidad frágil termina implementando mal cualquiera de las opciones. En una economía con una dotación institucional pobre, es alta la probabilidad de que la regulación sea débil por oportunismo o captura, la empresa pública tenga un mal desempeño (sobreempleo, inversiones costosas, problemas de gestión), la competencia sea inadecuadamente implementada o que en una estructura mixta el operador público resulte maniatado o con tarifas politizadas. La mejor política económica resulta ser escoger la opción con menores debilidades o con menor probabilidad de resultados catastróficos.

Si bien la institucionalidad débil limita la política económica, existe un margen de acción para mejorar la calidad de la política económica[95]. En un trabajo relativamente reciente, Henry y Miller (2009) comparan la evolución de Jamaica y Barbados y encuentran que la política económica es determinante en el crecimiento más allá del rol de las instituciones. Como ex colonias británicas, Barbados y Jamaica heredaron instituciones políticas, económicas y jurídicas muy similares: la democracia parlamentaria de Westminster, la protección constitucional de los derechos de propiedad y los sistemas jurídicos arraigados en el Derecho Común inglés. Jamaica obtuvo su independencia en 1962 y Barbados, en 1966. Sin embargo, los niveles de vida en los dos países se separaron en los siguientes cuarenta años (gráfico 4.1). En particular, Barbados tenía un ingreso per cápita 1,2 veces el de Jamaica en 1960, y 50 años después era 2,5 veces. Esto se debe, según los autores, casi exclusivamente a la diferencia en las políticas económicas implementadas, particularmente relevantes dada la dependencia del petróleo. Mientras que Jamaica tuvo políticas macroeconómicas inestables, déficits fiscales, continuas nacionalizaciones y estatizaciones, Barbados mantuvo una política fiscal y monetaria conservadora, mantuvo la apertura económica, evitó las nacionalizaciones y se enfocó en lograr ganancias en productividad. En esencia, el desempeño diferenciado comprueba que si bien los países no tienen ningún control sobre su geografía, cultura, o herencia colonia y limitado control sobre su institucionalidad, sí tienen relativo control sobre su política económica, la que puede tener efectos de largo plazo sobre su *performance*.

[95] Naturalmente, las capacidades potenciales de las burocracias son sustancialmente mayores de lo que realmente hacen.

Gráfico 4.1. Ratio de PBI per cápita entre Barbados y Jamaica



Fuente: Penn World Table.
Elaboración propia.

La relevancia de las políticas económicas es también consistente con el trabajo de Prados de la Escosura (2007) para América Latina. El autor sostiene que el rezago de la región, medido con respeto a los países de la OCDE, es un fenómeno de la segunda mitad del siglo XX y, por ello, no solo el resultado de la revolución industrial. Considera que mucho del análisis del rezago latinoamericano está sesgado al usar como patrón de referencia a los Estados Unidos, un país que estuvo sufriendo transformaciones de alguna manera sui géneris en el siglo XIX y primera mitad del XX, por lo que no era representativo del mundo desarrollado en su conjunto.

De hecho, como se ve en el gráfico 4.2, entre 1865 y la primera mitad del siglo XX, América Latina recupera una buena parte del rezago relativo a occidente resultante de la revolución industrial. Es en la segunda mitad del siglo XX, y particularmente en los últimos 20 años del siglo, que una combinación de factores externos e internos motivó el estancamiento de la región. Considerando esto, y a

diferencia de lo que sostienen Acemoglu, Johnson y Robinson (2001), los orígenes coloniales del rezago de América Latina no pueden ser la única explicación del rezago latinoamericano.

Gráfico 4.2. Ratio de PBI pc de Estados Unidos y Occidente respecto a Latinoamérica



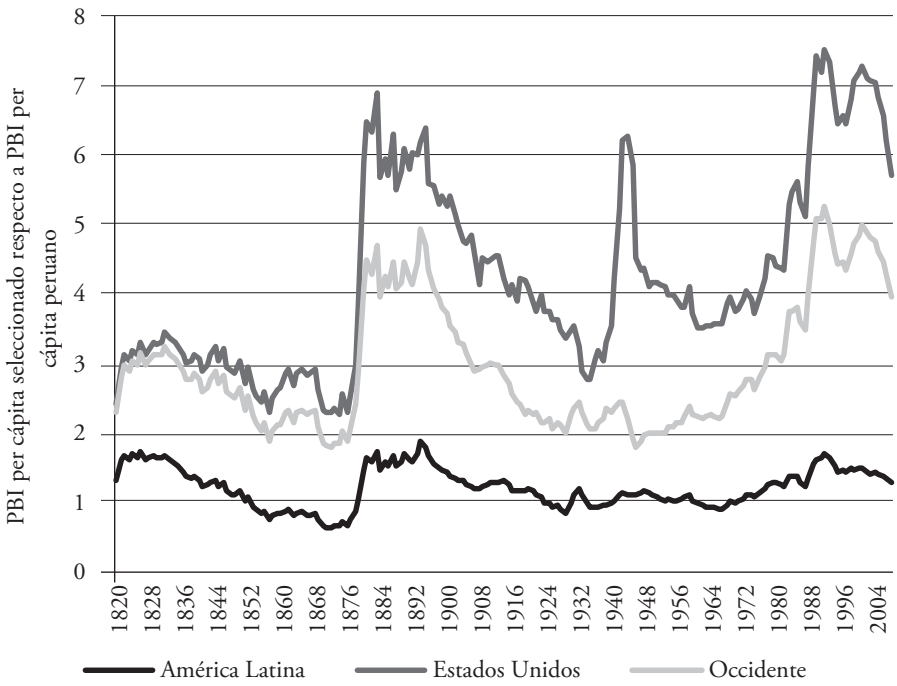
Fuente: Maddison (2010).
Elaboración propia.

El Perú muestra un caso extremo del patrón que describe Prados de la Escosura para América Latina. El gráfico muestra los ratios de los PBI per cápita de Estados Unidos, Europa y América Latina sobre el PBI per cápita del Perú, construidos con la serie estadística histórica más completa para analizar la economía mundial de Maddison (2010), así como la serie construida por Seminario y Alva (2012) para el Perú[96]. La figura muestra que en gran parte del siglo XIX los PBI per cápita de los Estados Unidos y Europa eran aproximadamente tres veces mayores que

[96] Los datos de Maddison para el Perú están disponibles desde 1895. Los datos de Seminario completan la serie reconstruyendo el PBI peruano para los siglos XVIII y XIX.

el peruano (en 1700, el PBI per cápita peruano había sido aproximadamente la mitad del de Europa Occidental y similar al de los Estados Unidos y al promedio latinoamericano). Posteriormente, luego de 1879, el desastre de la Guerra del Pacífico motiva un crecimiento dramático de los ratios que, pasada la segunda revolución industrial, se sitúan en un nivel entre cuatro o cinco veces mayor. La recuperación posterior de la economía peruana y las expansiones de las décadas de 1920 y 1950, así como los efectos de las guerras mundiales, especialmente duros en Europa, y la Gran Depresión, llevaron a que los ratios descendieran hacia la mitad de siglo XX.

Gráfico 4.3. PBI per cápita seleccionados respecto al PBI per cápita peruano, 1820-2008



Fuentes: Seminario y Alva (2012) y Maddison (2010).
Elaboración propia.

El gráfico muestra también que en la segunda mitad del siglo XX las posiciones relativas cambian nuevamente, observándose que desde finales de la década de 1960 el Perú empieza a rezagarse de manera pronunciada (aun cuando sigue

creciendo hasta los primeros años de la década de 1970). Por ejemplo, en 1990 el PBI peruano per cápita era ya menos de la quinta parte del europeo, 40% menos que el promedio de América Latina y la octava parte del de los Estados Unidos. Eso se empieza a revertir a partir de la segunda mitad de la década de 1990. En el 2008 (el último año de las mediciones de Maddison), el PBI per cápita del Perú es 20% menor que el promedio regional y la cuarta parte del de Europa Occidental.

4.3 El margen de política económica

La discusión previa sugiere que, si bien la institucionalidad es muy relevante, existe cierto margen de acción para la política económica. Es necesario, sin embargo, enfatizar algunos aspectos de esta reflexión. En primer lugar, este margen debe ser entendido en el contexto de las restricciones impuestas por la realidad de la economía política nacional. Numerosas políticas económicas que buscan promover la eficiencia terminan siendo contrarrestadas porque pueden alterar el futuro equilibrio político[97]. En este sentido, políticas económicas que fortalecen la posición política de partes interesadas con influencia –grupos sindicales, poderes políticos regionales, grupos empresariales, grupos organizados en general– tienen mayor probabilidad de ser aceptadas.

En segundo lugar, existe el riesgo de efectos no deseables y no anticipables de políticas económicas, que terminan siendo perjudiciales para todos. Estos efectos no deseados son lógicamente proporcionales a la magnitud de los cambios. Cambios mayores podrían ser riesgosos y con resultados imprevisibles, por lo que no estarían justificados. Nuestra historia económica muestra que muchos intentos de reformas sustanciales han fracasado. Por ejemplo, la reforma agraria del gobierno militar en la década del 1970 (administración Velasco) terminó afectando negativamente al sector agrícola y, junto con otras políticas, al conjunto de la economía en el largo plazo. Como parte de la reforma agraria, las élites regionales fueron reemplazadas por clientelaje político (definido como el otorgamiento de beneficios a ciertos individuos o grupos a cambio de apoyo político). Esto ha sido costoso en términos de creación de burocracia regional e ineficiencia en el gasto público. La salida de las élites regionales también causó el deterioro de servicios públicos como educación. Su presencia elevaba la calidad de

[97] Acemoglu y Robinson (2013) indican que intentos de remover fallas de mercado de alguna índole terminan siendo esfuerzos infructuosos debido a la retroalimentación que hay de la política económica al equilibrio político. Es decir, las políticas económicas aceptadas políticamente son las que los benefician en el equilibrio político, o sea las que pueden incrementar su influencia.

los servicios y beneficiaba al resto de la sociedad. Su salida naturalmente generaba el efecto contrario[98].

En tercer lugar, buenas políticas económicas pueden ayudar a fortalecer la institucionalidad. Aciertos en política económica pueden crear círculos virtuosos que fortalezcan la institucionalidad mientras el fortalecimiento institucionalidad puede ampliar el margen maniobra de las políticas o incluso ayudar a mejorarlas.

Un excelente ejemplo de ello es lo que ocurrió con la institucionalidad macroeconómica en el Perú desde la década de 1990[99]. Como se discutió en el primer capítulo, la institucionalidad macroeconómica con importantes déficits fiscales, recesión e hiperinflación, se había desmoronado a comienzos de la década de 1990, mientras que en la actualidad es reconocida como una fortaleza, seguramente la principal, de la economía peruana.

El proceso de fortalecimiento de la institucionalidad macroeconómica comenzó con el programa de estabilización de agosto de 1990, habiéndose consolidado y sofisticado desde entonces. Hay por lo menos tres factores que han contribuido a ello. Un factor ha sido el propio paso del tiempo. Desde el plan de estabilización en 1990, los indicadores macroeconómicos han venido mejorando de manera básicamente continua. Por ejemplo, la inflación cayó de 7.500% en 1990 de manera continua y solo llego a estabilizarse debajo de 5% 10 años después.

Otro factor ha sido la creciente fortaleza de la economía; al haber resistido las distintas crisis básicamente inalterada o mejorada (y habiendo mostrado sus beneficios), la institucionalidad salió fortalecida. Desde 1990, la economía peruana experimentó varios *shocks* negativos, que fueron uno a uno resistidos, en parte gracias a las fortalezas macroeconómicas. Así, tuvimos entre los *shocks* externos la crisis mexicana de finales del 1994 y comienzos de 1995, la crisis asiática de 1997/1998; la rusa, de 1998; la brasileña, de 1999; la argentina, de 2001/2002; nuevamente la brasileña, del 2002; y, finalmente, las crisis más recientes desde el 2008. Cuando los *shocks* externos desnudaron una debilidad (como la crisis bancaria de finales de la década de 1990 que hicieron evidente la vulnerabilidad del sistema financiero a una reducción de los flujos de capitales y la consiguiente depreciación del tipo de cambio), se tomaron medidas correctivas.

Como consecuencia de los otros dos factores, la política macroeconómica es ahora ampliamente aceptada como beneficiosa por la mayoría de la población, lo

[98] Los cambios en las políticas de la década de 1970 y la salida de la élites terratenientes son consistentes con los procesos descritos por Hirschman (1970).

[99] Taylor (2009), usando el ejemplo del Banco Central de Brasil en las seis décadas desde 1945, presenta un caso similar en el que resalta el efecto de políticas públicas sobre las instituciones.

que también ha ayudado a su consolidación. A lo largo de todo este proceso, las buenas políticas macroeconómicas han ayudado a consolidar la institucionalidad macroeconómica, y la fuerte institucionalidad macroeconómica ha permitido, a su vez, mantener y mejorar las buenas políticas.

En los siguientes capítulos, y en línea con las ideas avanzadas en este, se plantean medidas de política económica que permitan hacer ajustes al modelo de crecimiento que sean, por un lado, deseables en el sentido de maximizar la probabilidad de lograr el desarrollo y, por otro, factibles en el sentido de respetar las restricciones impuestas por la realidad institucional.

5. Comparación de visiones sobre el modelo económico

La expansión actual de la economía peruana puede encontrar sus límites. Dos factores que históricamente han limitado el crecimiento peruano han sido un deterioro en el entorno externo y la eventual aparición de cuellos de botella internos. Estos podrían repetirse[100]. Un argumento central en este libro es la existencia de riesgos de un eventual estancamiento de la economía peruana debido a un tercer factor: la pérdida potencial de dinámica de la inversión privada derivada de una menor apropiabilidad de los retornos que genere[101]. Esta desaceleración potencial sería el resultado de la combinación de factores como una mayor conflictividad social, un mayor nivel de actividades delictivas y un Estado que se puede hacer, a través del proceso político, cada vez más populista e ineficiente. La menor apropiabilidad de los retornos llevaría naturalmente a una reducción de la inversión y, por ende, a un menor crecimiento en el largo plazo.

[100] Un ejemplo muy recordado en la historia económica contemporánea del país es la escasez de divisas en el modelo sustitutivo de importaciones. En el contexto del modelo actual, entre las potenciales restricciones puede señalarse alguna complementariedad relevante como la energía, el capital humano o la infraestructura social o física.

[101] Este argumento es consistente con el menor retorno de la inversión por factores asociados a los riesgos microeconómicos causados por las fallas de gobierno en el análisis de Hausmann, Rodrik y Velasco (2005), pero, como se explica en el capítulo 8, también se refiere a las fallas de mercado causadas por la ausencia de externalidades (ver también fallas de gobierno y baja apropiabilidad en los límites al retorno social en el análisis más exhaustivo de Hausmann, Klinger y Wagner [2008]). Ver también un tratamiento formal de la institucionalidad y las crisis de redistribución en el análisis de Figueroa (2003 y 1993).

La economía peruana muestra ya serias limitaciones para resolver los problemas planteados por diversas formas de ilegalidad (informalidad, contrabando, extorsión, evasión tributaria, tráfico ilícito de drogas, delincuencia) o por los retos de implementación en temas como la regionalización, actualmente incapaz de lograr buenos resultados. Asimismo, el gasto público es en gran medida ineficiente y rápidamente creciente en compras, empleo, entre otros. Las actividades ilegales, la regionalización, el gasto ineficiente, pueden ser entendidos últimamente como formas de redistribución.

En la perspectiva del diagnóstico del capítulo 2, esta desaceleración potencial sería el resultado no deseado de la combinación del modelo de crecimiento, de las políticas públicas insuficientes y de una institucionalidad frágil. Como consecuencia, el país podría caer en la denominada "trampa de los ingresos medios", en la cual la economía se estanca mucho antes de lograr el desarrollo.

Existen naturalmente otros riesgos que llevarían también a un desaceleramiento de la economía: (a) un cambio en el contexto externo, por ejemplo una fuerte reducción en los precios de las materias primas, afectaría notoriamente a la economía por la naturaleza del crecimiento actual basado en la exportación de minerales y otras materias primas; y (b) la aparición de un factor limitativo en el crecimiento derivado de la expansión de la economía, de la incapacidad de generar las externalidades suficientes al sector productivo, de la escasez o insuficiencia de infraestructura física o social, de la poca sofisticación tecnológica del país, del encarecimiento de la energía, entre otros. El cambio en el contexto externo y la aparición de factores limitativos pueden naturalmente combinarse con los retos planteados por las presiones redistributivas, acentuando el estancamiento.

Para minimizar ese riesgo es necesario realizar importantes ajustes en la política económica con medidas que eleven la productividad media, promuevan la creación de empleo de calidad y produzcan mejoras en la distribución del ingreso, accesos y oportunidades. Ello permitirá la democratización de oportunidades y la eventual diversificación de exportaciones.

A comienzo de la década de 1990, dada la falta de recursos y en general los problemas mayúsculos para el crecimiento que enfrentaba la economía peruana, era evidente que no había alternativa a la política de estabilización y a las reformas estructurales 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 para el país, lo que es fundamental, pero no lo suficientemente bueno para crear las condiciones y oportunidades para el desarrollo.

En el diseño de políticas es importante recordar que no existe una receta única para lograr el desarrollo. Como ha señalado Rodrik (2007), los principios económicos que deben regir la senda al desarrollo son universales, pero el cómo alcanzarlo ha mostrado ser bastante idiosincrático en la experiencia internacional: respetando dichos principios, los países deben diseñar políticas económicas adecuadas a su realidad económica específica. El proceso de generación de las políticas económicas y su consistencia con las posibilidades reales de producción son claves.

En las siguientes dos secciones se comentan las visiones alternativas que se han dado sobre el modelo de desarrollo óptimo para el país, así como un esbozo de nuestra propuesta.

5.1 Visiones alternativas sobre qué modelo seguir

Muchas veces existe confusión sobre el término "modelo económico". Por ejemplo, es común escuchar que no es necesario cambiar el "modelo" debido a las fortalezas macroeconómicas. Sin embargo, esta afirmación tiende a confundir la política macroeconómica con el modelo de crecimiento.

Para analizar con mayor precisión las fortalezas y debilidades del modelo de crecimiento del país, es necesario separar las características del modelo mismo de la política macroeconómica[102]. El modelo económico se puede definir por: ¿cuánto Estado existe? (¿qué tan redistributiva es la política social?, ¿qué tan grande es la carga tributaria?), ¿cuál es el rol del Estado? (su rol productor, la existencia o no de empresas públicas, la provisión de complementariedades al sector privado), ¿qué tipo de mecanismos existen para la asignación de recursos? (el mercado, la relevancia de la planificación y coordinación, el manejo de instrumentos como subsidios y exoneraciones), ¿qué tan abierta es la economía? (nivel de aranceles, existencia o no de cuotas de importación, restricción o no al flujo de capitales), entre otros.

Las políticas macroeconómicas son típicamente la fiscal (nivel del balance fiscal, adopción o no de una regla fiscal contracíclica, manejo de la deuda externa, etc.), la monetaria (adopción o no de un régimen de metas de inflación, objetivo

[102] Dancourt (2010) presenta una discusión sobre el tema y una excelente analogía entre las pruebas de un auto, el piloto y el circuito, de un lado, y el modelo económico, la política macroeconómica y el contexto internacional, del otro. En la perspectiva del autor, para evaluar un modelo económico habría que, idealmente, aislarlo del manejo macroeconómico y de las condiciones externas, de la misma manera que para probar qué tan bueno es un auto hay que abstraer la influencia de la habilidad del piloto y la dificultad del circuito.

explícito o implícito del nivel inflacionario) o la cambiaria (tipo de cambio fijo o flotante, intervención para afectar el valor del tipo de cambio o su volatilidad, etc.). Así, se pueden implementar cambios en la política macroeconómica sin alterar necesariamente el modelo. A su vez, se pueden cambiar aspectos sustantivos del modelo sin modificar la política macroeconómica.

Sobre la política macroeconómica, existe en el Perú un consenso de que ha sido básicamente la correcta y que ha ido reforzándose. También existe un consenso de que los logros en el ámbito macroeconómico en términos de inflación, crecimiento, solvencia fiscal, etc., han sido notables.

Sobre el modelo económico óptimo para el país, y con el riesgo de sobresimplificar, existen por lo menos tres visiones representadas por prestigiosos colegas. Dichas visiones tienen coincidencias importantes, en términos de apreciación de fortalezas y debilidades del modelo actual, con varios puntos sostenidos en este texto. Todas resaltan la necesidad de una expansión de la infraestructura y la relevancia del Estado de derecho y el respeto a las reglas de juego en general. Pero estas tres posiciones también difieren de manera fundamental en relación con el modelo de crecimiento y, por lo tanto, sobre la necesidad de hacerle ajustes.

La primera visión sugiere no cambiar mucho el modelo, seguir promoviendo la inversión con un Estado eficaz en mantener el Estado de derecho, con innovaciones en temas muy específicos que promuevan la competitividad (que podrían ser aprendidas de experiencias en economías similares). En esta perspectiva, una economía que crece impulsada por un sector privado dinámico, se transforma y eventualmente resuelve, mediante la elevación del estándar de vida de gran parte de la población y la disponibilidad de mayores fondos provenientes de una mayor recaudación, los problemas de pobreza, desigualdad, entre otros. A la velocidad con la que actualmente crecemos, los principales problemas de la economía peruana se irían resolviendo en un plazo razonable, tal como lo sugiere, por ejemplo, la dramática reducción ya registrada por la tasa de pobreza (monetaria). Podríamos llamar a esta posición la del "piloto automático" o de "estrategia del goteo". Factores como la misma evolución de la economía, los resultados electorales y la percepción de continuos conflictos sociales, con sus riesgos sobre la inversión, afectan cíclicamente el convencimiento en esta posición.

La segunda visión es la de aumentar moderadamente la presencia del Estado a través de un reordenamiento de la política social e incremento del gasto social con el objetivo de una mayor redistribución. El objetivo, según esta visión, sería mantener el alto crecimiento y redistribuir cantidades más sustanciales de manera

tal que tanto la pobreza como la distribución del ingreso muestren mejoras más rápidas. Si bien no de manera continua, esta posición posiblemente ha venido ganando adeptos en los últimos años. El relanzamiento de la política social con la creación del Midis, sugiere que la actual administración ha realizado ajustes en el modelo económico en línea con esta segunda visión.

Una tercera visión sostiene que los resultados en términos de indicadores macroeconómicos e indicadores sociales, como el acceso a servicios o la distribución de los beneficios del crecimiento, sugieren otro *boom* de recursos naturales resultante de los altos precios internacionales. Como ya ocurrió varias veces a lo largo de la historia económica peruana, se trataría de un proceso con poca transformación real de las capacidades del país y limitados beneficios de largo plazo para gran parte de la población. Por lo tanto, se requeriría no solo aumentar y reorientar el gasto social, sino hacer cambios sustantivos en el esquema de la producción.

Esta visión es, de alguna manera, consistente con las críticas académicas a la economía peruana por su poca diversificación y enfoque en actividades extractivas de Hausmann *et al.* (2008) y otros autores, señaladas en el capítulo 1. En esta visión también se sugiere la necesidad de que el Estado tenga una mayor participación de la renta de los sectores primarios mediante incremento de impuestos (que en la práctica se daría en los sectores que ya tributan más) y que se potencie el rol de las empresas públicas para aumentar el control de la estructura productiva y asegurar así un mejor desempeño de las industrias.

Antes de evaluar las fortalezas y debilidades de cada versión, tiene sentido recordar lo afirmado por Rodrik (2007): los países que han logrado el desarrollo son aquellos que han mantenido: (1) políticas macroeconómicas sólidas, (2) incentivos orientados al mercado, (3) institucionalidad sólida. La fortaleza de un modelo económico debe evaluarse en la medida en que respete estos tres principios, pero existe más de un modelo que es compatible con ellos.

Una ventaja de la primera visión es que no deja mayor margen para que las fallas de la intervención del Estado, usuales en numerosas experiencias incluida la peruana, afecten el desempeño de la economía. Esta visión plantea acertadamente que el sector extractivo es un eje esencial del crecimiento presente y futuro, y resalta correctamente tanto la relevancia de un ambiente de negocios adecuados como las transformaciones (ya iniciadas parcialmente) del sector empresarial. De manera correcta también, esta visión elogia características del modelo actual que deben mantenerse, como los incentivos provistos por un buen balance privado público y el alto grado de apertura de la economía.

No obstante, la validez de esta posición dependerá crucialmente de que la economía peruana tenga las bases para un crecimiento sostenido a las tasas actuales, de que la reducción de la pobreza (monetaria) sea lo más relevante para la población y que el crecimiento se refleje también en mejoras en los otros indicadores (productividad, desempleo y empleo) que hemos sugerido que son también importantes. En nuestra opinión, esto no es evidente.

Esta visión ignora de alguna manera las crecientes ineficiencias en la economía, la reducción gradual (pero continua) de las capacidades del sector público, la persistencia de los problemas de productividad, desigualdad y empleo, y la enorme dependencia del crecimiento de los últimos años de los altos precios de materias primas. Asimismo, sin una mejora continua en las políticas públicas, las tasas actuales de crecimiento no se sostendrán, como ya ha ocurrido con muchos países en el pasado. Crucialmente, seguir en "piloto automático" también implicaría mantener un Estado débil como el de la actualidad. En ese sentido, va en contra del tercer principio que según Rodrik es necesario para el desarrollo, ya que implicaría mantener un Estado y una institucionalidad débiles en general. No existe precedente de un país que se haya desarrollado sin un Estado fuerte.

La segunda visión comparte, en nuestra opinión, los aciertos y desaciertos de la primera. Además, propone una mejor distribución de la riqueza que se ha generado con la expansión de la economía en la última década y enfatiza correctamente la necesidad de elevar el estándar de la política social y potenciar en términos de recursos los programas sociales, algo que ya comenzó con la creación del Midis. En la medida en que los ingresos reales per cápita se han rezagado con respecto al producto medio de la economía[103], la mejora en la eficiencia y el aumento de la magnitud de los recursos asignados a la política social permiten un mejor desempeño de la economía.

Sin embargo, enfrentar la pobreza y desigualdad con programas sociales ayuda solo parcialmente a potenciar las capacidades de la fuerza laboral y en última instancia es insuficiente para abordar el problema de fondo de baja productividad media. Adicionalmente a los programas sociales es necesario ampliar las capacidades productivas del país y la capacidad de generación de políticas económicas. Es necesario enfrentar el problema de baja productividad, mejorar las condiciones de competencia y seguridad, resolver los enormes problemas del sector educativo

[103] De acuerdo con el Panorama Laboral 2012, la remuneración media real entre el 2000 y el 2011 creció en 20,9% en todo el período. Sin embargo, este incremento es uno de los mayores en la región latinoamericana. En el mismo período, el PBI per cápita en soles de 1994 creció un impresionante 61,8%.

para elevar las capacidades de la población económicamente y potencialmente activa, así como resolver la problemática actual de heterogeneidad productiva entre y dentro de las regiones.

La tercera visión reconoce acertadamente que el *boom* de materias primas explica una parte importante del crecimiento de los últimos años y que la economía está todavía muy poco diversificada. Esto la hace no solo vulnerable sino que puede eventualmente afectar el crecimiento. También aciertan en que parte de la burocracia muestra signos de favoritismo y clientelismo político, y que exhibe niveles de capacidad insuficientes para (e inconsistentes con) el desarrollo del país. Más aún, la abundancia relativa de recursos como consecuencia de los altos precios de materias primas implica que el gasto se disipe tanto por ineficiencia como por extracción rentista e incluso corrupción. Un ejemplo es el aumento sustancial en el gasto por compras o empleo en el sector público a lo largo de la última década. Esto se ha dado sin una mejora notoria en calidad de los servicios públicos y sin que ocurran medidas paralelas que incrementen la productividad o mejoren las condiciones de regulación o competencia en la economía.

Sin embargo, esta posición no les da suficiente crédito a los aspectos positivos del mejor balance privado-público establecido por las reformas estructurales, y que han mejorado los incentivos y logrado desempeños notablemente superiores a los logrados con empresas públicas. Estas, en el período previo a las reformas estructurales, mostraron enormes problemas de gestión e inversión, así como una enorme vulnerabilidad al clientelismo político. Esta tercera posición también ignora los efectos dañinos del excesivo intervencionismo sobre la inversión minero-energética (algo que ya ocurrió en el pasado). Esto es muy riesgoso dado que dicha inversión explica parte importante de las mejoras recientes de la economía peruana y es absolutamente necesaria para su dinámica futura.

Probablemente la crítica más importante a esta visión es que la falta de diversificación de la economía es un diagnóstico, más que una prescripción de política. Reorientaciones del aparato productivo que no sean acompañadas por unas mejoras sustantivas de la educación (y del capital humano en general) pueden terminar en esquemas principalmente enunciativos, sin mejoras sustanciales en la gama de productos y a costa de distorsiones sustanciales[104]. Más aún, las

[104] Un buen referente, en cambio, es Chile. En ese país, el impulso del sector primario, aunado a tener la mejor educación de Latinoamérica, ha permitido invertir y exportar conocimientos en toda la región latinoamericana (comercialización, finanzas, agroindustria, energía, entre otros). Más recientemente, ha implementado esquemas más sofisticados como la creación del Silicon Valley de América Latina (algo que la publicación inglesa *The Economist* ha bautizado como "Chilecon

capacidades productivas de la economía peruana solo podrán ser claramente identificadas cuando las brechas causadas por las deficiencias de las políticas sean disminuidas sustancialmente[105]. Como se explica en capítulos siguientes, estas brechas son importantes en temas como la educación, política de competencia o eficiencia del gasto público. Solo después de resolver estos problemas podremos saber el potencial de nuestras ventajas comparativas (creadas a través de la educación), el grado de competitividad (a través de mayor competencia en los mercados) y la capacidad de generar complementariedades (a través del uso eficiente de los recursos fiscales).

La observación de esta posición de que en una economía pequeña con una alta concentración en las distintas industrias se tiende a abusos de poder de mercado también parece ser acertada. Sin embargo, establecer empresas públicas para contrarrestar estas prácticas no parecería ser la respuesta adecuada dados los problemas típicos de una empresa pública, particularmente en un país como el Perú donde la debilidad del Estado sugiere la necesidad de priorizar otras tareas, como sugeriremos en capítulos siguientes[106]. La solución al problema de falta de competencia y al potencial abuso de poder de mercado se puede abordar con una combinación de capacidad regulatoria y mejoras en las condiciones de competencia en las industrias, lo cual es posible fortaleciendo incrementalmente la institucionalidad ya creada.

En síntesis, la tercera posición identifica correctamente algunos problemas del modelo actual pero sugiere transformaciones riesgosas de la economía peruana y debilitaría tanto el principio (2) como el (3) de Rodrik, y por ello es, en nuestra opinión, también inconsistente con el desarrollo. Tomar grandes riesgos en el contexto actual, dados los aspectos positivos de la economía peruana, no está justificado. En su lugar, ajustes importantes pero incrementales tienen más sentido, como veremos más adelante en este capítulo.

Valley"). A partir de este programa, presumiblemente se busca lograr una mayor transferencia tecnológica y mayores posibilidades de diversificar el aparato productivo. Harrison, Lin y Xu (2013) muestran la fragilidad del desempeño de las manufacturas africanas por la ausencia de infraestructura, ambiente de negocios, acceso al financiamiento y contexto político.

[105] La dinámica de la competencia desde países emergentes, así como la creciente atención en economías desarrolladas a los sectores de manufactura menos sofisticada, debido a su preocupación por el empleo, sugieren la magnitud de los riesgos de estrategias de transformación directa del aparato productivo.

[106] En el capítulo 1, se destacaron los problemas creados en las empresas públicas por el clientelismo político, las malas inversiones, los problemas de gestión, entre otros.

5.2 La mecánica del crecimiento peruano y las tres visiones

En su análisis de los efectos macroeconómicos de un *boom* de recursos naturales, Sachs (2007) recoge diversos hechos estilizados similares a los de la economía peruana e ilustra por qué, desde nuestro punto de vista, las tres visiones descritas no son del todo correctas. Parte de lo que ha ocurrido en el país, especialmente en la última década, está determinado por una situación externa extraordinaria, donde las cotizaciones de las materias primas que exportamos subieron a niveles nunca antes observados. Si bien las materias primas han caído sustancialmente con respecto a sus niveles pico del 2011, todavía se encuentran muy por encima de sus promedios históricos. Por ejemplo, el cobre que en malos períodos de contracción para la economía peruana se situaba en US$ 0,7 la libra y que en excelentes momentos llegaba a US$ 1,5, actualmente se cotiza en cerca de US$ 3,0 la libra. La onza de oro, que tenía valores de US$ 150-400, hoy está alrededor de US$ 1.200. Posiblemente, los precios se estabilizarán muy por encima de sus promedios históricos[107].

Asimismo, las reformas estructurales de la década de 1990 crearon condiciones favorables para la inversión en general, lo que, dada la ventaja comparativa de la economía peruana, se tradujo en grandes inversiones en el sector minero-energético. Las exportaciones de productos mineros, que en 1990 eran US$ 1.500 millones y se duplicaron a US$ 3.200 millones en el 2001, fueron US$ 26.000 millones en el 2012. Esta expansión ha sido probablemente el más importante motor de crecimiento en la economía peruana, como se desprende del estudio del Instituto Peruano de Economía (2012) que identifica los importantes efectos directos e indirectos de la actividad minera en términos de empleo, producto y recaudación.

La expansión del sector exportador de recursos naturales es consistente con una apreciación de la moneda peruana, lo cual ciertamente se ha acentuado en

[107] Durante los últimos años, la demanda por materias primas ha aumentado de manera marcada, fundamentalmente como resultado del crecimiento en China y la India, reflejando no solo 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 sin precedentes. Ver "A Return to Scarcity: The Disinflation Trend is Over", Barclays Capital, Equity Gilt Study, capítulo 3, febrero del 2011. Aun cuando las cotizaciones reviertan, lo harían hacia un valor medio más alto que el que prevalecía antes de la expansión, con la posible excepción del oro, que tiende a ser más afectado por la incertidumbre financiera y por las expectativas de inflación.

el período posterior a la crisis del 2008 por las políticas monetarias expansivas de los países desarrollados. En menos de una década, el dólar cayó desde 3,3 nuevos soles a menos de 2,6 nuevos soles a comienzos del 2013. En ese mismo período, la moneda peruana fue una de las que más se apreció en el mundo.

La expansión del sector exportador y la consecuente apreciación cambiaria ha tenido efectos diferenciados sobre los otros sectores de la economía. El sector de no transables, donde se concentran la mayor parte de los servicios y el sector construcción, se ha favorecido claramente como resultado del mayor ingreso medio y mayor demanda doméstica tanto privada como pública[108]. Asimismo, la importante apreciación del sol refuerza la expansión de dicho sector porque eleva de manera considerable el precio relativo del sector no transable con respecto al sector transable, haciéndolo más rentable.

El sector transable no exportador de recursos naturales se ha beneficiado pero mucho menos. Por un lado, su competitividad ha aumentado porque las reformas estructurales han beneficiado a un conjunto grande de actividades transables y no transables, abriendo oportunidades a un mayor emprendimiento, ampliando la infraestructura, entre otros. Por otro lado, su competitividad se ha afectado por los mayores costos laborales y la apreciación cambiaria. Por ejemplo, según ADEX (2013), el costo promedio de las exportaciones no tradicionales (solo un porcentaje del cual son manufactureras) aumentó 100,7% (en dólares) entre octubre del 2002 y octubre del 2012, mientras que el precio de esos productos se incrementó solo 38,7%[109]. Las exportaciones no tradicionales aumentaron fuertemente (se quintuplicaron en términos nominales) en ese período, por lo que el aumento de los costos no implicó un deterioro de la competitividad pero sí sugiere que si la tendencia de costos continuase, el sector tendría que mantener ganancias de productividad, que pueden ser cada vez más difíciles de obtener, para mantener la competitividad. La evolución de las importaciones, que aumentaron de US$ 7.200 millones en el 2001 a más de US$ 41.000 millones en el 2012, es también sugerente de la relevancia de la competencia que enfrenta el sector transable.

[108] El crecimiento del gasto público es explicado por el fuerte crecimiento de la recaudación. Entre el año 2000 y 2013, el presupuesto del gasto público pasó de 30.000 millones a casi 110.000 millones de nuevos soles.

[109] En ese período, los exportadores no tradicionales enfrentaron el alza de varios de sus costos en dólares como las remuneraciones (155,5%), transporte (141,5%), combustible (123%), insumos nacionales (92,6%), insumos importados (70,6%), y electricidad (57%), variaciones que en conjunto afectan al sector no tradicional, que viene resistiendo a los embates de la crisis externa mejorando su productividad y diversificando su oferta y mercados.

Más recientemente, se ha producido una desaceleración en el crecimiento de las manufacturas, las cuales paulatinamente muestran tasas de crecimiento menores que el promedio de la economía (el último año fue de 2,8% en comparación con los sectores construcción, comercio y servicios, con crecimientos de 15,2%, 6,7% y 7,4% respectivamente). Así, la participación de manufactura en el PBI ha venido cayendo modestamente (de 15,7% en el 2007 a 14,1% en el 2012). Consistentemente, en un contexto de preocupación por la menor dinámica y una mejora relativa de competidores en el sector exportador textil, la ministra de la Producción ha indicado su creciente preocupación por la pérdida de competitividad en el sector textil debido a que el incremento en el costo laboral, en el período 2008-2011, ha sido uno de los más altos del mundo[110].

El crecimiento de la economía peruana vincula positivamente dos sectores fundamentales, el sector transable de exportación de recursos naturales[111] y el sector no transable (construcción, servicios, comercio). Los efectos sobre el sector transable que no exporta recursos naturales son ambiguos debido a la tensión entre la expansión de una economía que crece y la beneficia y precios más adversos. El recuadro al final de capítulo permite mostrar de manera más técnica los rasgos estilizados de los efectos de la expansión del sector de recursos naturales.

Una apreciación del tipo de cambio no tiene que ser negativa. En muchos casos, es el "premio" del crecimiento económico. El efecto a través del cual el crecimiento resulta en apreciación cambiaria es comúnmente llamado "Balassa-Samuelson", por los nombres de los dos economistas que de manera independiente lo desarrollaron hacia 1964. Balassa y Samuelson sostienen que países que crecen de manera sostenida aumentan la productividad de sus bienes transables, lo que normalmente significa un aumento en el salario de los trabajadores de ese sector. Como los trabajadores se pueden mover entre sectores, la única manera de limitar la migración laboral de no transables hacia transables es a través del aumento del precio relativo de los no transables. Esto equivale a una apreciación del tipo de cambio real.

[110] El sector textil genera el 11% del PBI manufacturero y el 25% del empleo del sector. El incremento del costo salarial señalado es de 33,2% en el Perú, en contraste con el 25,3% de México, 18,9% de Tailandia, 11,7% de China, 5,3% de Vietnam o el 3,6% de Pakistán.

[111] En el presente, este efecto se da fundamentalmente a través de las cotizaciones y en el futuro cercano la expansión de la producción será relevante. El efecto de la subida de las cotizaciones ha sido tan importante que el monto exportado ha crecido aun sin una respuesta importante en el producto. La producción minera no ha tenido tasas importantes de crecimiento real en los últimos años. Parte importante de la explicación es la existencia de un ambiente de conflictividad en algunas áreas potencialmente productoras donde se han postergado proyectos y el tiempo que toma la entrada de proyectos en funcionamiento en los siguientes años.

La apreciación cambiaria producto de las ganancias de productividad en el sector transable y el consiguiente crecimiento económico es, sin embargo, radicalmente distinta de la apreciación cambiaria resultante de la llamada "enfermedad holandesa". Mientras que en este último caso el *boom* de recursos naturales es el que aprecia la moneda (lo que perjudica al sector transable no minero), en el primero es el crecimiento del sector transable (no minero) el que conlleva una apreciación. Así, se podría hablar de una apreciación cambiaria por la exportación de recursos naturales (la relacionada con la enfermedad holandesa) y una apreciación causada por las ganancias de productividad en el sector transable (la relacionada con el efecto Balassa-Samuelson). Ambos efectos pueden estar presentes a la misma vez, pero entender cuál ha primado es parte importante del diagnóstico.

¿Cómo se vinculan estos argumentos con las tres visiones de modelo de desarrollo descritas en la sección anterior? En primer lugar, la evolución de la economía peruana en la década pasada evidencia el papel central del *boom* de recursos naturales. La dependencia de los recursos naturales es inevitable. El crecimiento basado en recursos naturales es una condición *sine qua non* del proceso de desarrollo del país. Parece impensable que el Perú pueda crecer de manera importante y sostenida sin utilizar los recursos mineros. En los últimos años, el 60% de las exportaciones así como una parte muy importante de los ingresos tributarios (10% de manera directa pero mucho más de manera indirecta) se generan en ese sector. Es difícil pensar que tal dependencia vaya a reducirse de manera sustancial en el corto o en el mediano plazo.

No existen motores alternativos de crecimiento al minero. Intentos de tenerlos en las empresas públicas o en el sector industrial (protegido artificialmente con medidas arancelarias) terminaron ya mal en el pasado. Nada sugiere un resultado distinto si fuera intentado nuevamente. La fragilidad institucional que caracteriza la economía peruana, ya un problema para un crecimiento liderado por la exportación de recursos naturales, puede ser incluso más limitante si se tratara de implementar esquemas más sofisticados.

En segundo lugar, la visión de que la economía peruana puede crecer sin necesidad de mayores ajustes al modelo porque los resultados muestran alto crecimiento económico, expansión generalizada de la demanda doméstica, reducción de la pobreza, solidez macroeconómica, entre otros, se deriva de la confusión que genera el amplio crecimiento de los sectores no transables (los sectores servicios, construcción y comercio son mucho más de la mitad del PBI y son intensivos en trabajo) y el consecuente incremento en los ingresos medios. Pero, como se ha explicado, estos son los efectos naturales del gran impulso

que recibe la economía desde el sector exportador extractivo y que luego se retroalimenta. Muy difícilmente refleja un proceso de crecimiento autosostenido liderado por la demanda doméstica.

En tercer lugar, la naturaleza del ajuste necesario pasa por algo distinto al mayor gasto social, que es bueno pero no es en esencia lo que se necesita. Si entendemos que el crecimiento no favorece al sector transable no vinculado a la exportación de recursos naturales y que este es el que típicamente genera mayores ganancias de productividad (y crecimiento) en el largo plazo, mantener el modelo aumentado con mayor gasto social es insuficiente desde la perspectiva del crecimiento sostenible. Se requiere expandir la frontera de producción de la economía a través de la creación de infraestructura social, externalidades tecnológicas, infraestructura física, entre otros. Esto es esencialmente distinto de lo que sugiere la visión segunda del modelo. Pero, a diferencia de lo que sugiere la tercera visión, para expandir las posibilidades de producción de la economía no es necesario dar marcha atrás en las reformas estructurales, recargar a los sectores transables con más impuestos o impulsar fuertemente el gasto público redistributivo.

En cuarto lugar, mencionamos anteriormente los efectos distributivos desiguales entre, por un lado, los sectores exportadores de recursos naturales y el sector no transable y, por el otro, el sector transable no exportador de recursos naturales. Este último es afectado por un tipo de cambio más apreciado y mayores costos salariales sin disfrutar de los precios mundiales altos de las materias primas. Aunque mejoren los ingresos medios, el rezago de la productividad afectará la distribución del ingreso en el largo plazo. Esto podría naturalmente generar presión a esquemas redistributivos como el populismo o actividades delictivas. Por ende, mantener el modelo con ajustes en el gasto social o en la remuneración mínima vital parece ser insuficiente para lograr una mejor distribución de productividades, empleo e ingresos y accesos.

5.3 Contextualizando el despegue y la mayor conectividad rural

En un libro reciente, Webb (2013) explica la relación entre el despegue del sector rural y el desarrollo de la conectividad en esta zona. En particular, Webb señala que dos fenómenos claves se han observado en el sector rural: el despegue de los ingresos rurales desde la década de 1990 y una explosión de la conectividad en el campo, reduciendo el aislamiento histórico de su población. Según el autor, la coincidencia sugiere causalidad: mayor conexión, como resultado del acceso al servicio de telefonía móvil y las redes viales, permite emprendimiento. Esto ha cumplido un rol esencial en el incremento de los ingresos rurales.

Una lectura casual de los resultados sugeriría confirmación de que el propio crecimiento económico genera inclusión y resuelve los problemas económicos del país, aun el ancestral aislamiento rural. Como corolario, sería solo una cuestión de tiempo para que el sector rural converja hacia los niveles de ingreso del sector urbano, proceso que ya comenzó.

Nuestra lectura es distinta. Los hallazgos de Webb, por lo demás consistentes con las mediciones oficiales de las Encuestas Nacionales de Hogares (Enaho) que muestran aumentos de coberturas a todo nivel y aumentos progresivos de ingresos), refuerzan en nuestra opinión algunos mensajes centrales de este libro.

En primer lugar, es importante distinguir el aumento de los ingresos rurales por factores de demanda (aumento en consumo) de aquel por factores de oferta (mejora en productividad). La mayor conectividad mejora de manera clara y directa la productividad rural. Eso es innegable. Pero parte del aumento de los ingresos rurales refleja también un aumento de demanda impulsada por el sector extractivo. Como enfatizamos en este capítulo, el *boom* del sector extractivo ha generado aumento en la demanda interna y del gasto público. Dado que el sector rural se encuentra mejor conectado con el resto del país, esto se refleja naturalmente en mayores ingresos rurales mediante el aprovechamiento de la expansión de los ingresos medios de la población. Esto no implica necesariamente una mejora continua y sostenida de las capacidades productivas en el sector rural. Inversamente, una caída de la demanda agregada debido a la caída de exportaciones de recursos naturales, muy posiblemente resultaría en una caída (tal vez abrupta) en el crecimiento del PBI rural. Esto no implicaría que sus capacidades productivas se hayan deteriorado.

En segundo lugar, Webb resalta correctamente la causalidad de conectividad hacia el crecimiento. Sin embargo, la conectividad aumentó por decisiones explicitas de política económica y no necesariamente como consecuencia inexorable del crecimiento económico. En el caso de la conectividad vial, el impulso de las redes de carreteras se derivó de la decisión de expandir la infraestructura y destinar el presupuesto, que tiene usos alternativos, para estos fines.

En el caso de la expansión del servicio eléctrico, se dirigieron recursos a la expansión del programa de electrificación rural y se decidió no expandir el subsidio en el área urbana vía esquemas como el FOSE[112]. Esta decisión fue importante no solo porque extender este esquema al umbral de 200 kWh, que

[112] El FOSE es el subsidio a los consumidores urbanos del servicio eléctrico con consumos mensuales menores a 100 kWh y que se hace aún mayor para los que consumen menos de 30 kWh.

hubiese sido una medida popular, hubiese significado ampliar sustantivamente los errores de inclusión, la tasa de filtración y la desigualdad en la distribución del subsidio[113], sino porque enfocarse en el acceso rural ha permitido incrementar el coeficiente de electrificación rural de un valor menor de 30% en el 2005 a más de 60% en el 2012.

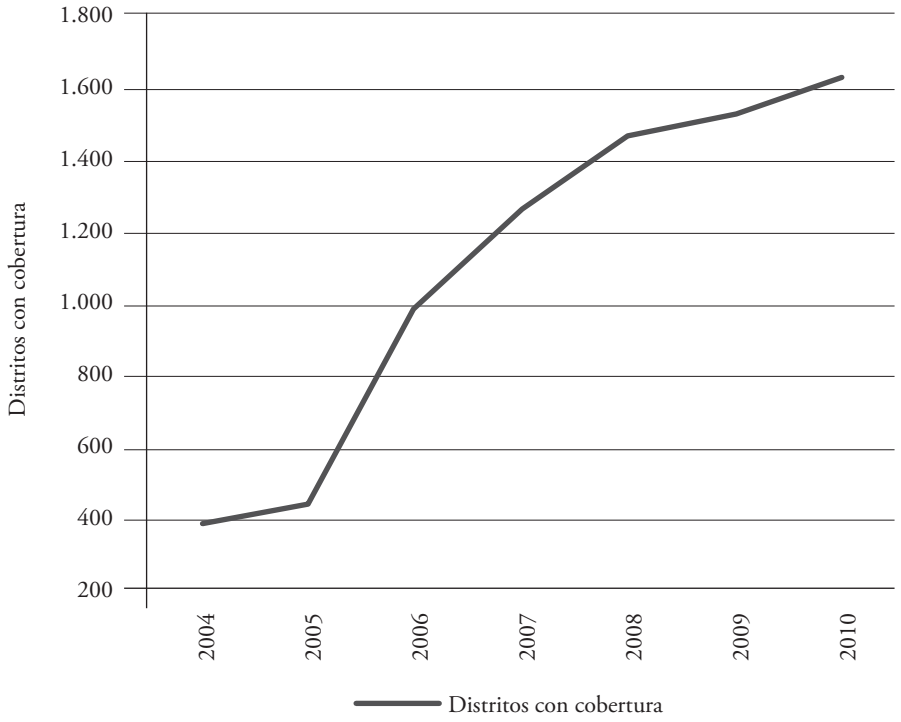
El caso de la telefonía móvil es incluso más ilustrativo. Para la expansión de la conectividad móvil, las decisiones de política fueron más explícitas y de mayor repercusión. Debe recordarse que hacia el año 2005, únicamente 450 de los más de 1.800 distritos del país tenían cobertura móvil parcial o total. Estos distritos estaban naturalmente en la zona de mayores ingresos en el país y la cobertura geográfica del servicio había crecido en los años previos de manera muy lenta. Luego de decisiones de política relevantes, en el período 2005-2006 la cobertura creció rápidamente a 1.250 distritos en el 2007 y a casi 1.400 distritos en el año 2008.

Para que la conectividad móvil creciera tuvieron que tomarse dos decisiones de política económica que fueron difíciles en su momento, debido principalmente a la oposición de los grandes operadores en la industria de telecomunicaciones[114]. La primera decisión fue eliminar la incertidumbre respecto de los cargos de interconexión en redes móviles, la cual había paralizado al sector por más de dos años. A partir de la regulación de los cargos (con un proceso de convergencia hacia costos con un cronograma preestablecido), se logró hacer compatibles los objetivos de expansión y reducción de precios. Con reglas de juego claras, la entrada de América Móvil, un jugador regional importante que no operaba en el país, aumentó el nivel de competencia en la industria. En la medida en que el modelo de negocio de esta empresa se enfocaba en la penetración en el segmento de bajos ingresos (favorecida por la modalidad prepago), se logró una rápida y sustancial expansión del acceso en las zonas cubiertas y de las redes hacia las zonas no cubiertas debido a que los operadores tenían que pelear por el tráfico entrante a estos segmentos (el tráfico saliente, las externalidades de red y el incremento de los ingresos medios cumplieron el papel restante).

[113] Ver una evaluación detallada del FOSE en Gallardo y Bendezú (2005).

[114] De los operadores de la industria móvil, BellSouth, Telefónica Móviles, TIM y Nextel, solo este último favorecía una reducción de cargos por tratarse de un exportador de tráfico (tenía más tráfico saliente que entrante y, por ende, era perjudicado por cargos de interconexión altos).

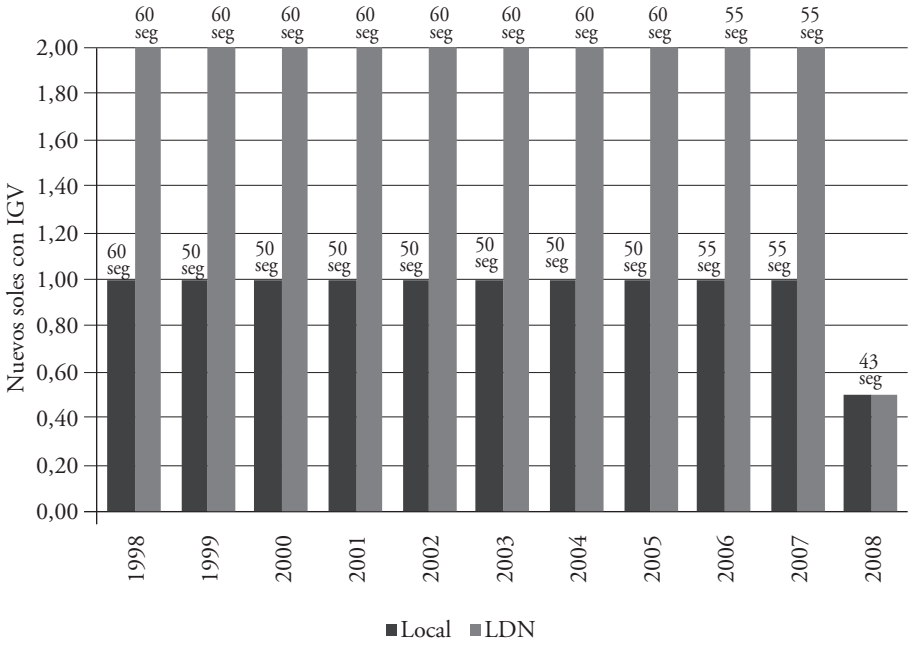
Gráfico 5.1. Cobertura geográfica con redes alternativas



Fuente: Osiptel.
Elaboración propia.

La segunda decisión fue disminuir las tarifas desde teléfonos públicos hacia redes móviles vía regulación. Eso fue posible gracias a la fuerte reducción de los cargos móviles desde un rango de entre US$ 0,20 y 0,25 hasta US$ 0,09 aproximadamente, y gracias a la regulación de otros cargos de interconexión y transporte. Como resultado, las tarifas desde teléfonos públicos hacia teléfonos móviles, basadas en los cargos de interconexión, se redujeron de un nivel de 2,00 nuevos soles para llamadas de larga distancia nacional y de 1,00 nuevo sol para llamadas locales, a 0,50 nuevos soles. Las tarifas habían permanecido altas por un tiempo prolongado (gráfico 5.2).

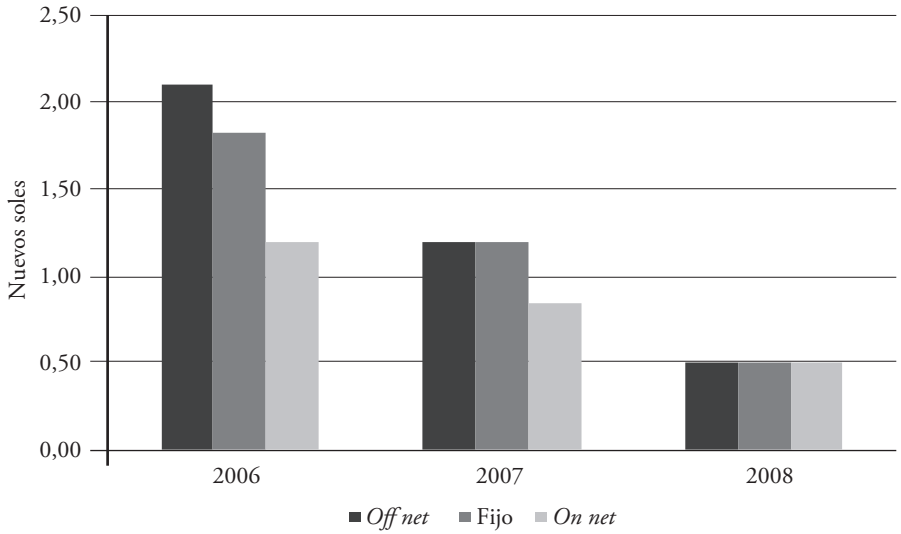
Gráfico 5.2. Reducción de tarifas de las llamadas desde teléfonos públicos hacia teléfonos móviles



Fuente: Osiptel.
Elaboración propia.

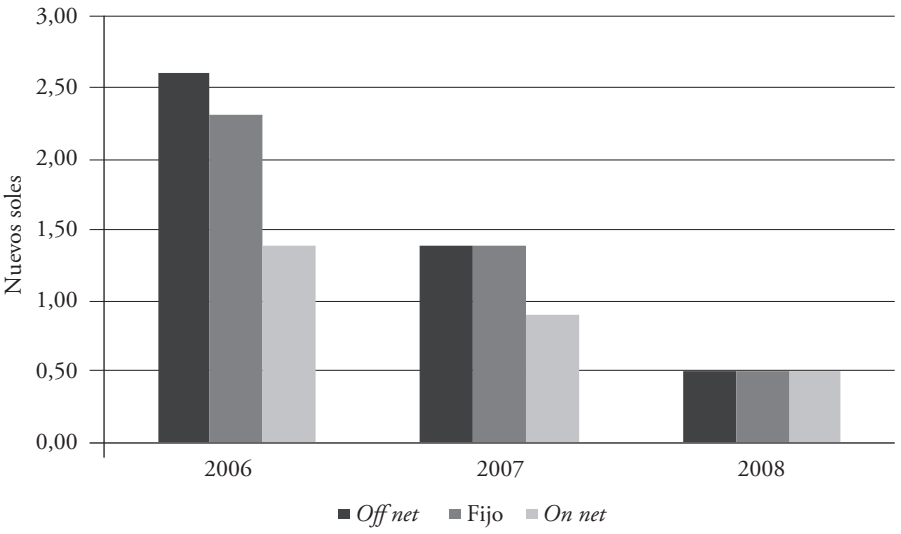
La regulación de los cargos de interconexión y la reducción de la tarifa desde teléfonos públicos, regulación iniciada en el 2006 y terminada e implementada en el 2008, permitió que todas las tarifas móviles en el rango de 1,20-2,60 nuevos soles convergieran también a 0,50 nuevos soles, lo cual naturalmente favoreció la expansión del uso del servicio y potenciales reducciones adicionales de tarifas. El gráfico 5.3 y el gráfico 5.4 muestran la evolución de las tarifas móviles para los operadores Telefónica Móviles y América Móvil en el caso de las llamadas hacia otras redes móviles (*off net*), redes fijas y la propia red móvil (*on net*). En cada caso –tipo de llamada por cada empresa– se produce una convergencia al nivel de 0,50 nuevos soles, que es el costo alternativo de usar un teléfono público.

Gráfico 5.3. Tarifas de Telefónica Móviles



Fuente: Osiptel.
Elaboración propia.

Gráfico 5.4. Tarifas de América Móvil



Fuente: Osiptel.
Elaboración propia.

Por ende, el despegue rural ilustra uno de los mensajes centrales de este libro. Las decisiones de política económica basadas en criterios técnicos pueden permitir un mayor bienestar y crecimiento, y eventualmente el desarrollo del país. En este caso, una combinación de competencia y regulación permitió menores precios, mayor cobertura geográfica de los servicios y mayor acceso, todo lo cual favoreció la conectividad en el área rural. Las decisiones de política son, sin embargo, difíciles de tomar. Como se explica en otros capítulos, el equipo técnico en el Osiptel responsable de las decisiones señaladas desapareció años más tarde, un ejemplo de la no estabilidad de cuadros técnicos como parte de la problemática del desarrollo. En el capítulo siguiente argumentaremos la necesidad de fortalecer la burocracia como condición *sine qua non* para obtener logros en sectores claves para el desarrollo.

En tercer lugar, los resultados de Webb ilustran cómo una mayor una mayor eficiencia en el uso de los recursos puede generar un efecto cumulativo sobre la infraestructura del país, social y física, algo que se argumentará en detalle en el capítulo 7 y que constituye otra idea central en el libro. En el Perú, parte importante de los incrementos en el presupuesto público se ha destinado a mayores compras o a la generación de empleo público. En este sentido, los incrementos en los ingresos públicos deben ser reorientados a la creación, entre otros, de infraestructura física y social (educación, salud). Esto también supone decisiones presupuestales explícitas importantes (y complicadas por factores de economía política).

En suma, el crecimiento dinamiza procesos, pero decisiones de política económica que apunten a mejorar las capacidades productivas del sector rural han sido y serán fundamentales para incrementar el impacto de esos procesos.

5.4 Un esbozo de una visión distinta del modelo económico

Las bondades del modelo económico peruano son evidentes. Aspectos centrales de la reforma estructural peruana como el Estado de derecho, el balance de incentivos, la actividad privada como eje de la organización económica, el rol del mercado como guía de asignación de recursos, la apertura comercial, entre otros, han sido determinantes del éxito de los últimos años.

Igualmente, puede destacarse la continua mejora en la situación macroeconómica y los efectos positivos acumulados de 20 años de aciertos en política monetaria y de mejoras en la solvencia fiscal. También destacan las mejoras en la supervisión bancaria y, en el plano sectorial, las mejoras en la supervisión del

sector eléctrico y de hidrocarburos. De la misma manera, la creciente sofisticación del sector corporativo es uno de los mayores activos del país. Estos aspectos han ayudado enormemente a que el país sea más creíble para la inversión y se haya beneficiado de los aspectos positivos de la integración comercial.

Sin embargo, existe una necesidad creciente de hacer que el desempeño sobresaliente de las variables macroeconómicas se extienda también a aquellas (como productividad, empleo de calidad, educación y distribución del ingreso) que han tenido un progreso menos notable. Hemos argumentando que el desempeño asimétrico es explicado fundamentalmente por un modelo de crecimiento que naturalmente iba a dar estos resultados (aunque ello no se entendía bien cuando se implementó a comienzos de la década de 1990), por políticas públicas que no han sido suficiente buenas para hacer ajustes al modelo inicial (o contrarrestar algunos de sus resultados menos deseables) y por una institucionalidad frágil (incluyendo un Estado débil) que exacerba las dificultades. Nuestro argumento es que no solo el desempeño es asimétrico y que provee a un grupo significativo de la población con estándares de bienestar inadecuados, sino que el *statu quo* llevaría inexorablemente a una desaceleración paulatina de la economía.

Como se ha explicado en el capítulo 3, diversos factores podrían causar este estancamiento. El más probable podría ser la reducción de la inversión (particularmente en el sector minero-energético) como resultado de la menor apropiabilidad de los retornos que genera. Esta menor apropiabilidad se derivaría potencialmente de una mayor conflictividad social, un proceso de disipación de rentas y de un Estado cada vez más ineficiente. Adicionalmente, existen otros riesgos que llevarían también a un desaceleramiento de la economía: (a) una reducción en los precios de las materias primas y (b) cuellos de botella en infraestructura física, capital humano, el encarecimiento de la energía, entre otros.

Para evitar el estancamiento y para que la economía continúe en una senda de crecimiento que la lleve al desarrollo económico, es necesario transformar (y aumentar) el rol del Estado en la economía. Las reformas de la década de 1990 buscaron un Estado pequeño y eficiente, que era la respuesta natural a los desastres económicos previos. En algunos momentos (particularmente en el primer gobierno de Fujimori y en el gobierno de Toledo), se fortaleció la burocracia técnica, pero nunca hubo un objetivo real de aumentar la presencia estatal[115]. El aumento de la presencia del Estado debería ocurrir pronto.

[115] Dargent (2012) enfatiza que los reformadores del ajuste hicieron un muy buen trabajo en destruir muchas cosas malas del viejo Estado pero también acabaron con aspectos positivos. Se asumió (correctamente) que el Estado era la causa de diversos problemas pero es ahora evidente que

Como existen muchas maneras ineficientes, inefectivas y dañinas de aumentar la participación del Estado, es necesario hacer solo cambios incrementales (pero continuos). Se ha argumentado previamente que la fragilidad institucional está, para todo fin práctico, fuera del control del hacedor de política económica. Eventualmente las políticas cambian las instituciones (como las buenas políticas macroeconómicas iniciadas en 1990 fortalecieron la institucionalidad macro de manera paulatina pero continua desde ese momento), pero intentar medidas de "fortalecimiento institucional generalizado" o que abarquen todos los ámbitos donde la institucionalidad es débil sería, con altísima probabilidad, inefectivo[116].

Por ejemplo, de la "reforma del Estado" se ha venido hablando por mucho tiempo. El término ha venido perdiendo sentido en la medida en que es un concepto tan amplio que su significado ya no es evidente. En lugar de una reforma del Estado integral, tendría más sentido implementar una serie de reformas o cambios individualmente menos ambiciosos, experimentando programas piloto, adaptando a la realidad local experiencias internacionales exitosas. Todas estas, tomadas en su conjunto, posiblemente serían más efectivas que una gran reforma, y con riesgos mucho menores.

Las propuestas de políticas planteadas en los capítulos siguientes tratan de ser consistentes con este análisis, teniendo en cuenta las características institucionales de la economía peruana, el funcionamiento de la burocracia y la capacidad de diagnóstico de la política económica.

Las propuestas se establecen en dos niveles. Un primer nivel puede ser ubicado en la relación institucionalidad frágil y burocracia, mientras que un segundo nivel se ubica entre la burocracia y la política económica.

Las recomendaciones que se dan en el primer nivel tienen como objetivo intermedio la creación de burocracias en tres áreas en las que estas son muy débiles debido al mal funcionamiento institucional del país: educación, desarrollo rural y actividades delictivas. Es necesario empezar por la creación misma de burocracias en esas áreas para poder construir capacidad de análisis y de diseño e implementación de políticas, así como para asegurar la credibilidad, sostenibilidad y mejora de dichas políticas. El fortalecimiento educativo es indispensable para generar

---

no era la causa de otros problemas que todavía se mantienen. Según el autor, nunca se ha hecho el esfuerzo de construir un Estado capaz, profesional, que pueda ayudar a solucionar los problemas todavía existentes y a administrar los momentos más complicados.

116 En jerga económica, las políticas económicas son variables de "control" y las instituciones son las variables de "estado". El "*policymaker*" controla las políticas económicas pero no la institucionalidad. Sin embargo, con el correr del tiempo, la variable de "control" afecta el nivel de la variable de "estado".

ventaja comparativa en sectores distintos al de recursos naturales. Este se debe combinar con el desarrollo rural para promover incrementos de productividad y mejores posibilidades de empleo para esos segmentos menos beneficiados por la globalización y las reformas. Asimismo, la aplicación de la ley para reducir las actividades delictivas, combinada con la mejora educativa, debería proveer mejores incentivos para la inversión, en especial para el crecimiento regional.

Más allá de la creación de nuevas burocracias en estas tres áreas específicas, nuestras recomendaciones en el segundo nivel tienen como objetivo implementar políticas públicas de ajuste al modelo económico.

En el área macro/social, el cambio más relevante debería ser un aumento en el nivel y en la eficiencia del gasto. El Estado peruano emplea demasiada gente, restándole oferta laboral al sector privado y reduciendo la productividad agregada de la economía. A su vez, y casi paradójicamente, el gasto público agregado es insuficiente dadas las necesidades de infraestructura y formación de capital humano. Para que el aumento del gasto sea consistente con mantener la sostenibilidad fiscal debería implementarse, a su vez, una regla fiscal contracíclica, la que adicionalmente ayudaría a reducir la volatilidad de la economía. A su vez, para limitar el exceso de consumo, la política monetaria debería ser moderadamente contractiva mientras dure el *boom* de recursos naturales.

En el área de la política regional/sectorial, esta debería sofisticarse. Existe una ausencia total de un enfoque regional en las políticas económicas actuales. Asimismo, es necesario contar con un Estado como proveedor oportuno de complementariedades a la inversión privada, con una capacidad mejorada para atender los requerimientos de una economía con numerosas pequeñas y medianas empresas, con capacidad de crear externalidades con coordinación interinstitucional, pensando estratégicamente la política comercial más allá de los tratados de libre comercio, y realizando una política de competencia y regulación adecuada. Entendiendo las limitaciones de la burocracia regional o sectorial, creemos que estas políticas debería ser directamente coordinadas desde el MEF.

En los próximos capítulos, se desarrollan en detalles estas ideas de cómo promover el desarrollo minimizando los riesgos de caer en los errores del pasado.

Recuadro 5.1
Marco analítico para entender apreciación cambiaria

Es útil pensar el patrón de crecimiento peruano en términos del modelo de tres sectores de una economía dependiente. Se dejará de lado por el momento al sector transable de recursos naturales, al que para simplificar se llamará "sector minero". En el gráfico 5.5 se representan los otros dos sectores: el no transable y el sector transable no minero. La economía produce a lo largo de su frontera de posibilidades de producción (FPF), la que está determinada por la dotación de recursos en la economía (capital y mano de obra) y la productividad (PTF) de cada uno de los sectores.

El precio relativo más relevante en esta economía es el de los no transables sobre los transables (no minero), que está íntimamente ligado al tipo de cambio real. Como el precio de los transables no mineros es determinado internacionalmente por la ley de un solo precio, es exógeno al modelo y asumido constante. Movimientos en el tipo de cambio real están directamente ligados a movimientos en el precio de los no transables. Un aumento en el precio de no transables (con respecto a los transables) es equivalente a una apreciación del tipo de cambio real.

Por el lado de la demanda, se consumen tanto bienes transables como no transables y existe sustitución imperfecta entre ambos bienes, el nivel de la cual está determinado por la curvatura de la curva de indiferencia CI.

El punto inicial de equilibrio es P. En él, la economía se encuentra en equilibrio interno (el consumo y la producción de no transables es igual) y en equilibrio externo (el consumo y la producción de los bienes transables es igual). En P, la tasa marginal de transformación de transables a no transables (determinada por la tangente de la curva FPF en P) es igual al precio relativo de transables a no transables e igual a la tasa marginal de sustitución del consumo de transables a no transables (la tangente de CI en P). El punto R representa el ingreso del consumidor medido en unidades de bienes transables. Si el consumidor solo gastase en bienes transables, podría consumir R unidades de ese bien.

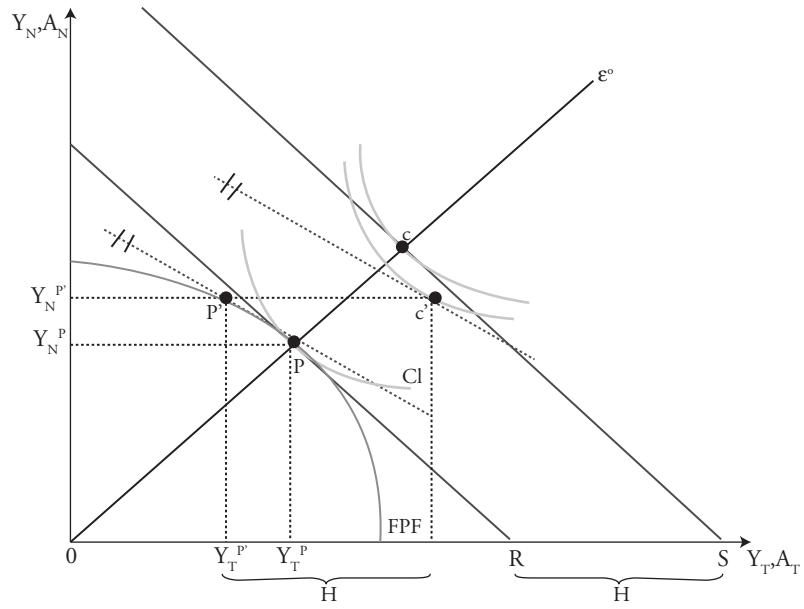
Este modelo permite entender los efectos de un *boom* de "minería", cuya producción es consumida externamente. Asumamos un *boom* de producción de minería (medida en precios de transables no mineros) de magnitud H como resultado de aumentos de precios y de cantidades producidas de minerales. El *boom* de minería permitiría aumentar el consumo de bienes no transables y de bienes transables no mineros. En términos gráficos, esto se reflejaría en que la capacidad del gasto del consumidor aumentaría hasta el punto S (donde la diferencia entre S y R es igual al *boom* de recursos naturales de magnitud H). Si el precio de los transables a no transables no cambiase, el consumo estaría en C (asumiendo, como se hace de manera estándar, que este es homotético), mientras que la producción permanecería en P.

Sin embargo, P y C no podrían ser un equilibrio. Por un lado, habría un exceso de demanda por no transables (determinada por la diferencia vertical entre C y P) y, por otro lado, el exceso de demanda por transables no mineros sería menor que la exportación de minerales (es decir, la distancia horizontal entre C y P sería menor que H). Es decir, habría un superávit en la cuenta corriente (o un exceso de oferta de transables) una vez que se incluye minería.

Para que la economía recupere el equilibrio interno y el externo, el precio de no transables relativo a los transables tendría que aumentar. El nuevo equilibrio sería P' y C'. P' y C' tendrán que satisfacer tres condiciones: (a) tiene que haber equilibrio interno por lo que no puede haber diferencia vertical entre C' y P', (b) sus tangentes tienen que ser iguales (de manera que la tasa marginal de transformación y sustitución sean las mismas) y (c) tiene que haber equilibrio externo por lo que la diferencia horizontal entre C' y P' debe ser igual a H.

Como se puede ver en el gráfico, el nuevo equilibrio implica (con respecto al viejo equilibrio) un aumento en el consumo de no transables y de transables no mineros (reflejado en la diferencia vertical y horizontal entre C' y P, respectivamente), una apreciación en el tipo de cambio real (reflejada en la menor pendiente de la tangente en C' y P') y una reducción en la producción de transables no mineros. Estos tres fenómenos, característicos de la enfermedad holandesa, son también compatibles con los rasgos estilizados del crecimiento peruano de la última década.

Gráfico 5.5. Enfermedad holandesa



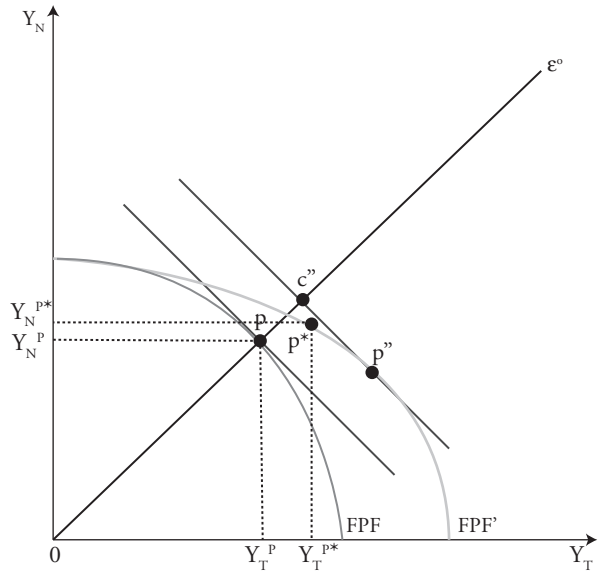
La apreciación cambiaria también podría ser consistente con un fenómeno distinto, asociado comúnmente con el efecto Balassa-Samuelson. Esto resultaría de un aumento en la productividad del sector transable no minero. Partiendo de la posición inicial anterior P, si los recursos del *boom* en lugar de consumirse se dedicaran a la importación de bienes de capital, esto aumentaría la productividad del sector transable no minero. En el gráfico, esto se reflejaría en un movimiento hacia la derecha de la FPF hacia FPF'.

Si el tipo de cambio real (precio de los transables a los no transables) no cambiase, el nuevo punto de consumo sería C" y el de producción, P", que lógicamente no podría ser un equilibrio, ya que habría un exceso de demanda de no transables y un exceso de oferta de transables. Eso requeriría una apreciación del tipo de cambio real. El nuevo equilibrio, tanto para la producción como para el consumo, sería P*, por lo que habría equilibrio interno y externo.

Con respecto a la situación inicial, habría un aumento en el consumo de no transables y una apreciación del tipo de cambio. En contraposición al ejemplo anterior de enfermedad holandesa, la producción de transables no mineros aumentaría.

La diferencia entre los dos tipos de apreciación cambiaria es la causalidad. En el primero hay un *shock* exógeno que aprecia el tipo de cambio real, que a su vez afecta negativamente al sector transable no minero. En el segundo caso es el aumento en la productividad del sector transable no minero que lleva a la apreciación cambiaria.

Gráfico 5.6. Aumento de la productividad



6. Creación de tres ejes transversales para el desarrollo

En capítulos anteriores se ha resaltado la necesidad de mejorar las políticas públicas y así contrarrestar los aspectos menos deseables del modelo económico. Pero las buenas políticas económicas normalmente no surgen de manera repentina o espontánea. Tienen que ser elaboradas e implementadas por burocracias competentes que establezcan claramente los objetivos prioritarios de política y los esfuerzos necesarios para lograr dichos objetivos.

Lamentablemente, muchas veces las burocracias fallan en sus tareas. Este es el resultado de debilidades institucionales relacionadas con la economía política y los grupos de interés. En algunos casos, las burocracias no son suficientemente competentes o no son adecuadamente complementadas, algo que es parcialmente explicado por la ausencia de grupos de interés influyentes o contrapartes fuertes que se hubieran beneficiado de buenas burocracias. En otros, se encuentran neutralizadas por problemas de economía política en las que partes interesadas ejercen incentivos contrapuestos.

Esto puede explicar la paradoja de por qué en ciertas áreas donde aparentemente existen consensos entre analistas sobre la necesidad de efectuar mejoras sustanciales, no ha habido mayor progreso. Llamamos a este problema la "paradoja de la inacción".

La falta de progreso en resolver problemas fundamentales sugiere la necesidad de una decisión explícita de fortalecer las burocracias en ciertas áreas. Si uno considera las restricciones institucionales y los recursos escasos, la necesidad de enfocar esfuerzos es evidente. En nuestra opinión, existen tres áreas que tienen el

mayor retorno (*i.e.*, donde se maximiza la relación costo-beneficio): educación, desarrollo rural y lucha contra actividades delictivas.

En este capítulo, se describen las características que deberían tener las buenas burocracias, se ahonda en el problema de la "paradoja de la inacción", se explica por qué el liderazgo del Estado puede solucionar dicha paradoja y se sugieren tres áreas donde enfocar esfuerzos mediante la creación de burocracias técnicas altamente especializadas.

6.1 ¿Qué características tienen las buenas burocracias?

Las burocracias son instituciones de gobierno que conforman una diversidad de relaciones de jerarquía donde existen diferencias en el manejo de información y limitaciones de supervisión y monitoreo muy pronunciadas. Las entidades del sector público están típicamente sometidas a los llamados "incentivos de bajo poder", donde las tareas por realizar y la intensidad en cada una de ellas no están claramente especificadas. Las recompensas al logro de objetivos socialmente óptimos son siempre modestas. Más aún, desde las contribuciones de autores como George Stigler (1971) y, posteriormente, J. J. Laffont y Jean Tirole (1993), se ha identificado que los funcionarios no solo enfrentan visiones antinómicas, sino que pueden utilizar el manejo de la información para beneficiarse directamente o indirectamente a través del vínculo a grupos de interés en el proceso político[117].

Las burocracias son diversas y de distintas calidades. Las buenas burocracias son aquellas que están bien informadas, son proactivas y suelen implementar políticas económicas de alto nivel. Son instancias de liderazgo, coordinación y de generación de complementariedades (bienes públicos, servicios públicos y externalidades) y de políticas que beneficien la expansión del sector privado y el bienestar de los ciudadanos. Idealmente, buenas burocracias deberían ser de alto nivel técnico (utilizando los avances de la ciencia económica) y capaces de enfrentar los típicos problemas de economía política de favoritismo (captura) y oportunismo (clientelismo político).

¿Cómo se generan mejores burocracias? Con diseño institucional. Para generar y mantener buenas burocracias, el diseño institucional debe reproducir mejores prácticas de independencia técnica y administrativa, y poner énfasis en aspectos que son cruciales, como el reclutamiento del personal, la estabilidad de cuadros

[117] Aunque la literatura señalada se refiere a empresas reguladas, los grupos de interés que influencian la burocracia son diversos e incluyen a grupos políticos, proveedores, sindicatos, intereses económicos opuestos, entre otros. Ver la problemática de la burocracia en Tirole (1994).

técnicos, el balance de poderes, la compartición de información, la transparencia, la rendición de cuentas, entre otros[118].

En contraposición existen las malas burocracias, las que nunca se desean pero que son, lamentablemente, las más comunes. Estas son naturalmente poco técnicas, con poca creatividad y efectividad, mal reclutadas, y que hacen política económica bajo esquemas de favoritismo o politización, por lo que su accionar refleja precisamente captura y/u oportunismo. Crean así sobrecostos e ineficiencias que perjudican a los consumidores y al crecimiento y consolidación de las empresas e industrias. Estas burocracias son muchas veces instancias debilitadas, proclives a la corrupción y con un alto interés en adquisiciones del Estado; donde, por tanto, las prácticas de transparencia, rendición de cuentas y autonomía suelen ser débiles, efectistas e incluso meramente decorativas. Se tratará de entender mejor estos problemas en la siguiente sección.

6.2 La paradoja de la inacción

La mayoría de los analistas, casi independientemente de su visión de modelo económico, está de acuerdo con la necesidad de fortalecer las instituciones, mejorar la educación, aumentar la productividad, aumentar y mejorar la infraestructura, mejorar la seguridad, reducir la corrupción, etc. Todo esto es normalmente percibido como necesario para lograr el desarrollo económico. Sin embargo, estas mejoras en la práctica no se han dado. Ciertamente no en las dosis adecuadas. En algunos casos no solo no han existido mejoras, sino retrocesos, por lo que no solo es un problema de velocidad, sino incluso de dirección. ¿A qué se debe esta aparente paradoja?

El proceso de generación de políticas puede, en principio, funcionar de manera similar a como funciona cualquier mercado. En cualquier mercado la oferta y la demanda determinan los precios. Los precios, a su vez, proveen las señales de dónde y cuánto de los recursos escasos debe ser asignado. Un exceso de demanda en un producto normalmente requiere un aumento de precios. Mayores precios implican que el exceso de demanda desaparecerá tanto por una caída en la cantidad demandada como por un aumento en la cantidad ofertada.

[118] Cuando las burocracias no tienen las características deseables, muchas de sus actividades –decisiones de política, duración de los procesos, reclutamiento, asesoría, capacitación, entre otras– son explicadas por factores como las posibilidades de empleo futuro (probabilidad de mantenerse en el cargo, probabilidad de conseguir un empleo mejor, probabilidad de tener un problema de procuraduría), más que por los objetivos de política.

Análogamente, uno podría imaginar una demanda por política económica y una oferta provista por la burocracia que la genera. La percepción de que existe una demanda insatisfecha por resolver un problema determinado (por ejemplo, por educación pública de calidad para el estudiante promedio o por mejoras en seguridad) será la señal que determinará que mayores esfuerzos de la burocracia deban dirigirse a resolver dicho problema. Consecuentemente, no sería necesario reforzar el proceso de generación de políticas económicas. El proceso político determinaría las prioridades y los problemas se resolverían en la medida en que sean importantes. Este argumento es consistente con la primera visión de modelo desarrollo que se analizó en el capítulo anterior.

Este proceso de generación de políticas económicas *à la* Adam Smith se da a menudo y permite que se solucionen numerosos problemas. Sin embargo, muchas otras veces la generación de políticas no se da. La razón principal de ello es que el proceso político en una economía institucionalmente frágil no funciona necesariamente como el sistema de precios en una economía de libre mercado. La institucionalidad establece las reglas de juego que proveen de los incentivos de una sociedad y, por ende, los determinantes para el crecimiento y desarrollo. Pero las reglas de juego son, a su vez, influenciadas por grupos impactados por los efectos redistributivos que las reglas de juego pueden generar. Y esto puede ser particularmente problemático en sociedades institucionalmente frágiles.

Esta sección se centra precisamente en aquellas situaciones en las que los agentes, actuando de manera individualmente óptima, generan un resultado no necesariamente óptimo para la sociedad. La economía encuentra equilibrios *à la* Nash (en contraposición a equilibrios *à la* Adam Smith) que no necesariamente son deseables. Estos equilibrios indeseables o fallas institucionales resultan en la inacción de las burocracias.

Una primera limitación o falla institucional es que la ausencia de partes interesadas con influencia en el proceso de generación de políticas económicas genera burocracias débiles y, por ende, políticas públicas débiles. Burocracias débiles son en muchos casos el resultado de la ausencia de grupos de interés influyentes y/o contrapartes también débiles. El sector público tiende a ser mejor cuando la contraparte privada es más organizada o cuenta con un mayor nivel de profesionalización[119]. Por ejemplo, una regularidad observada internacionalmente

[119] Este aspecto ha sido enfatizado por economistas como Elmer Cuba y politólogos como Eduardo Dargent. Para el primero, existe una correlación entre el grado de desarrollo de un sector económico y las capacidades de las burocracias que los regulan. Para el segundo, los actores con influencia no siempre son enemigos de la capacidad estatal, a veces contribuyen a fortalecer el Estado al ser

es que agencias a cargo de temas internacionales importantes tienen normalmente burocracias de más alto nivel. Lo opuesto tiende a ocurrir cuando los interlocutores de las burocracias son débiles o desorganizados. La creación de burocracias que impulsen el desarrollo centrándose en grupos sin capacidad de presión, llena un vacío resultante del inadecuado funcionamiento institucional.

La segunda falla institucional es la ausencia de liderazgo y coordinación cuando la burocracia tiene incentivos débiles debido a la heterogeneidad de preferencias respecto a sus tareas. La potencial resistencia de los grupos afectados limita el funcionamiento de la burocracia o actúa para evitar que se fortalezca.

Estas dos fallas institucionales –burocracias débiles por ausencia de contrapartes organizadas y problemas de agencia común que explican la resistencia al cambio– ilustran la dificultad de alinear intereses y establecer reglas de juego que coincidan perfectamente con el desarrollo.

6.2.1 Falla 1: La ausencia de grupos de interés influyentes

El funcionamiento imperfecto del sistema político determina que en algunos casos no existan grupos de interés influyentes que logren que el gobierno priorice la resolución de ciertos problemas. Como consecuencia de fragmentación geográfica, escasez de información, costos de transacción, entre otros, muchas veces poblaciones no están bien organizadas. Por ello, no están representadas de manera efectiva y no pueden ejercer influencia.

Áreas que muestran evidente ausencia de grupos de interés influyentes son la educación, principalmente pública, y el desarrollo rural. Los beneficiarios de una mejora de la educación o de la reducción de la pobreza rural (e incluso de otros aspectos como la salud o seguridad) están bastante dispersos y las partes directamente perjudicadas por la falta de progreso no son conscientes de la magnitud o siquiera de la existencia del problema (lo que podría explicar el sinsentido de proliferación de una oferta educativa paupérrima que satisface la gran demanda de la población por recibir educación). Las relaciones dinámicas de la pobreza, que consisten en la mayor probabilidad de ser pobre si los padres fueron pobres, ahondan el problema.

Dada la poca representatividad de las partes interesadas, las burocracias técnicas que se ocupan de temas como el educativo o el de pobreza rural son

funcional a sus intereses, mientras que en otros casos harán lo posible por entorpecer su función. En el Perú, este puede ser el caso del BCRP, la SBS. No obstante, el autor sugiere que la necesidad de tratar de entender por qué ciertas áreas del Estado son más fuertes que otras es una tarea por concluir que debe ser realizada con un enfoque pragmático e, incluso, ecléctico.

normalmente débiles y no cuentan, como resultado de la falta de *stakeholders*, con los recursos humanos y presupuestales necesarios. Así, no han existido en las décadas pasadas las condiciones para crear una burocracia que logre diseñar y articular las soluciones de política económica.

Esto podría explicar por qué estos problemas esenciales permanecen inalterados durante períodos de tiempo largos. En el caso específico de la educación, a pesar de haber sido parte importante de los objetivos electorales y de preocupaciones explícitas del sistema político, no ha tenido mejoras relevantes. Como consecuencia, el Perú ha mantenido un nivel educativo bastante menor que países con un PBI per cápita similar.

La debilidad de la burocracia no solo se da a nivel técnico, con el diseño y contribución con la formulación de políticas, sino también en los segmentos de la burocracia que podrían implementar las políticas (maestros o, en general, doctores, enfermeras, policías etc.).

6.2.2 Falla 2: Diferentes grupos de interés influyen en la agenda del Estado

En numerosas ocasiones, el funcionamiento imperfecto del sistema político es explicado por la presencia de diferentes *stakeholders*, y no por la ausencia de ellos. En este caso, las burocracias suelen enfrentar presiones y recibir incentivos para realizar sus tareas, que pueden distorsionar su accionar. En este contexto, el fortalecimiento del Estado es clave, no para llenar vacíos como en el problema 1, sino para establecer prioridades, coordinar y tener una mayor certeza y rapidez en los resultados. La ausencia de liderazgo del Estado resulta típicamente en lo que se denomina el "problema de agencia común" para las burocracias, donde diferentes partes interesadas terminan influenciándolas en la realización de sus tareas[120]. Como resultado, los incentivos son inapropiados y los esfuerzos que realiza dicha burocracia terminan siendo escasos en aquellas tareas donde las partes interesadas discrepan, y excesivos donde las partes interesadas coinciden[121].

Consideremos un primer ejemplo del problema de agencia común. Un gobierno tiene dos prioridades para una zona del país: erradicar la informalidad y promover la construcción de vías de comunicación. Sin embargo, existe un grupo de interés influyente que también desea una mayor conectividad pero tiene

[120] El término "agencia común" designa un esquema donde un agente o subordinado (en este caso, una burocracia) recibe instrucciones de varios principales o superiores (en este caso, las diferentes partes interesadas incluido el gobierno).

[121] Dixit (1998) presenta una interesante visión de costos de transacción en el proceso de generación de políticas económicas.

como clientes a los productores informales. En ausencia de liderazgo por parte del Estado, la burocracia responderá a ambas influencias (las del grupo de interés y del gobierno) haciendo más esfuerzos para mejorar las vías de comunicación que para erradicar la informalidad.

Consideremos otro ejemplo. Supongamos que la administración tiene dos objetivos: expandir el gasto público para atender crecientes necesidades sectoriales y mejorar rápidamente la eficiencia del gasto debido a la evidencia de compras innecesarias. Mejorar la eficiencia enfrentará oposición porque, por un lado, los ministerios o unidades ejecutoras, a su vez, pueden tener vínculos fuertes con sus proveedores y, por el otro, es una tarea que requiere de grandes esfuerzos. En este caso, y no obstante los costos de la ineficiencia para el país, la burocracia tenderá más rápidamente a expandir el gasto y dilatará el implementar la mejora de la calidad del gasto. Ahondaremos en este problema en el siguiente capítulo.

En la misma línea se puede usar un ejemplo más cercano. De Althaus (2011: 252) enfatiza que en el ámbito de los gobiernos locales peruanos muchos trabajadores nombrados y contratados tienen conexiones mafiosas con los micropoderes de la ciudad. Esto determina en gran medida el hecho de que los gobiernos locales sean más eficaces en la ejecución de obras públicas (donde no se perjudica a nadie y además en muchos casos existe coima) que en el ordenamiento del transporte, comercio ambulatorio, invasiones, etc. (donde interesadamente son menos eficaces para evitar afectar a dichos micropoderes).

Por lo tanto, este segundo problema tiene que ver con la existencia de más de una parte interesada con influencia, las cuales tienden a apoyar las políticas económicas que las benefician económicamente y les permiten fortalecer su poder político futuro de tal manera que puedan asegurar mayores ventajas en períodos venideros (Acemoglu y Robinson 2013). En este caso existe un conjunto de incentivos inapropiados en equilibrio.

6.2.3 Lineamientos de política

Los problemas tipo 1 y tipo 2 llevan a soluciones de Nash que no son deseables. Al no existir coordinación y liderazgo por parte del Estado, distintas políticas o incluso distintas iniciativas organizadas desde ciertos segmentos del sector privado terminan teniendo objetivos interesados o siendo desarticuladas, insuficientes y, en última instancia, desencaminadas. Sus soluciones de equilibrio son distintas y las respuestas de política económica óptimas para corregir las distorsiones también.

En el primer tipo de problemas, el de ausencia de grupos de interés que sean influyentes, el equilibrio es la falta de progreso. No existen siquiera burocracias

técnicas suficientemente capacitadas para diseñar políticas. En el segundo tipo de problemas, donde existen equilibrios no deseados por la coexistencia de agendas que se neutralizan dada la ausencia de liderazgo de parte del Estado, el equilibrio es mayor asignación relativa de recursos y esfuerzos a tareas o áreas donde las agendas o intereses coinciden, y pocos recursos y esfuerzos a tareas donde hay discrepancias salientes en las agendas.

En ambos tipos de problemas se requiere de una burocracia que lidere, pero las propuestas de fortalecimiento de la política económica del país deben ser a distintos niveles. Como se ha mencionado anteriormente de manera breve y se explicará más adelante en este capítulo, áreas que sufren del primer tipo de problemas son educación, desarrollo rural y lucha contra actividades delictivas. La solución es la creación de superburocracias técnicas equivalentes a las existentes en el manejo de la política macroeconómica. Generar las políticas en estas requiere de burocracias que las diseñen, implementen, evalúen y corrijan. Por ello, una mejora deliberada de la "función de producción" de las políticas económicas, es decir de la burocracia pública que genera dichas políticas, es central. Estas burocracias irían acumulando conocimiento y capacidades, desechando aquellas estrategias que no funcionan y ahondando en aquellas que sí lo hacen.

En el caso del segundo tipo de problemas, las burocracias tienen mejores condiciones para realizar sus tareas[122]. En estos casos planteamos un conjunto de políticas que faciliten el liderazgo, corrientemente insuficiente, del Estado. La existencia de liderazgo en ciertas partes del Estado puede permitir que la burocracia, teniendo en cuenta las respuestas esperadas de las partes interesadas, ponga el esfuerzo, y en las magnitudes óptimas, en las tareas que el gobierno crea relevantes[123]. Como se explica más adelante, este es el caso de la política de competencia, regional, de infraestructura social y física, así como de la política fiscal.

6.3 ¿En qué sectores se debería enfocar la creación de superburocracias técnicas?

Mejorar las burocracias es algo que, idealmente, debería hacerse en todos los ámbitos del sistema público, pero, dadas las limitaciones institucionales del

[122] Dargent (2013) enfatiza que la existencia de una constelación de *stakeholders* en muchos casos puede ayudar a fortalecer a la burocracia técnica debido a que estos se neutralizan y prefieren que el control lo tengan las burocracias. Esto se ve más claramente donde han ocurrido éxitos, como en política macroeconómica.

[123] Técnicamente esto es conocido como el "liderazgo a lo Stackelberg". Ver, por ejemplo, Bardhan (2012).

país, es preferible centrarse donde el esfuerzo sea absolutamente crucial para el desarrollo[124]. Posteriormente, y en la medida en que se vayan superando los problemas prioritarios, se podría pasar a otros problemas relevantes.

El criterio que debería utilizarse para elegir dichas áreas es que, por el lado de los beneficios, deben ser cruciales para el desarrollo y tener actualmente burocracias con conocimientos económicos débiles[125]. La alta especialización en economía de estas burocracias permitirá construir los sistemas de información y tener una amplia capacidad en el planteamiento de marcos conceptuales para mejorar el diagnóstico. Por el lado de los costos, sería preferible fortalecer burocracias en los sectores con limitada presencia de grupos de interés.

En nuestra opinión, las áreas donde la creación de burocracias técnicas altamente especializadas tendría el mayor retorno son educación, desarrollo rural y, en menor grado, la lucha contra actividades delictivas[126]. La idea sería crear, adicionalmente a la ya existente área macroeconómico-social (MEF-Midis), tres ejes que ayuden paralelamente a la erradicación de la pobreza, la redistribución de la riqueza y el crecimiento económico. Estos tres ejes permitirán no depender de la secuencia implícita en una estrategia de "goteo", bajo la cual es el crecimiento el que lleva a un mayor gasto en educación, a la implementación de mejores esquemas de seguridad y a una mayor reducción de la pobreza localizada fundamentalmente en el sector rural.

Implementar la estrategia secuencial del goteo no solo es inferior, sino que podría tener un alto costo de oportunidad de mediano plazo, con respecto a la alternativa de impulsar los tres sectores simultáneamente. Un ejemplo sobre los efectos potenciales favorables de políticas públicas *ad hoc* que repotencien el crecimiento económico es la experiencia de la economía china en la década de 1980. La visión convencional del milagroso progreso de esta economía es que el sector exportador ha sido su motor de crecimiento y que esto llevó a la reducción masiva de la pobreza observada. Sin embargo, la aceleración sustancial del crecimiento chino se dio mucho antes del *boom* del sector exportador (que es un fenómeno de los últimos 15 años). El período inicial de aceleración del crecimiento se produjo como consecuencia de las mejoras de la productividad

[124] Esto no impediría tener políticas de fortalecimiento transversal de burocracias, aunque ciertamente con menor preeminencia.

[125] Naturalmente las burocracias sectoriales son especializadas en los temas del sector, pero con un conocimiento menor en economía.

[126] El énfasis es en instancias del poder ejecutivo. También se podría incluir el sector salud. No lo abordamos porque en él se han observado mayores mejoras.

en el agro tradicional, a través de políticas *ad hoc* a su problemática y las mejoras en las políticas educativas. Ambas políticas tuvieron efectos sustantivos sobre la reducción de la pobreza antes de que comenzara el *boom* exportador (Bardhan 2010a, Huang 2012).

En el caso peruano, las mejoras en la educación y la agricultura tradicional también causarían un crecimiento de la productividad, especialmente relevante para los estratos económicos más rezagados y las regiones menos desarrolladas, lo cual naturalmente tendría efectos estructurales sobre la redistribución y establecería mejores condiciones para un mayor y mejor crecimiento. Este proceso podría ser similar al de la conectividad sobre el desarrollo rural que documenta Webb (2013) y que discutimos en el capítulo anterior.

6.3.1 Educación

Una de las características típicas de un crecimiento impulsado por el sector extractivo es la limitada demanda por educación de calidad por parte del sector privado, como documenta Gylfason (2001). El pobre corto plazo en el sistema educativo augura un mediocre mediano plazo para nuestro capital humano y eventualmente será incompatible con el desarrollo.

La relevancia de la educación es aún mayor de lo que usualmente se reconoce si se considera su efecto potencial en la producción de bienes de mayor valor agregado[127]. La teoría moderna del comercio indica que la ventaja comparativa para la producción de bienes está relacionada con el nivel y homogeneidad de la educación de la fuerza laboral (características del capital humano). Más específicamente, países con fuerza laboral más homogénea y aglomerada se especializan en bienes más dependientes de actividades complementarias, como es el caso de numerosos bienes de mayor valor agregado (Maggi y Grossman 2000).

Los resultados negativos en el nivel y varianza de las pruebas de comprensión lectora y matemáticas respecto a economías de la región (Colombia, Chile, Brasil, Argentina, México) indican que, aun entre economías con dotación de factores semejante, el Perú parecería no tener ventajas comparativas en bienes manufactureros o con mayor valor agregado. Dicho de otra manera, aun si solo se produjese comercio dentro de Latinoamérica, el país podría tener dificultades para extender la gama de productos exportados hacia, por ejemplo, bienes manufacturados.

[127] Esto es particularmente importante dado que la alta concentración en exportaciones de bienes primarios es una de las mayores preocupaciones de la economía peruana.

Asimismo, el sector educativo ha probado ser difícil de transformar. La literatura económica en el tema muestra que a lo largo del tiempo se han ensayado una serie de estrategias puntuales que han enfatizado un conjunto pequeño de objetivos considerados como los relevantes para resolver la problemática educativa. A lo largo del tiempo, se ha considerado la necesidad de un mayor gasto en educación, la elevación de estándares, los incentivos a los profesores, la rendición de cuentas, la capacitación de los docentes, la creación de colegios de excelencia, el uso de *vouchers*, la creación de escuelas independientes, el tamaño del aula, entre otros (Urquiola 2011).

Como se ha explicado en el capítulo 2, en el país algunas de estas estrategias ya se han implementado. Sin embargo, el resultado ha sido poco satisfactorio. El consenso es que el sector educativo ha tenido un desempeño muy pobre, como discutimos en capítulos anteriores.

Beltrán y Seinfeld (2013) enfatizan que el país es uno de los peores de la región en términos de logro educativo. Su estudio indica la necesidad de reconvertir 37.000 colegios, lo que implica disponer de importantes recursos: 2.000 millones de nuevos soles por año (equivalentes al 17% del presupuesto anual del sector educativo) en los siguientes 25 años.

¿A qué se debe la falta de progreso? En nuestra opinión y en línea con el análisis de la sección anterior, el problema fundamental es la falta de grupos de interés influyentes. Esto significa que, en efecto, y a pesar de su continua discusión en distintos foros, mejorar la educación no ha sido una prioridad efectiva de la sociedad[128].

De manera muy importante, la falta de progreso en educación está asociada a la ausencia de un diagnóstico adecuado. Todo indica que se requiere de un trabajo de una gran magnitud, con tareas complejas en sus distintos niveles. Enfrentarlas requiere de la existencia de una burocracia altamente especializada, equivalente a la construida en la institucionalidad macroeconómica. Esta burocracia debería incorporar análisis económico, algo de lo que se ha hecho muy poco hasta este momento.

Como se ha señalado en capítulos previos, la política educativa presenta una enorme complejidad. En este sector existen tareas que solo pueden ser resueltas por una burocracia de alto nivel técnico que desarrolle marcos conceptuales e instrumentos de medición e inferencia para una diversidad de temas: las relaciones

[128] Esta apreciación coincide también con la conclusión de Vergara (2013) de que el problema de la educación radica en la pobre calidad de la demanda educativa.

entre las capacidades productivas y la educación, la expansión del ingreso medio y la demanda de educación, la situación de los retornos por tipo de actividad, la heterogeneidad del logro educativo, el futuro del mercado laboral, los incentivos para la docencia y aprendizaje, los efectos selección y su impacto en la calidad de las instituciones educativas, los recursos disponibles en los centros de estudios, la funcionalidad y el financiamiento de investigaciones, la oferta de docentes y su calidad, la situación del financiamiento en los distintos niveles de la educación, la diversidad de lenguas, los problemas de restricciones crediticias y oferta laboral infantil, las condiciones de oferta en el sector rural del país, entre otros.

La creación de una burocracia para la solución del problema educativo tradicional no enfrentaría el típico problema de resistencia al cambio institucional mencionado repetidamente, y esto puede facilitar el proceso de diseño de la política educativa óptima. Para el caso de la implementación, es sabido que existen dificultades derivadas de partes interesadas que se pueden potencialmente perjudicar con los cambios y, en ese sentido, se pueden oponer a ellos/obstruirlos. Esto no parece ser una restricción vinculante en la actualidad dado que la falta de progreso se ha dado en el campo de las ideas y el diseño y no en la implementación.

6.3.2 Desarrollo rural

La necesidad de desarrollar el sector rural, principalmente en las regiones de la sierra y selva, es uno de los mayores retos del país. La expansión de la economía y las decisiones de política económica para aumentar conectividad (acceso a caminos, electricidad y telecomunicaciones) del sector rural han permitido incrementar las actividades emprendedoras en el sector y sus ingresos medios.

Sin embargo, es evidente que el sector requiere de la atención de una burocracia altamente especializada cuyo objetivo único sea impulsar las actividades económicas y las poblaciones de las zonas rurales. Esta burocracia es particularmente necesaria debido a la ausencia de capacidades de organización de estas unidades que no tienen capacidad de influir, lo que a su vez se explica por factores como las características geográficas y el aislamiento, y la atomización de las unidades productivas.

Llevar a cabo una real transformación del sector rural es una tarea enorme. Desde el estudio de Figueroa (1981), se han comprendido las restricciones en las que operan numerosas unidades productivas en el sector rural, los efectos que sobre ellas tienen la incertidumbre y la escasez de medios más eficientes en el manejo de los riesgos. Asimismo, Trivelli, Escobal y Revesz (2009) indican que cualquier estrategia de desarrollo rural debe partir reconociendo la heterogeneidad

(en términos de territorios, accesos, instituciones) del medio rural. En ese sentido, deben ser de alguna manera eclécticas y adecuadas a la realidad local. En casi cualquier caso, el rol de Estado es central en tratar de resolver tanto las fallas de mercado, como las fallas institucionales, para permitir la expansión de capacidades (y así el desarrollo) de los hogares rurales.

La necesidad de impulsar el crecimiento de la productividad de la agricultura tradicional requiere del manejo de los recientes avances en el campo del desarrollo económico. Una reciente contribución de Duflo, Kremer y Robinson (2010), citada anteriormente, sugiere, por ejemplo, la necesidad de contar con una burocracia que maneje temas del "estado del arte" en economía, como son los avances en economía del comportamiento.

6.3.3 Lucha contra actividades delictivas

El avance en la lucha contra las actividades delictivas, referido entre otros a la mayor profesionalización y tecnificación de algunas instancias de la burocracia, es también clave. El gran crecimiento del narcotráfico y la extorsión es una gran amenaza para el desarrollo del país[129]. Esto se añade a los problemas de evasión tributaria y otras modalidades de delincuencia. Las experiencias de Colombia y México han puesto en evidencia los efectos de largo plazo del narcotráfico sobre las actividades empresariales, la seguridad de la población, el presupuesto público y la aparición de otras actividades delictivas, entre otros.

Entre estos problemas, la extorsión es posiblemente una de las más dañinas para el crecimiento económico. Esta actividad, que suele crecer a la sombra del narcotráfico, se da desde grupos organizados, por lo cual requiere de capacidades policiales mayores. Este fenómeno ya es actualmente uno de los principales problemas que enfrenta el crecimiento económico peruano en el ámbito regional, donde precisamente se necesita una mayor expansión en los siguientes años.

La creación de una burocracia policial altamente especializada para el control y reducción de actividades delictivas permitiría también mejorar los resultados en torno a los importantes problemas de evasión e ilegalidad, que causan una menor presión tributaria. Asimismo, la existencia de una unidad de inteligencia policial de élite crearía mejores incentivos transversales para el funcionamiento de toda la burocracia y, por ende, del Estado.

Sin embargo, no existe en el país todavía un enfoque suficientemente económico en los temas de lucha contra actividades delictivas. Los economistas han hecho

[129] Ver situación de la problemática del narcotráfico en Macroconsult (2011).

importantes aportes sobre el estudio y medición de actividades delictivas y en el desarrollo de marcos conceptuales. Por ejemplo, el estudio pionero de Becker (1968) sobre la economía de actividades delictivas fue el comienzo de una extensa literatura que ha permitido avances sustantivos en el diagnóstico y prescripción de políticas en este tema.

A pesar de estas notables contribuciones, salvo casos aislados no se ha logrado integrar los elementos para una estrategia más técnica en los tema delictivos, en la cual se articulen los recursos referidos al esfuerzo de supervisión y fiscalización, los instrumentos de penalidad (privación de libertad, sanciones económicas), los mecanismos de aplicación de la ley, las características institucionales, entre otros.

Una experiencia de aplicación de este enfoque de estrategia económica a los incumplimientos en la economía peruana es la del regulador del sector energético Osinergmin para el caso de la calidad comercial y técnica de los servicios de hidrocarburos y electricidad desde el 2003. Esta estrategia aplicada al alumbrado público, la mezcla de combustibles, la medición del servicio, la atención comercial, entre otros, logró reducir el porcentaje de lámparas de alumbrado público sin funcionamiento de 12% a 1%, disminuir el porcentaje de estaciones de servicio con malas medidas, mezcla de combustible, etc. Aunque la experiencia ha sido ampliamente reconocida, el enfoque no se ha extendido a otras actividades del Estado[130].

Como en el caso del Osinergmin, la realización articulada de las tareas de supervisión debe no solo financiar posibilidades distintas para la economía peruana, por ejemplo por el lado de una mayor presión tributaria, sino también un mayor bienestar social por el lado de la reducción de los gastos de protección que deben actualmente realizar los hogares y las empresas.

La idea fundamental es que el marco conceptual desarrollado por Becker (1968) puede ser extendido a los otros problemas (la evasión tributaria, extorsión, tipos de informalidad peligrosos, entre otros) con innovaciones que permitan una mayor coordinación entre instituciones, el incremento de los recursos y esfuerzos de detección, el potenciamiento de las actividades de fiscalización, los instrumentos de política (probabilidad de detección, sanciones) y el *enforcement*. Asimismo, es necesario añadir en la estrategia global y en el diseño de programas

[130] Ver Dammert, Gallardo y Quiso (2005), trabajo basado en el marco conceptual desarrollado por Polinsky y Shavell (2000) para la aplicación del enfoque económico al delito, inicialmente planteado por Becker (1968).

algunos desarrollos recientes en economía del comportamiento y evaluación de programas[131].

Finalmente, la creación de las burocracias especializadas permitirá también tener un liderazgo que ordene los sectores, una mayor eficiencia del gasto y, consecuentemente, la posibilidad de hacer mayores apuestas presupuestales.

[131] Ver Sáenz (2013).

7. Ajuste de las políticas macroeconómicas

La políticas macroeconómicas tradicionales deberían tener también un rol en aumentar la probabilidad de lograr el desarrollo económico. Tiene sentido pensar en términos de una combinación de políticas macroeconómicas: la política monetaria/cambiaria debería estar dirigida a limitar la apreciación cambiaria así como el *boom* de consumo asociado a los recursos naturales, mientras que la fiscal debería racionalizar el gasto para reducir las ineficiencias que irremediablemente han resultado de la abundancia relativa. Una vez que las ineficiencias han sido minimizadas, aumentar de manera sustantiva el gasto en áreas claves como infraestructura y en la formación de capital humano.

7.1 Política cambiaria

En capítulos anteriores se indicó que el proceso de apreciación cambiaria era un fenómeno resultante, fundamentalmente, del aumento sustancial de exportaciones de recursos naturales. Es razonable asumir que las exportaciones de recursos naturales se mantendrán altas en el corto o, incluso, en el mediano plazo si las políticas económicas lo permiten, y, por ende, es también lógico asumir que el tipo de cambio real multilateral se mantenga apreciado (con respecto a promedios históricos). También se había observado que el proceso de apreciación cambiaria resultante de un *boom* de materias primas, en contraposición a la resultante de un aumento de productividad en el sector transable no extractivo, tenía efectos negativos sobre dicho sector no extractivo. Esto es particularmente preocupante

porque el sector no extractivo es precisamente el que puede generar las mayores ganancias de productividad de largo plazo y ayudar a diversificar la economía.

Una pregunta natural es cuánto intervenir en el mercado cambiario. El consenso de Washington indicaba que intentos de intervenir en el tipo de cambio y moverlo fuera de su nivel de equilibrio, es decir, situarlo en un nivel inconsistente con sus variables fundamentales, son contraproducentes. Mantener el tipo de cambio sobrevaluado genera desequilibrios externos (cuentas corrientes excesivamente deficitarias). Por otro lado, mantenerlo subvaluado genera desequilibrios internos (consumo doméstico demasiado bajo)[132]. Es decir, existiría cierta simetría en los efectos del tipo de cambio sobre el crecimiento: desviaciones con respecto al nivel de equilibrio en cualquiera de las dos direcciones es igualmente negativo (aunque por canales diferentes).

La evidencia empírica sugiere, sin embargo, que el Consenso de Washington puede estar incorrecto en este punto. El efecto de las desviaciones del tipo de cambio sobre el crecimiento es aparentemente asimétrico: si bien es cierto que un tipo de cambio sobrevaluado es negativo para el crecimiento económico, uno subvaluado sería positivo para el crecimiento (Rodrik 2007, Berg y Miao 2010). Es decir, había una continuidad en los efectos del nivel del tipo de cambio y el crecimiento.

El mecanismo a través del cual un tipo de cambio subvaluado aumenta el crecimiento económico no es claro. Una primera alternativa podría estar relacionada con que, muchas veces, la subvaluación se logra mediante la acumulación de reservas internacionales, la que a su vez genera efectos positivos al generar un "seguro" ante *shocks* negativos. Sin embargo, este efecto no parece ser suficiente. En muchos casos, las reservas acumuladas observadas exceden lo necesario para enfrentar *shocks* negativos realistas.

Una segunda alternativa podría estar relacionada con un enfoque "neomercantilista": existe algo especial en el sector transable no recursos naturales, por lo que subvaluar el tipo de cambio (lo que equivale a aumentar el precio de los transables *versus* los no transables) acelera el crecimiento. Eso podría ocurrir porque en el sector transable no extractivo hay derechos de propiedad más pobremente apropiables, porque genera más ganancias de productividad en el

[132] En el pasado se suponía que, dado que el tipo de cambio real es una variable real, no estaba bajo el control de los hacedores de política. Por ello, las intervenciones en el mercado cambiario serían inefectivas. La evidencia empírica más reciente ha demostrado que los bancos centrales pueden afectar el mercado cambiario por un período de tiempo relativamente largo.

largo plazo, porque ayuda aumentar el capital humano, o porque ayuda a través de "aprender haciendo" (*learning by doing*) y/o externalidades.

El mayor crecimiento de mediano plazo asociado con un tipo de cambio subvaluado obviamente tiene un "costo" (en términos de bienestar) de corto plazo en la medida en que la acumulación de reservas consistente con apreciar el tipo de cambio implica retirar recursos de la economía y, por ello, generar menos consumo doméstico. Hasta cierto punto, acumular reservas es equivalente a reducir el *boom* como resultado del aumento de precio de las materias primas. En ese sentido, la optimalidad de mantener el tipo de cambio moderadamente subvaluado está determinada por contraponer las ganancias de mayor crecimiento de mediano plazo con menor consumo interno en el corto plazo.

El Perú cumple el patrón de países que crecen, acumulan reservas y, de esa manera, limitan la apreciación. El país ha acumulado reservas por USD 35.000 millones durante los últimos cinco años, duplicándolas. Por lo tanto, más allá de que el BCRP no tenga un objetivo explícito de nivel cambiario y que es muy difícil revertir la tendencia de largo plazo en un país de alto crecimiento, este ha sido en promedio (bastante) más subvaluado que el que hubiera predominado en la ausencia de intervención[133].

Los beneficios de la intervención son evidentes. Por un lado, subvalúan relativamente el tipo de cambio. Eso parece ser positivo para el crecimiento, reduciendo la volatilidad que de otra manera podría ser excesiva (dada la variabilidad de los factores que determinan el tipo de cambio en el corto plazo) para una economía altamente dolarizada[134]. Por otro lado, permite neutralizar (por lo menos parcialmente) el efecto de un *shock* temporal como el exceso de liquidez internacional como resultado de las bajísimas tasas de interés en el exterior.

Los costos de la intervención son modestos. Si bien es cierto que intervenir retira recursos de la economía y genera (*ceteris paribus*) menor consumo, esto puede ser incluso positivo. Como se sugiere en el capítulo 5, si el *boom* de recursos naturales se consume, tiene efectos negativos en la medida en que produce una

[133] Al acumular reservas internacionales, el BCRP aumenta de manera directa la demanda por dólares y, por ello, su precio. Esto no sería correcto si el efecto indirecto de las compras internacionales (por ejemplo, aumentar la oferta de dólares como resultado de la credibilidad lograda por tener más reservas) fuera a prevalecer.

[134] Una de las principales maneras a través de las cuales la dolarización de la economía hace vulnerable a la economía es en la dolarización del crédito, lo que genera descalce para aquellos prestatarios que tienen ingresos en soles. Este fenómeno se dio durante la crisis de finales de la década de 1990.

apreciación cambiaria mala (en el sentido de que perjudica al sector transable que no es de recursos naturales). Por el contrario, si se invierte, puede ayudar a mejorar la productividad de la economía y expandir la frontera de posibilidades de producción.

En síntesis, la política cambiaria actual de intervención para evitar una apreciación brusca de la moneda es ampliamente justificada. No solo los beneficios de mediano plazo son altos sino que los costos son limitados.

Sin embargo, lo más relevante no es ver la política cambiaria de manera aislada sino como parte de una combinación de políticas. Poco puede hacer la política cambiaria para aumentar la inversión en capital fijo y humano que resulte en un aumento asociado de la productividad media de la economía. Para ello, otras políticas son más apropiadas. En lo que queda de este capítulo, se desarrollará el rol de la política fiscal y en el capítulo siguiente, el papel de otras políticas no macroeconómicas.

7.2 Política fiscal

La política fiscal peruana podría mejorarse en, por lo menos, dos dimensiones relevantes e íntimamente relacionadas. Por un lado, aumentando la eficiencia en el funcionamiento del sector público y en la calidad del gasto, y, de otro, una vez mejorada la eficiencia del gasto, estableciendo una regla fiscal que permita hacer apuestas mayores en asignación de recursos, respetando la restricción fiscal intertemporal.

Una mejora en la eficiencia del gasto permitiría crear dos vías a través de las cuales se puede aumentar la probabilidad de desarrollo del país. La reducción del costo del funcionamiento del Estado (muy alto para la calidad de servicio que ofrece) permitiría reorientar fondos hacia rubros como educación, infraestructura, complementariedades, etc., que a su vez permitan incrementos del nivel de la productividad y una reducción de su heterogeneidad, con efectos en el empleo y distribución. Asimismo, la menor presión para la redistribución de los recursos del Estado (con eventualmente menor empleo público de origen político, por ejemplo) permitiría mejorar su funcionamiento reduciendo ineficiencias de distinta índole.

Una regla fiscal apropiada debería tener, a su vez, dos objetivos. Primero, limitar la tendencia procíclica de la política fiscal y, así, aminorar la volatilidad de los ciclos económicos. Segundo, determinar el nivel de gasto público óptimo

considerando, por un lado, las carencias en capital físico y humano en el país, y, por otro lado, el hecho de que los recursos naturales son agotables.

7.2.1 Mejora de la eficiencia del gasto

La ineficiencia del gasto público está, en parte, relacionada cono una debilidad estructural del país: la gran heterogeneidad de la productividad de los trabajadores (cuando solo una fracción de los trabajadores tiene un trabajo adecuado, y existe desigualdad no solo de ingresos, sino también de accesos y oportunidades) genera presiones para redistribuir los crecientes recursos fiscales.

En este contexto, se ha acentuado en los últimos años la tendencia de numerosos grupos, principalmente aquellos con baja productividad[135], por acceder a dichos recursos sea a través de la política social, de los procesos de procuraduría y del gasto de las distintas instancias de gobierno, o del empleo público[136], etc. Como resultado, se observan programas sociales con altas tasas de filtración, funcionarios públicos poco preparados y con sueldos no sustentados con su productividad (con el consecuente fracaso en las tareas de diagnóstico, diseño e implementación de políticas económicas), problemas de corrupción en la adjudicación de fondos públicos, entre otros. En suma, un sistema absolutamente ineficiente y de pocas capacidades.

Paralelamente, y de manera natural, los mecanismos diseñados para contrarrestar esta ineficiencia tienden a ser demorados, minimizados, sobresimplificados y, en la práctica, no priorizados. En general, el sector público se expande con la disponibilidad de recursos, pero estos no se canalizan hacia áreas que deberían ser prioritarias, como educación, infraestructura física, salud, política regional e industrial.

El funcionamiento inercial del Estado y la ausencia de un sistema de información completo, no permiten medir con precisión cuán ineficiente es el gasto, pero se pueden explorar rangos probables de ineficiencia. En el año 2000, el gasto público ascendió a poco más de S/. 30.000 millones. El presupuesto para el año 2013 es de S/. 108.000 millones, es decir, en soles corrientes, más de tres presupuestos y medio de hace poco más de una década. Si ajustamos por

[135] Quiroz (2013) presenta una historia de la corrupción desde grupos influyentes en la etapa republicana.

[136] Debido a importantes tasas de subempleo y bajos niveles de empleo de calidad, el empleo público termina siendo una solución al problema laboral de las familias con pocas capacidades que encuentran en el sector público, a través de la política, no solo ingresos y beneficios sociales, sino también capacitación.

inflación, los S/. 30.000 millones del 2000 equivalen a un poco mas de S/. 40.000 millones del 2013, por lo que en soles constantes el gasto es ahora 2,7 veces el del 2000. Si se toma además en cuenta el aumento poblacional en ese lapso (un poco mas de 17%), el gasto real per cápita es en el 2013 un poco menos de 2,3 veces el del 2000, sin que esto haya resultado en un aumento perceptible en la calidad del servicio. Otra manera de medir el aumento en el gasto es a través del empleo público. Este aumentó 50% entre el 2005 y el 2010.

En esencia, es muy probable que un porcentaje alto del gasto público sea evitable o ineficiente y producto de la mayor abundancia de recursos que permite financiarlo. Para poner en perspectiva lo que esto significa en términos de costos de oportunidad, si en los siguientes diez años se pudiera ahorrar 5% de ese gasto reduciendo las ineficiencias y el PBI creciera 6%, tendríamos más de S/. 71.000 millones en ahorros, es decir, dos tercios del presupuesto de hoy, para costear el desarrollo. Si el ahorro por ineficiencia fuera 7,5% habría S/. 100.000 millones –un presupuesto entero de hoy– para ese propósito[137].

El gasto ineficiente no solo utiliza recursos que podrían dedicarse a áreas prioritarias que aumentarían el potencial de crecimiento de mediano y largo plazo. También acentúa el problema de la apreciación cambiaria negativa (es decir, la que no es resultado de las ganancias de productividad). Mucho del gasto ineficiente se da en trabajadores públicos improductivos, es decir, es gasto en consumo y en bienes no transables, lo que, como se vio en el capítulo 5, presiona la demanda por bienes no transables e intensifica la apreciación del tipo de cambio real y exacerba los problemas del sector transable no asociado a recursos naturales.

Para incrementar la eficiencia del gasto es preciso implementar cuatro etapas: (1) completar el *set* de indicadores que definen las actividades del Estado, (2) completar los costos eficientes de estas actividades, (3) articular las diferencias entre los objetivos sectoriales y los objetivos contenidos en la estrategia planteada por el libro, y (4) dimensionar el gasto eficiente de estos objetivos. De esta

[137] Debe indicarse que la ineficiencia del gasto público es solo parte de la ineficiencia del Estado. Existen otras pérdidas para la sociedad por los efectos que causa el mal funcionamiento de las instituciones públicas: la falta de competencia, el excesivo empleo público, las excesivas regulaciones, las extorsiones, entre otros. Alguna evidencia de la literatura sugiere la relevancia de estas ineficiencias. Por ejemplo, Beato y Laffont (2002) señalan los enormes costos administrativos de los fondos públicos en relación con las economías desarrolladas por la existencia de ineficiencias y corrupción. En relación con las condiciones de competencia, aunque autores desde Harberger (1954) han encontrado niveles de ineficiencia asignativa en economías como la estadounidense bajos en relación con el PBI, otros economistas como Farrell (1995) consideran que las ineficiencias productivas presentan niveles de ineficiencias sustancialmente mayores que las de tipo asignativo.

manera, se impulsan sustanciales incrementos en la productividad y efectividad de la política económica.

Como se arguye a continuación, el gasto fiscal agregado debería aumentarse con respecto a los niveles actuales en ciertas áreas donde hay notables falencias. Esto permitiría aumentar la competitividad. Una precondición para que ello ocurra debería ser una mejora sustancial en la eficiencia del gasto. De otra manera, simplemente sería una fuente adicional de ineficiencia y, lo que es peor, corrupción. Al final de este capítulo se sugieren medidas para mitigar los riesgos del despilfarro.

7.2.2 Regla fiscal[138]

El país ha tenido sea déficits fiscales pequeños o superávits en la última década. Esto, aunado al fuerte crecimiento económico, ha llevado a una reducción de la relación deuda a producto de más de 25 puntos porcentuales, en el mismo período, como se indicó en el capítulo 1.

Mirando al futuro, el país debería profundizar la discusión sobre la implementación de una regla fiscal contracíclica. El primer objetivo de dicha regla sería determinar el balance fiscal óptimo. ¿Gasta el sector público demasiado o muy poco? Al no existir un acuerdo sobre el gasto público, las presiones sectoriales son excesivas e irremediablemente implica que los ministros de Economía terminen dedicando demasiada energía a cuidar la "caja", dándoles implícitamente más importancia a las finanzas que a la economía.

Un segundo objetivo, tal vez menor, sería eliminar la prociclicalidad de la política fiscal. En países como el nuestro, donde los ingresos fiscales dependen de los volátiles precios de las materias primas, la política fiscal tiende a exacerbar el ciclo: se gasta más cuando los ingresos fiscales son altos, y menos cuando son bajos. Una regla fiscal contracíclica ayudaría a suavizar los ciclos económicos.

Velasco y Parrado (2012) muestran que la tendencia a hacer política fiscal procíclica en la mayoría de países es común y el resultado de una falla de economía política. Al no estar los derechos de propiedad sobre los activos del gobierno bien definidos, la proporción de riqueza ahorrada por un grupo es gastada por el otro, creando el incentivo de gasto agregado por encima del nivel óptimo para el país. Se tiende así a un bajo ahorro en presencia de *booms* temporales de ingresos. De la misma manera, en países ricos en recursos naturales no renovables, las generaciones actuales pueden terminar gastando demasiado, en desmedro de las generaciones futuras. Estas fallas potenciales de política económica son la principal razón por

[138] Muchas de las ideas de esta sección se encuentran elaboradas en más detalle en Ghezzi (2013).

la cual tiene sentido una regla fiscal que restrinja el gasto agregado y limite la discusión a cómo asignar dicho gasto agregado.

7.2.2.1 Diseño de una regla fiscal óptima

En el Perú existe una regla (la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal), pero su énfasis ha sido ponerle topes al gasto, tiene algunas limitaciones y no ha sido respetada en más de una ocasión. La Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal fue promulgada en 1999 y en el 2003 fue reemplazada por la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal[139]. La Ley indica que el déficit del sector público no financiero no puede exceder el 1% del PBI. En situaciones de crisis internacional o de emergencia, el Congreso de la República (a solicitud del Ejecutivo) puede suspender su aplicación hasta por un máximo de tres años. Asimismo, ante la expectativa de caída del PBI, el Ejecutivo puede aumentar el déficit fiscal hasta un máximo de 2,5% del PBI. El crecimiento real del gasto corriente no financiero no debe exceder el 4%. El gasto en inversión pública no está sujeto al límite (desde el 2008), por lo que existe una suerte de "regla de oro"[140]. La Ley también constituyó el Fondo de Estabilización Fiscal (FEF), que se nutre de los superávits fiscales y de parte de los recursos de privatización y regalías[141].

La ley puede ser mejorada. Al privilegiar la inversión sobre el gasto corriente, genera distorsiones en la asignación de recursos y olvida las complementariedades entre gasto corriente y gasto en inversión[142]. Asimismo, al permitir excepciones al objetivo del déficit definidas de manera imprecisa, hace que incumplirla sea relativamente fácil. Es decir, deja mucho margen a la discrecionalidad. En efecto, la política fiscal ha sido marcadamente discrecional y muchas veces procíclica 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. Luego, contractiva antes de la elección de Ollanta Humala del 2011. Más recientemente, la Ley de Equilibrio Financiero de finales del 2012 permitió

[139] Para el detalle de la evolución de la regla fiscal actual ver Carranza *et al.* (2011).

[140] El término "regla de oro" utilizado en el contexto de la política fiscal indica que los déficits fiscales ajustados cíclicamente solo pueden deberse a gasto en inversión, no a gasto corriente. Estrictamente hablando, el Perú no tiene una regla de oro, ya que la inversión pública está limitada por el tope de 1% del déficit fiscal.

[141] El saldo del FEF aumentó de un poco más de 2.000 millones de dólares hacia finales del 2010, a alrededor de 7.200 millones de dólares a fines del 2012, por lo que se acerca al 4% del PBI, límite a partir del cual los recursos deberían destinarse a reducir la deuda pública.

[142] En esencia, los hospitales necesitan buenos médicos y enfermeras y los colegios necesitan buenos profesores, para operar eficientemente.

obviar la Ley de Responsabilidad Fiscal. En síntesis, la ley actual ni es una regla (al ser muy discrecional) ni es contracíclica. Es decir, necesita un cambio fundamental en sus objetivos y alcances.

Un primer paso para diseñar una regla fiscal es estimar el balance fiscal objetivo de mediano plazo. Para ello es útil el concepto de balance fiscal estructural. Este es el que prevalecería si la economía estuviera en su nivel potencial y los precios de las materias primas relevantes, en su nivel de mediano plazo. Es decir, se obtendría aislando los efectos de fluctuaciones temporales sobre los ingresos fiscales.

¿Cuál debería ser el balance fiscal estructural objetivo? Partamos de la siguiente premisa: en ciertos países con abundantes recursos naturales no renovables, como Noruega, las reglas fiscales tienen como objetivo ahorrar para generaciones futuras. Eso no tiene tanto sentido en el Perú, ya que las generaciones futuras serán más ricas que las actuales. El Perú ya ahorró bastante. La deuda bruta del sector público a finales del 2012 era menos del 20% del PBI y la neta (una vez descontados los depósitos del sector público) era solo 5% del PBI según el BCRP (y 4% según el FMI).

Asimismo, como se arguye con más detalle en el siguiente capítulo, dados los serios déficits en infraestructura, educación, salud y capital humano, y la existencia de complementariedades entre la inversión pública y la privada, el retorno social al gasto en esos sectores debería ser muy alto y exceder largamente los costos de financiamiento[143].

[143] La política fiscal también podría tener un rol en limitar la apreciación de la moneda si se invirtieran los superávits que se utilizan para la recompra de la deuda externa, proceso que ya está en marcha. En la medida en que sea consistente con la generación de déficit estructurales, como sugerimos, es positivo.

Gráfico 7.1. Tasa de rendimiento de los bonos peruanos, 2002-2012



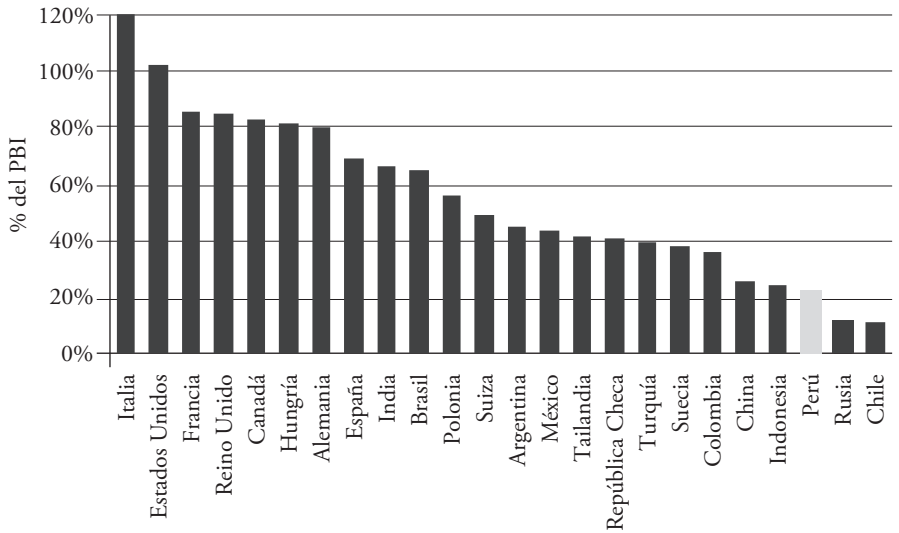
Fuente: Barclays.
Elaboración propia.

Este análisis sugiere la conveniencia de un déficit fiscal. ¿Qué déficit podría sostenerse manteniendo la solvencia? La variable más relevante para medir solvencia fiscal es el ratio deuda a PBI. El numerador aumenta con el déficit fiscal, y el denominador con el crecimiento. Si la economía crece, un déficit fiscal pequeño puede resultar en un ratio deuda a PBI decreciente.

Si la economía creciera al 6% (8% de crecimiento nominal), un déficit de 1,6% permitiría que el ratio deuda a PBI se mantenga alrededor del 20% actual. Siendo conservadores, el objetivo podría ser un déficit estructural de 1%, *vs.* un superávit promedio de 1,3% entre el 2006 y el 2011, y un superávit proyectado de 1,2% para el período 2012-2015, según el marco multianual.

¿Existe el riesgo de que un déficit fiscal de 1% afecte la credibilidad del país? Es altamente improbable. Si la economía creciera a 6% (8% nominal), la deuda caería hasta el 12% del PBI (y la deuda neta sería negativa), nivel muy bajo en el contexto internacional. Más importante para la solvencia es mantener el crecimiento alto, que no se sostendrá si no se empieza a cubrir, parcialmente mediante gasto fiscal, las brechas en infraestructura, capital humano y productividad.

Gráfico 7.2. Deuda como porcentaje del PBI, 2011



Fuente: Banco Mundial.
Elaboración propia.

Un punto adicional con esta dimensión de la política fiscal tiene que ver con los cambios lentos y drásticos en el gasto público que no permiten tener un ajuste fino en la reacción del gasto público al ciclo económico. Una idea discutida actualmente en este punto es la necesidad de tener disponible un conjunto de proyectos ya aprobados y jerarquizados que puedan ir ejecutándose de acuerdo a las necesidades macroeconómicas[144].

[144] Esta idea ha sido planteada por Julio Velarde en discusiones sobre la política fiscal.

7.2.2.2 Estimación de los balances fiscales estructurales

Dado un déficit fiscal estructural objetivo de 1%, ¿cuál debería ser el déficit objetivo en un año determinado? Eso dependerá de cuánto del ingreso fiscal actual es consecuencia de factores coyunturales (particularmente precios altos de materias primas), y cuánto de factores estructurales.

Diferenciar entre lo estructural y lo coyuntural no es trivial. Por ejemplo, el FMI y el BCRP calculan balances fiscales estructurales que no coinciden: para el 2012, el FMI estima que el superávit fiscal estructural fue 1,6% del PBI mientras el BCRP estima un superávit de 0,2%. La diferencia se debe principalmente a supuestos distintos sobre los precios de largo plazo de las materias primas. El BCRP es más conservador.

Es decir, dados los superávits recientes, está implícito en la recomendación del déficit estructural de 1% un aumento en el gasto fiscal (como porcentaje del PBI), cuya magnitud dependería de qué tan importantes han sido los componentes cíclicos de los ingresos fiscales de los últimos años.

7.2.3 Articulación del gasto eficiente y la regla fiscal

Si bien es cierto que pueden existir diferencias entre los economistas con respecto al balance estructural objetivo, los beneficios de implementar una regla fiscal y la necesidad de ganar en eficiencia en el gasto no deberían ser discutibles.

En el caso de la eficiencia, el problema fundamental es de implementación. A lo largo del libro se ha documentado la debilidad institucional generalizada del país. El Estado es ineficiente e inexistente en amplias áreas del territorio nacional. La burocracia se ha debilitado en los últimos años. El proceso de regionalización fue pobremente diseñado y no ha logrado algunos de sus objetivos. La corrupción es generalizada.

Un riesgo fundamental es que el esfuerzo necesario para reducir la inercia presupuestal y hacer una apuesta mayor hacia educación, infraestructura y otras complementariedades sea desperdiciado en pagar los costos del clientelismo político o en inversión ineficiente o inoportuna. Por ello, una precondición para aumentar el gasto debería ser implementar medidas para reducir el despilfarro.

Evidentemente, no se debe caer en el lugar común de sugerir una mejora en la eficiencia del gasto sin entender su factibilidad. En principio, es difícil estar en desacuerdo con aumentar la eficiencia del gasto público. Sin embargo esto no se ha hecho porque, en presencia del *boom* de ingresos fiscales, no ha sido una prioridad en el pasado reciente.

¿Qué sí se puede hacer? Primero, tomar una decisión proactiva en mejorar la calidad del gasto público. Esta no debe ser declaración vacía. No se ha hecho porque requiere mucho esfuerzo y para su implementación posiblemente sea necesaria una reestructuración organizacional dentro del MEF. Claramente es necesario ser tácticamente eficiente con el objetivo de mejorar la calidad del gasto. Por ejemplo, a pesar del incremento ineficiente del empleo público, reducir sustancialmente personal público no debería ser una prioridad.

El MEF podría determinar un número amplio de indicadores para medir los resultados/objetivos sectoriales. Luego, se podrían estimar los costos necesarios para obtener los objetivos sectoriales (que no necesariamente coinciden con los presupuestos asignados). De esta manera se mejoraría tanto la asignación del presupuesto como la medición de resultados de la metodología de "presupuesto por resultados" que se utiliza actualmente.

Segundo, modificar las transferencias por distintos conceptos a los gobiernos regionales y locales, para que se hagan en función de los ingresos fiscales estructurales (en lugar de los efectivos). De esa manera, sus ingresos y gastos se vuelven más predecibles.

Tercero, y en línea con lo señalado en el capítulo anterior, se debería comenzar de manera seria con el fortalecimiento de ciertas unidades de la burocracia. Cuarto, crear un Consejo Fiscal independiente, que complemente la regla (dada la complejidad de la misma). El Consejo podría tener los siguientes encargos: (a) asegurar que el objetivo de balance estructural sea consistente con la solvencia; (b) establecer los valores de mediano plazo de los precios de las materias primas y, en general, estimar el balance estructural; (c) monitorear el cumplimiento de la regla; y (d) mejorar la transparencia fiscal.

Una vez mejorada la eficiencia en el gasto, se podrían determinar las áreas por priorizar y, finalmente, asignar recursos de acuerdo a la restricción de gasto fiscal sostenible intertemporalmente determinado por la regla fiscal.

En el siguiente capítulo, cambiaremos el foco de atención de políticas macroeconómicas hacia políticas sectoriales y regionales.

8. Fortalecimiento de las complementariedades y la dimensión regional

Además de modificar la política macroeconómica y de crear ejes transversales como estrategia para eliminar la pobreza, mejorar la distribución (del ingreso, de accesos y oportunidades) e incrementar las posibilidades de sostener el alto crecimiento en el mediano y largo plazo, se requiere sofisticar la política económica teniendo dos objetivos en mente: (a) minimizar los obstáculos al crecimiento regional y (b) fomentar el desarrollo industrial en aquellos sectores donde tenga sentido.

Para lograr el primer objetivo es necesario naturalmente identificar primero los obstáculos idiosincráticos al crecimiento regional. Logrado ello, se pueden diseñar políticas que logren una adecuada especialización interna para que las economías regionales sean competitivas tanto interna como internacionalmente. Explotando las diferencias al crecimiento regional se puede generar un mayor crecimiento agregado.

El segundo objetivo requiere entender que la competitividad de las empresas está parcialmente determinada por los insumos que utilizan. Muchas veces, los insumos son provistos por el sector privado, pero en ciertos casos la provisión es inadecuada debido a la baja rentabilidad privada (relativa a la social) o por problemas de coordinación. Esto puede ocurrir en infraestructura física (vial o portuaria) y en servicios públicos de telecomunicaciones, electricidad o agua potable. El resultado son insumos con precios altos y/o baja calidad (energía con generador propio, caminos asentados, agua en barriles). En esos casos, el Estado tiene un rol que cumplir para asegurar una provisión adecuada e impactar el producto y la productividad industrial.

En las siguientes dos secciones desarrollaremos estas ideas.

8.1 Política económica regional

Los indicadores económicos revisados a lo largo de este libro muestran diferencias regionales importantes. El ingreso familiar, la productividad, el acceso a servicios públicos o a la seguridad social, la calidad de los empleos, entre otros, son mayores en Lima que en el resto del Perú urbano y mucho mayores en el ámbito urbano que en el rural. Con la pobreza y la pobreza extrema ocurre lo inverso: son mayores en la parte rural que en la urbana y son mucho menores en Lima[145]. Más aún, dada la baja calidad de la educación, es improbable que el bajo estándar de vida de importantes segmentos de la población de las regiones con menor crecimiento cambie mucho en el futuro cercano.

¿Por qué algunas regiones no crecen sostenidamente, de tal manera que su población mantenga un estándar de vida aceptablemente comparable con el de un poblador en las zonas más desarrolladas del país? ¿Por qué la inversión no fluye hacia estas regiones de bajo crecimiento?

Parte de la respuesta es que existen factores específicos en cada región que deben ser atendidos para generar un mayor crecimiento. Así lo sugieren cuatro estudios recientes sobre las barreras al crecimiento regional que, a partir del análisis de los factores restrictivos para el crecimiento en el sentido de Hausmann, Rodrik y Velasco (2005)[146], muestran que el vector de factores limitativos del crecimiento es diferente en cada región[147].

Un ejemplo interesante se da al comparar Loreto y Cajamarca. La dotación de recursos de ambas regiones es muy distinta. Cajamarca tiene abundante mano

[145] Las diferencias a su vez se acentúan y perpetúan en el tiempo en la medida en que se produce una migración neta hacia Lima de muchos de los más talentosos y más emprendedores en las regiones. Hoy, los niveles de ingreso, la calidad de los servicios, el acceso a Internet, los servicios públicos, entre otros, que ha traído la expansión económica determinan una baja probabilidad de que se pueda trasladar capital humano en cantidades sustantivas fuera de Lima o las áreas urbanas con mejores características, fuera por supuesto de condiciones económicas extraordinarias creadas en sectores como la minería.

[146] La metodología de estos autores identifica cuellos de botella al crecimiento derivados de un bajo retorno de la inversión, de un alto costo financiero o de una baja apropiabilidad de la rentabilidad. Más aún, la metodología identifica un vector de factores que determinan por qué los retornos son bajos (escasez de capital humano, baja infraestructura física, fallas de coordinación), por qué el grado de apropiabilidad es bajo (riesgos *ex ante* por conflictividad social u otros, aspectos tributarios, derechos de propiedad) o por qué el costo del financiamiento es alto (alto costo del financiamiento por factores internacionales o factores domésticos, baja tasa interna de ahorros, etc.).

[147] Ver estudios de Armendáriz, Jaramillo y Zegarra (2011) para el caso de Junín; Mendoza y Gallardo para los casos de Cajamarca (2011) y Loreto (2012); así como Carranza, Gallardo y Vidal (2012) para el caso de San Martín. En esta sección resumimos algunos hallazgos.

de obra y tierra cultivable. Loreto tiene poca densidad poblacional y pocas tierras cultivables en relación con la magnitud de su territorio. Sin embargo, comparten un rasgo común: una tasa de crecimiento estructuralmente baja. ¿Por qué regiones aparentemente disímiles tienen el mismo problema de crecimiento y atraso económico?

En la región Cajamarca, los factores limitativos del crecimiento son el alto grado de conflictividad social en torno a la minería, la ausencia de una adecuada infraestructura de comunicación interna que permita aprovechar un mercado potencial de 1.400.000 personas, así como los efectos negativos de la emigración sobre el crecimiento a través de la pérdida secular de capital humano y capacidad de emprendimiento.

Más específicamente, parte importante del enorme potencial minero no se materializa debido al bajo nivel de apropiabilidad de la inversión que se origina en la resistencia a este tipo de actividad. Otras actividades como el turismo, la ganadería o el comercio tampoco pueden plasmar su potencial de crecimiento por la falta de una adecuada red de infraestructura vial que comunique las principales provincias de la región.

Las bajas tasas de crecimiento resultantes han convertido a la región en la de mayor cantidad de emigrantes en el país, causando una pérdida continua de población joven, particularmente aquella con relativamente mayor capital humano y mayores capacidades de emprendimiento, hacia regiones aledañas como La Libertad, Lambayeque, San Martín o incluso Lima. Esto ha exacerbado los problemas de crecimiento en el largo plazo.

Loreto, al ser una región aislada y sin un sistema de ciudades que sustente su crecimiento, depende de vías de comunicación. Sin embargo, estas son inadecuadas y causan un excesivo costo a la población y empresas (con excepción del tramo Iquitos-Nauta, que depende del transporte fluvial y aéreo). El aislamiento tampoco le permite contar con servicios públicos de calidad (Internet) o a bajos precios (electricidad) al estar alejada del sistema interconectado nacional o depender de la costosa comunicación satelital. El capital humano es escaso y se acumula con gran dificultad como lo demuestra el tener uno de los peores indicadores en educación y trabajo infantil. La ley forestal de carácter nacional tampoco permite competir adecuadamente a los empresarios de la industria maderera que enfrentan condiciones especiales al operar en un territorio de las características de la selva baja. En ausencia de la explotación de un recurso natural (como el petróleo o caucho), estos factores explican la baja dinámica de crecimiento regional.

Para Junín, una región bastante más conectada a la economía nacional que las anteriores, Armendáriz, Jaramillo y Zegarra (2011) identifican dos zonas diferenciadas: la de la sierra y la de la selva. En la sierra, los autores sugieren que el pequeño tamaño de las parcelas es el obstáculo más importante para un mejor desempeño económico. En la selva, donde las parcelas son mayores, el problema fundamental es la falta de coordinación que impide acceder a mejores tecnologías y a una mayor información. Finalmente, un factor común a ambas zonas es la escasez de infraestructura. Eventualmente, la sostenibilidad ambiental y la educación podrían convertirse en factores limitativos del crecimiento.

En cuanto a Apurímac, Webb *et al.* (2012) indican que es una región altamente rural, cuya atención se centra en dos provincias: Abancay y Andahuaylas. Se ha dejado de lado en las cuestiones políticas y económicas al resto de provincias, que además están fuera de los circuitos comerciales por culpa de dificultades geográficas para el acceso. Existen altos y persistentes grados de desigualdad y niveles de pobreza dentro del departamento.

Apurímac basa su actividad económica principalmente en el sector agropecuario. Sin embargo, en los últimos tiempos también han cobrado importancia los servicios como el comercio, el transporte o el turismo. La incipiente diversificación económica ha llevado a Apurímac a tener un crecimiento anual promedio de 4,8% en el período 2001-2009. Pese a este crecimiento, es la región con el PBI per cápita más bajo a nivel nacional y la segunda región con mayor registro de pobreza (año 2009).

Como es de esperarse, Apurímac cuenta con muchos problemas que podrían limitar su crecimiento de corto y largo plazo. Entre estos están el bajo capital humano, una mala infraestructura que no resuelve el problema del acceso geográfico a todas las provincias, alto costo de servicios financieros, la falta de participación de la población excluida en los procesos sociales, la amenaza del terrorismo, etc.

Por otro lado, hay regiones, como San Martín, en donde el futuro se ve con optimismo (Carranza *et al.* 2012). Se encuentra en pleno crecimiento económico luego de superar una etapa oscura de terrorismo, narcotráfico y violencia. Este crecimiento se ha podido dar gracias a las políticas de pacificación, que incluyeron el cambio del cultivo de la hoja de coca por los de café o cacao. La pacificación de la región ha permitido, a su vez, el impulso de otras actividades como el turismo y el comercio.

Así, entre los años 2001 y 2009, San Martín registró una tasa de crecimiento del PBI de 6,5% anual, cifra superior al promedio nacional de 6% en este período.

Pese a este alto crecimiento, no ha podido superar el promedio nacional de PBI per cápita, por lo que aún hay mucho por hacer.

Al igual que Loreto, esta región tiene como desafío superar la adversidad que le genera una mala infraestructura: falta de conectividad con la costa o con Brasil y desconexión del sistema nacional de energía eléctrica. También, como todo departamento de la región Selva, San Martín debe encarar el problema de la deforestación. Carranza *et al.* mencionan como problemas importantes adicionales la falta de presencia del aparato estatal, el bajo capital humano, la atomización de las tierras y la falta de titulación que impiden los cultivos a gran escala, el alto costo del crédito y su baja penetración, la amenaza latente del terrorismo y el narcotráfico, entre otras cosas.

Los resultados de estos estudios demuestran que la solución al problema de bajo crecimiento en regiones distintas necesita también políticas que respondan a sus rasgos distintivos. Existen maneras específicas de complementar la inversión privada a nivel de regional y, para ello, es necesario identificar las barreras específicas al crecimiento. Esta articulación de políticas regionales debe ser naturalmente provista desde el sector público.

8.2 Complementariedades y política sectorial

Existen insumos a los sectores productivos que son relevantes para la producción y competitividad de las empresas y que, normalmente, son proveídos en cantidades insuficientes por el sector privado. La inadecuada provisión es el resultado, en ciertos casos, de que la rentabilidad social es mayor que la rentabilidad privada, y, en otros, de no ser el rol del sector privado proveerlos. Por ello, el Estado debe intervenir para corregir esta deficiencia de mercado y asegurar provisiones óptimas. Llamamos a dichos insumos, "insumos complementarios" o "complementariedades". Ejemplos de insumos complementarios son la infraestructura física vial o portuaria, y los servicios públicos de telecomunicaciones, electricidad o agua potable.

La necesidad de intervención del Estado de algún tipo para corregir la deficiencia de mercado en temas de infraestructura o de provisión de servicios públicos es relativamente estándar y aceptada de manera transversal en el país, aunque en la práctica importantes déficits continúan.

Sin embargo, la provisión de infraestructura y servicios públicos podría no ser suficiente. Existen otras fallas de mercado asociadas con externalidades tecnológicas, de información o de coordinación, que podrían requerir política industrial moderna (en oposición a la política industrial tradicional), como, por

ejemplo, inversión en industrias o en zonas geográficas específicas para la creación de *clusters*.

Además, existen otros aspectos indirectos, como la revisión y el potenciamiento de políticas económicas como la política comercial y de competencia, que permiten acceder a los insumos complementarios a menores precios y/o en mejores condiciones.

Un ejemplo puede ser útil para entender la relevancia de las políticas económicas sobre los insumos complementarios y el crecimiento. Un efecto indirecto pero relevante de la política comercial ha sido aumentar la competitividad de muchas empresas a través de la reducción de costos[148]. Numerosas empresas han podido expandirse gracias a la disponibilidad de insumos importados a precios bajos (incluyendo maquinaria pesada, sistemas y conocimientos, entre otros) como resultado de la apertura comercial.

Los insumos complementarios son simplemente decisivos para el crecimiento. En un artículo todavía poco difundido, Jones (2011) resalta su gran relevancia. En distintas calibraciones y teniendo en cuenta el proceso de crecimiento de las economías, el autor encuentra que el acceso a los insumos complementarios permite explicar parte importante de las diferencia entre el producto per cápita de las economías desarrolladas y el de economías en vías de desarrollo[149].

En particular, en industrias, zonas económicas o países con un mayor acceso o disponibilidad de insumos complementarios, existen mayores tasas de crecimiento debido también a sus así llamados "efectos multiplicadores". Los insumos complementarios tienen efectos multiplicadores porque su disponibilidad propicia el desarrollo de actividades económicas que, a su vez, favorecen una mayor disponibilidad de dichos insumos. Se produce una retroalimentación positiva. Un ejemplo directo e intuitivo propuesto por Jones es el caso de la provisión de energía eléctrica en una determinada región. La disponibilidad de electricidad favorece naturalmente el desarrollo de las industrias de cemento, de las actividades financieras, entre otras. Esto, a su vez, crea mayor demanda por electricidad y reduce los costos unitarios, lo que favorece la expansión de la oferta eléctrica.

[148] En muchos casos, los insumos complementarios son no transables por lo que tienen que ser provistos domésticamente con alguna participación del Estado.

[149] Jones indica que la teoría moderna del crecimiento explica por qué en economías institucionalmente débiles existen bajas tasas de acumulación de capital físico y humano. Más directamente, las complementariedades, en adición a las instituciones y políticas económicas, explican las diferencias en PBI que no son explicadas por el capital humano o físico.

Por tanto, existen una serie de factores/insumos (servicios públicos, servicios de infraestructura, inversiones específicas en industrias o zonas geográficas específicas) que pueden afectar la productividad y competitividad de las empresas. Debido a que el sector privado de por sí no lo provee en cantidades suficientes, se requiere cierto grado de apoyo del Estado. Pero no solo el acceso o disponibilidad a estos insumos complementarios influye en la productividad. La revisión o el potenciamiento de un grupo de políticas que reduzcan los precios de los insumos también lo haría. En lo que queda de esta sección se trata conjuntamente estos temas.

8.2.1 Provisión de servicios públicos

El impacto de la disponibilidad de servicios de telecomunicaciones, electricidad y saneamiento es obviamente muy significativo. Las tecnologías modernas en su mayor parte dependen crucialmente de las fuentes de energía y es sabido que el costo de no disponibilidad del servicio es sustancialmente más alto que el costo de la energía provista[150]. Asimismo, las tecnologías en sus diversas expresiones dependen crecientemente de la conectividad que las telecomunicaciones vienen aportando a la organización económica. Por otro lado, los servicios de saneamiento simplemente son vitales para la salud de la población y también claves para diversas actividades económicas.

En el período post-reforma, tanto el acceso como la cobertura geográfica de los servicios públicos han evolucionado favorablemente, debido a las importantes inversiones que estos sectores han atraído y a los bajísimos niveles existentes al inicio de la reforma. La evolución de la gama de servicios (especialmente en el sector telecomunicaciones), la calidad de los servicios (especialmente en el sector eléctrico) e incluso en el acceso nacional (especialmente en el acceso al servicio eléctrico[151]) también ha sido favorable.

Con todo, los niveles alcanzados son todavía sorprendentemente bajos en algunas partes del país o en algunos segmentos de la población. Se ha mencionado, por ejemplo, ya la ausencia de redes de transporte hacia Iquitos-Nauta, que determina baja calidad de servicio y precios altos para los servicios de

[150] Mientras el costo de la energía es aproximadamente US$ 60 por MWh, las compensaciones pagadas en el país por el no suministro son doce veces mayores (cerca de US$ 750 por MWh). Estas compensaciones, a su vez, son bastante menores que el valor de la pérdida de energía o VOLL (*value of loss load*).

[151] Ha existido una elevación sustantiva en el coeficiente de electrificación y algunos logros en los proyectos de electrificación rural.

electricidad e Internet, o la ausencia de una cadena de frío en la producción láctea en Cajamarca.

Los comparativos regionales, que, en general, son poco favorables para servicios públicos e infraestructura, son dramáticos en el caso del acceso a Internet de banda ancha. Este servicio, que es clave para aspectos que van desde las oportunidades laborales de la población hasta la consolidación de la sociedad de la información, no es provisto de manera adecuada en términos de modalidades de acceso y calidad del servicio.

A pesar de que el acceso crece año a año, su nivel para el caso de Internet en la vivienda en la zona rural se estima actualmente en apenas 1%. Esto puede ser explicado por las importantes dificultades geográficas y bajos niveles de ingresos de la parte rural del país. Pero en la parte urbana del país fuera de Lima Metropolitana el porcentaje de acceso es, aunque mucho mayor que en la rural, apenas cercano al 20%. Gran parte de la población todavía accede a Internet en cabinas públicas, la modalidad de acceso favorita incluso en Lima Metropolitana. Más aún, entre los que tienen acceso en la vivienda, las velocidades utilizadas son todavía muy bajas, y el potencial de uso de estos servicios es largamente desconocido por partes importantes de la población.

En general, los bajos niveles de acceso, especialmente en ciertos segmentos poblacionales o regiones del país, sugieren la necesidad de replantear políticas regulatorias y de disponer de mayores instrumentos de política para enfrentar directamente los problemas planteados de acceso y calidad del servicio. Para fortalecer la política regulatoria es necesario, después de 20 años de reforma estructural, reorganizar las instituciones, fortalecer la capacidad técnica y, fundamentalmente, actualizar los mecanismos regulatorios dirigiéndolos a los objetivos de política que son actualmente relevantes[152]. En la sección 8.2.5.2 trataremos el rol de la competencia en industrias reguladas.

8.2.2 Provisión de infraestructura

Un segundo caso de una inversión que genera complementariedades al resto de la economía es infraestructura. En un artículo para los países de la OCDE, cuya aparición coincidió con una etapa especialmente crítica respecto del gasto público en Latinoamérica, Aschauer (1989) encontró evidencia empírica sustancial que

[152] Debe señalarse que actualmente existen iniciativas que buscan financiar la expansión de las infraestructuras, como son, por ejemplo, los proyectos de una red nacional de banda ancha y la elaboración una red que combine servicios para integrar parte de Loreto. La manera en que proyectos de esta naturaleza sustituyen los incentivos regulatorios es, sin embargo, un aspecto por determinar.

vinculaba la inversión pública con el crecimiento de las economías a través de sus efectos en la inversión privada y en la productividad de las economías[153]. En las dos décadas siguientes, la literatura económica ha confirmado el resultado positivo de la inversión en infraestructura sobre la economía, e incluso sobre la distribución del ingreso y la pobreza.

En el caso peruano, la necesidad de infraestructura también ha sido oportuna y ampliamente señalada[154]. En algunas zonas del país este insumo complementario parece ser especialmente importante para crear condiciones para el crecimiento económico. Por ejemplo, Mendoza y Gallardo (2011) sugieren que para 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 personas, creando además un enorme bienestar a la población[155]. La manufactura, el turismo y los servicios, serían actividades que tendrían ganancias importantes en economías a escala y beneficios de un mercado interno más grande. La inversión privada seguiría a la construcción de infraestructura.

El rezago en infraestructura es evidente, como se documentó en el primer capítulo. En el Perú, curiosamente, el problema no es la falta de reconocimiento de la necesidad de proyectos de infraestructura. Dicha necesidad es consenso entre economistas y analistas. El problema es la debilidad de la burocracia en por lo menos tres niveles: (a) la poca capacidad técnica (o condiciones institucionales óptimas) para manejar adecuadamente esquemas sofisticados (como APP); (b) la poca articulación entre las regiones y el gobierno central; y (c) el malgasto en el sector público, que reduce la disponibilidad de recursos de inversión para infraestructura.

8.2.3 Política industrial moderna e inversiones fijas específicas

La provisión de infraestructura (caminos, aeropuertos, puertos) y servicios públicos (electricidad, saneamiento, telecomunicaciones) permite mejorar

[153] Más exactamente, el artículo de Aschauer vinculó la desaceleración del crecimiento de la economía y de la productividad de las economías desarrolladas en la década de 1980 a los importantes recortes en los gastos en infraestructura.

[154] El cálculo del déficit de infraestructura del Instituto Peruano de Economía (con sus actualizaciones) es posiblemente el estudio que más ha incidido en la necesidad de impulsar proyectos de infraestructura de diferente. Existe también una literatura bastante extensa que ha enfatizado la relevancia del factor infraestructura en universidades, centros de investigación e instituciones del sector público.

[155] Los autores señalan que ir de Jaén a Cajamarca, ciudades distantes 200 km, toma 11-12 horas, poco menos que el tiempo que toma de llegar a Cajamarca desde Lima.

la competitividad de la economía, pero puede ser insuficiente para lograr un crecimiento más homogéneo de la productividad. En numerosas zonas urbanas del país ya existen grados de acceso a servicios públicos e infraestructura altos pero con productividad baja en promedio y heterogénea.

Uno de los retos de la economía peruana es potenciar sectores productivos que causen el crecimiento de la productividad media sin afectar los motores de crecimiento económico que son las actividades de exportación (las cuales, si bien generan poco empleo directo, generan mayor empleo indirecto y recursos fiscales importantes). Mantener este equilibrio es una preocupación fundamental por los efectos de la evolución de los sectores exportadores sobre la pobreza, la confianza empresarial y la inversión[156].

Rodrik (2007) ha sugerido varias maneras de mejorar el proceso de crecimiento de las economías en desarrollo[157]. El autor propone una colaboración estratégica entre el Estado y el sector privado para identificar fallas de mercado de índole industrial, es decir, referidas a la ausencia o insuficiencia de externalidades tecnológicas, de información o de coordinación[158]. Estas externalidades suponen inversiones o acciones que típicamente no pueden ser realizadas por las empresas debido a que la apropiabilidad de dicha acción o inversión es muy baja.

La creación de externalidades puede pensarse regionalmente, considerando las necesidades de los productores locales, con lo que la economía puede ser, en un horizonte de tiempo no lejano, una suma de industrias regionalmente consolidadas[159].

Un ejemplo de política industrial moderna pensada regionalmente podría ser la creación de un *cluster* turístico en Pisco a partir de la intensificación de

[156] Además de estos riesgos, Távara y Tello (2010) muestran la dificultad de lograr que programas de política industrial impacten de manera sustantiva en la productividad o la estructura productiva.
[157] Esta sección incorpora diversas contribuciones del autor de cómo pensar la política sectorial sin caer en los problemas tradicionales de intervención gubernamental.
[158] Las externalidades tecnológicas se refieren a la capacidad de generar economías externas a las empresas. Las externalidades de información se refieren a actividades de descubrimiento (permitir saber que se puede producir competitivamente, por ejemplo, en la economía global). Las externalidades de coordinación se refieren, por ejemplo, a inversiones de empresas que son rentables solo si simultáneamente se producen las inversiones de otros productores. Existen numerosas fallas de mercado que producen estas fallas de coordinación o de información (Rodrik 2007).
[159] Existe la tendencia a pensar en la economía del país como un agregado macroeconómico, donde importa su crecimiento, y no como una suma de industrias distribuidas regionalmente. En los Estados Unidos, Nueva York es la ciudad de las finanzas, Boston es la fábrica de la educación, Los Ángeles es la ciudad de la industria del cine, San Francisco es la ciudad de la alta tecnología, Orlando, Las Vegas y Atlantic City son las ciudades del entretenimiento, entre otros.

las actividades de recuperación de restos arqueológicos. La zona, como se ha explicado, fue afectada por un sismo mayor en el 2007 y no cuenta con una política industrial que le permita crecer. El Estado puede tener un rol único en la creación de un museo en la ciudad y la recuperación de mantos Paracas y cerámica Nazca hoy en el exterior. Asimismo, un rol relevante en la orientación del sistema educativo a la provisión de personal especializado y de un reforzamiento de la seguridad. Todo esto le daría coherencia para la creación de un eje turístico Huaytará – Tambo Colorado – Pisco – Paracas, lo cual, dada la cercanía con Lima Metropolitana y la excelente autopista al sur, permitiría impulsar una fuerte inversión en hoteles, restaurantes y otros servicios turísticos o conexos.

La política industrial moderna pensada en una dimensión regional podría permitir superar varias críticas que usualmente se hacen a este tipo de políticas. Al centrarse en las limitantes del crecimiento regional y al existir una modesta sustitución interregional en el empleo, esta estrategia minimiza la probabilidad de cometer errores, a la vez que hace este proceso menos costoso. Asimismo, los presupuestos regionales son acotados. Eso implica que los costos en caso de fracaso (en términos de recursos utilizados) también son limitados[160].

Diversos aspectos de política industrial ya se hacen[161]. Por ejemplo, Incagro fue un caso exitoso de programa que fue diseñado para dar soporte al desarrollo de la producción agrícola de las variadas necesidades de pequeños grupos de productores adecuadamente organizados[162]. La relativa efectividad de este programa muestra que, muchas veces, hacer el programa puede ser la opción dominante.

La política industrial también debería ser diseñada teniendo en mente las empresas medianas y pequeñas (y las industrias en las que se desenvuelven), ya que las empresas grandes representan solo una fracción de la PEA. Las empresas

[160] Existen otros riesgos relevantes referidos al grado de autonomía de la burocracia y a los otros componentes que sugieren la necesidad de una institucionalidad *ad hoc*. Por ejemplo, Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en economías institucionalmente frágiles son, en la práctica, solo enunciativos. Otros ingredientes señalados por Rodrik, como el soporte político, pueden complicar aún más las condiciones en las que opera la burocracia.

[161] Rodrik (2007) indica que estos programas son más comunes de lo que es usualmente citado. Más aún, en el caso latinoamericano, el autor sugiere la relevancia de la política industrial para los productos industriales más exportados a los Estados Unidos desde Brasil (gran diversidad de instrumentos), México (tarifas preferenciales en Nafta) y Chile (Fundación Chile). En opinión del autor, por tanto, el asunto no es la existencia de estos programas, sino es hacer que este tipo de política sea más concertado y coherente.

[162] Ver una exposición detallada de la experiencia de Incagro y sobre política industrial y desarrollo, en general, en Távara (2010).

pequeñas y medianas 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, falta de capacitación, entre otros.

Una estrategia que busque reducir los aspectos problemáticos de un crecimiento basado en la exportación de bienes de poco valor agregado supone, por tanto, aumentar la presencia del Estado en la creación de complementariedades para los pequeños y medianos empresarios. En este caso no se trata de crear solo infraestructura física o social (educación y salud principalmente), sino de tener la capacidad de identificar intervenciones en las que se requieran inversiones que no sean privadamente viables pero sí socialmente rentables (a la chilena), que potencien la productividad de los trabajadores y la rentabilidad de los empresarios. Las actividades que recibirían el apoyo de las políticas públicas deberían ser aquellas que el sector privado y el público, coordinando estratégicamente, encuentran comercialmente viables. Naturalmente, el MEF tendría que ayudar a los gobiernos regionales en esas tareas. El carácter claramente delimitado de los presupuestos regionales permitiría minimizar el costo de errores en escoger las actividades por priorizar. Asimismo, y dada la atomización de las decisiones que involucra y lo reciente de los avances en este campo, es necesario que este proceso sea constantemente evaluado[163].

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. También 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. Por ejemplo, en Cajamarca, donde la producción pecuaria genera un valor agregado bruto per cápita que es un sexto del de Arequipa debido a la menor educación de sus productores y a la persistencia de enfermedades ya controladas en otros lados, el efecto beneficioso de una mejor coordinación interinstitucional que involucre a las universidades sería evidente.

[163] Chatterji, Glaeser y Kerr (2013) sugieren similares cuidados para el caso de políticas que promueven las capacidades empresariales e innovación en el ámbito regional estadounidense.

8.2.4 Pensando más estratégicamente la política comercial

La economía peruana, al ser una de las más insertadas en el mundo, ha avanzado sustantivamente en lograr acuerdos comerciales con diferentes economías del mundo. Estos tratados han sido importantes en la medida en que han permitido dar continuidad a las políticas de apertura comercial y, principalmente, proporcionar mayores garantías a las inversiones desde y hacia el exterior.

Empero estos notables avances, es necesario pensar la política comercial de manera más estratégica y eficaz para que la cantidad y gama de productos exportados aumenten. Se debe contar con una estrategia comercial para el mercado mundial que potencie los avances en integración, los acuerdos comerciales, la secuencia en el acceso a mercados, las posibilidades de las nuevas tecnologías, el potencial desarrollo de los servicios y la propia situación de la economía peruana.

En ausencia de esta estrategia, los tratados de libre comercio pueden ser poco efectivos[164] y la gama de productos exportados puede limitarse principalmente a recursos naturales. Un ejemplo es cómo las economías del mundo han reaccionado a oportunidades tecnológicas como Internet de banda ancha y se han metido a la exportación de servicios.

Otro ejemplo de la posibilidad de explotar mejor la situación de la economía peruana es el reducido monto de las exportaciones no tradicionales hacia México, Brasil y Argentina, economías con las que existen excelentes e importantísimos vínculos económicos, incluyendo la creciente presencia de empresas brasileñas en el país. En el año 2012, el Perú exportó respectivamente a Colombia, Ecuador, Chile y Bolivia, 758, 730, 695 y 529 millones de dólares en productos no tradicionales. A economías sustancialmente más grandes como Brasil y México las exportaciones no tradicionales fueron, respectivamente, solo 408 y 243 millones de dólares (y menos aún a Argentina).

8.2.5 Política de competencia y regulación

El crecimiento de la productividad y de la economía, así como las mejoras de la competitividad dependen también del desempeño de las industrias que proveen los insumos de producción, sean estos servicios financieros, bienes, servicios públicos u otros servicios. El desempeño de estas industrias explica las condiciones de comercialización, características del producto, precios y calidad de los insumos utilizados en la producción de otros bienes o servicios, intermedios o finales.

[164] Un caso emblemático es el de México, país que tiene casi 50 acuerdos comerciales pero concentra más del 80% del comercio en uno solo de ellos.

El vínculo entre la concentración de las industrias y la innovación y productividad es fuerte. De un lado, los marcos conceptuales en la literatura económica han establecido la relevancia de los incentivos de la competencia sobre los niveles gerenciales y la innovación. De otro lado, una importante literatura empírica ha mostrado que mayores niveles de concentración están fuertemente relacionados con menor probabilidad de innovación o menor crecimiento de la productividad[165].

8.2.5.1 Competencia

La competencia es un aspecto fundamental de una economía. La fuerza de la competencia en las industrias determina el mejor funcionamiento del mecanismo de precios y la asignación de recursos en la economía. La competencia explica aspectos esenciales del desempeño de diversas industrias en variables como la inversión, la organización de las empresas, la locación, la innovación y los ingresos.

Las condiciones de competencia son adecuadas cuando existe un número suficientemente grande de empresas que actúan independientemente y disponen de buena información sobre sus competidores. Sin embargo, muchos mercados no satisfacen estas características. Esto requiere política de competencia. En mercados de competencia imperfecta, por tanto, el funcionamiento de las industrias está determinado por las estrategias de las empresas y por la manera en que la política de competencia afecta la interacción entre estas.

En economías emergentes pequeñas como la peruana, las industrias tienden a ser muy concentradas. Existen por lo menos dos explicaciones de ello. En primer lugar, los costos hundidos necesarios para entrar en una industria pueden ser cubiertos solo para un número reducido de empresas debido al menor tamaño de la demanda. Usualmente el bajo nivel de los ingresos medios, la dificultad geográfica o el tamaño de la población son factores que determinan el tamaño de la demanda. Las industrias tienden a desconcentrarse solo cuando el ingreso medio se expande[166].

[165] Rey (1997) presenta una revisión de la literatura empírica sobre los efectos de la competencia en las industrias.

[166] A pesar de ello, en algunos casos, las industrias no se desconcentran aún cuando la economía crezca. Sutton (1991) presenta una tipología general de estructuras de mercado a partir de las características de los costos hundidos relevantes en las industrias. De acuerdo con el autor, en industrias donde únicamente se deben hundir costos de instalación, las industrias tienden a desconcentrarse cuando la economía crece. Es decir, el número de empresas crece cuando los ingresos medios se expanden. En industrias donde además de costos hundidos de instalación existen costos hundidos de publicidad, las economías no necesariamente se desconcentran cuando la economía crece debido a que en estas industrias un incremento de la publicidad absorbe el crecimiento de la demanda.

En segundo lugar, las industrias son concentradas porque el acceso diferenciado a un insumo esencial proporciona una ventaja estratégica a una o a un pequeño grupo de empresas. En economías con una institucionalidad frágil, esta ventaja/insumo esencial puede ser el acceso privilegiado al proceso de generación de políticas económicas. En ese caso, las industrias se concentran porque el mayor jugador puede prevenir, a través de decisiones de política económica en las que influye, una mayor competencia. Encarece, así, la producción de sus competidores y/o crea barreras a la entrada[167].

En relación con estos problemas, Rey (1997) identifica que las economías emergentes en el contexto de las reformas estructurales son susceptibles a diversas formas de colusión. Posiblemente la más común es la denominada "colusión tácita". Esta consiste en el debilitamiento de la competencia, no por un acuerdo concertado entre productores sino por el reconocimiento por parte de los productores del alto nivel de concentración de las industrias, de la existencia de barreras a la entrada y restricciones de capacidad que impiden la existencia de estrategias comerciales agresivas, de condiciones crediticias débiles que favorecen estrategias predatorias cuando surge la competencia, entre otros[168].

Estos dos problemas (escala de la economía y la debilidad institucional) plantean un reto importante a la política de competencia. Básicamente, son exógenos o estructurales (difíciles de cambiar) en el corto y mediano plazo. A su vez, tanto los marcos conceptuales como la evidencia empírica indican que las ganancias para la sociedad de tener mayores niveles de competencia pueden ser importantes.

En principio, las políticas de competencia pueden cumplir un rol complementario importante con efectos sobre la innovación y productividad en las industrias. El control del excesivo poder puede permitir menores precios y el traslado de capacidad de compra de sectores monopólicos o muy concentrados a aquellos más competitivos. Puede permitir, así, una mejor asignación de recursos. De no existir una política de competencia adecuada, los beneficios de las ganancias de productividad no se trasladarían necesariamente a usuarios comerciales y residenciales. Esto crearía una externalidad negativa hacia otras actividades por la pérdida de competitividad y menor demanda.

En el Perú, lamentablemente, el funcionamiento de la política de competencia ha sido continua y justamente criticado por su ineficacia. Por ello, algunos autores

[167] El premio Nobel de economía George Stigler señala que la restricción de la competencia es uno de los aspectos con los que se benefician las partes interesadas con control de las políticas sectoriales.
[168] Ver también Beato y Laffont (2002).

insisten en utilizar a las empresas públicas como un instrumento de política en una organización industrial mixta, donde operadores privados sean disciplinados por operadores públicos. El esquema de empresas públicas ha sido cuestionado a lo largo del libro, en especial por los problemas que, a la larga, el sistema político causa en las empresas públicas (el clientelismo político, las malas inversiones, los problemas de gestión). Más aún, en algunas industrias, la sola presencia de empresas estatales puede crear incertidumbre sobre la operación de largo plazo de las empresas privadas, afectando la inversión corriente, de ahí la continua discusión sobre la pertinencia del rol subsidiario del Estado.

Descartar el potencial rol disciplinador de las empresas públicas se torna, sin embargo, problemático si no existen políticas de competencia que estén funcionando adecuadamente. Por ello, es crucial fortalecer las políticas de competencia actuales.

Para lograrlo, se requiere de por lo menos tres medidas[169]. En primer lugar, desarrollar un sistema de información que permita hacer un análisis o diagnóstico de las industrias. En el período de reformas estructurales no se ha podido evaluar seriamente el desempeño de las industrias. No es posible saber con precisión (exactitud y desagregación) la evolución de los precios, productividad, inversión, innovación, producción, locación, diversificación de la producción, distribución, entre otros.

En segundo lugar, lograr un alto grado de especialización en los cuadros técnicos que permita realizar un análisis detallado sobre el funcionamiento del mecanismo de precios y las estrategias de las empresas, y que fortalezca la capacidad de prescripción. Para ello, la institucionalidad de la política de competencia debe ser fortalecida desde aspectos presupuestales hasta aspectos de enfoque (con una mayor visión económica). En tercer lugar, fortalecer los incentivos que se proveen desde el lado de la capacidad sancionadora. Existe actualmente un bajo nivel de *enforcement*[170].

Sin estas medidas, no sería posible hacer siquiera un diagnóstico de funcionamiento de los mercados y menos aún implementar adecuadamente esquemas de competencia *ex post* como el control de conductas. Tampoco se

[169] Tanto en los aspectos de competencia como en los de regulación es relevante el arreglo institucional bajo el cual las políticas son diseñadas e implementadas. Estas políticas son especialmente sensibles a los problemas que afectan a las burocracias descritos en el capítulo 6. Távara (2010) presenta recomendaciones específicas para el fortalecimiento institucional en el Indecopi y en los organismos reguladores.

[170] La sanción por concertación de precios en la industria productora de pollos tomó casi una década para ser, al final, solo parcialmente pagada.

podrían implementar políticas más sofisticadas de control de estructuras y otros mecanismos de regulación para la competencia. Discusiones sobre políticas como las de control de fusiones tienen menos sentido sin especialización y capacidad técnica.

Como ocurre en el caso regulatorio, estas discusiones tienen que postergarse hasta que se cuente con los medios necesarios (capacidad técnica, sistemas de información, etc.) para implementarla. El costo de postergar son las potenciales ineficiencias, pero el costo de medidas correctivas podría ser mayor: sin un desarrollo institucional paralelo, la implementación de medidas de competencia podría terminar en prescripciones o decisiones que terminen en un problema mayor que el que se desea corregir.

8.2.5.2 Competencia y regulación en servicios públicos

La provisión adecuada de servicios públicos es un elemento clave para el desarrollo económico. El acceso a los servicios públicos es necesario para que las familias dispongan de un portafolio de bienes durables, fuentes de energía menos contaminantes, comunicaciones, salud y para insertarse en la sociedad de la información. Desde el lado de las empresas, la provisión de estos servicios es simplemente vital para su operación y acceso a mercados. Debe hacerse en condiciones de seguridad, suficiencia, especialización y localización, lo que permite un mayor crecimiento y competitividad.

La provisión de los servicios públicos se realiza en condiciones de altísima concentración. Se requieren inversiones muy grandes en redes para que este tipo de industrias provean los servicios de agua potable, electricidad y telecomunicaciones. Para que su provisión sea ubicua, con estándares de calidad y a bajos precios, debe existir una adecuada provisión de incentivos desde las políticas regulatorias y los mecanismos de competencia *ad hoc* que existen para estas industrias[171].

¿Por qué incluso en industrias sujetas a regulación puede existir un margen para la competencia? En estas industrias, en actividades donde no es posible implementar competencia, naturalmente se emplea un esquema que explícitamente

[171] Como en diversos segmentos de estas industrias no es posible implementar competencia sin incurrir en un costo que puede ser excesivo de construir redes alternativas de distribución o transmisión, puede ser eficiente no duplicar estas inversiones. Por ejemplo, es eficiente tener solo una red de transmisión eléctrica (aunque su propiedad se distribuya entre varias empresas). Las políticas de competencia son *ad hoc* porque tienen modalidades que buscan ser funcionales al uso eficiente de redes: competencia por el mercado, competencia potencial, políticas de interconexión. Más recientemente, se ha considerado la competencia entre redes.

establece los precios y sus ajustes. Sin embargo, cuando es posible, se promueve alguna forma de competencia porque esta activa mecanismos que benefician la eficiencia y el crecimiento económico. La competencia permite seleccionar a los operadores más eficientes, tanto en el período corriente como en una perspectiva de largo plazo. La competencia provee también incentivos en las capas gerenciales de las empresas, permitiendo mejores organizaciones, mayores eficiencias y una mayor productividad. Asimismo, la competencia eleva la probabilidad de mayores innovaciones en procesos de producción o abastecimiento, o de creación de productos, todo lo cual favorece la eficiencia dinámica y productiva de una industria[172].

La evidencia empírica confirma la existencia de ganancias de bienestar por una mayor competencia en algunas industrias sujetas a regulación. Por ejemplo, en su detallada revisión de las reformas estructurales de la economía británica, Newbery (2000) encuentra que las mejoras en el desempeño de las industrias proveedoras de los servicios de telecomunicaciones o electricidad se generaron no tanto con la privatización del sector (paso de un operador público a uno privado), sino con la intensificación de la competencia, la cual fue facilitada años después de las privatizaciones. Esta evidencia sugiere que las ganancias en el desempeño de las industrias por la implementación de reformas estructurales puede repotenciarse si se logran mayores grados de competencia en las industrias reformadas.

Un caso opuesto, en el que la ausencia de competencia en el sector telecomunicaciones ha tenido efectos negativos sobre la economía, especialmente sobre el crecimiento, es México. Un estudio recientemente implementado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE 2012) ha determinado que la pérdida de bienestar económico en dicho país, solo como consecuencia de la falta de competencia en el sector, fue de 1,8% del PBI para el período comprendido entre los años 2005 y 2009. Esta evidencia muestra la relación entre la competencia y el crecimiento económico, dos aspectos que no se suelen vincular explícitamente en el análisis de las economías.

En el capítulo 5 se ha señalado ya la relevancia del rol de la regulación del acceso en promover la competencia en la industria móvil en el Perú. A partir de la entrada de América Móvil en el año 2005, se intensificó la competencia en el sector debido a que este operador se expandió en los sectores receptores de tráfico (localizados en segmentos económicos de bajos ingresos y en zonas geográficas

[172] Armstrong, Cowan y Vickers (1994) presentan una interesante discusión de los temas de competencia horizontal y control vertical de una industria que provee servicios públicos.

no cubiertas). Sus competidoras, Telefónica Móviles y Nextel, encontraron estratégicamente óptimo seguir la expansión hacia los mismos segmentos y zonas geográficas para evitar que todo el tráfico entrante en estas zonas y segmentos pertenezcan completamente a América Móvil. Como hemos explicado previamente, la regulación de tarifas sustitutas y la mayor competencia entre estas redes permitieron menores precios, mayor cobertura geográfica y mayor acceso. La evolución de la industria móvil en el país confirma los resultados de Newbery para el caso británico y explica resultados como la mayor conectividad de las áreas rurales encontrada por Webb.

Para que las condiciones de competencia en las industrias, entre ellas las de servicios públicos, sean las adecuadas, es necesario que exista regulación. La regulación y la competencia son sustitutas cuando se refieren a las modalidades de provisión de un servicio, pero son complementarias cuando se requiere emparejar el piso para una mejor competencia. Es este último tipo de regulación (para promover competencia) el más necesario en el país. Es, sin embargo, el que menos se ha desarrollado. En contraste, la regulación de las condiciones laborales, de seguridad y de medio ambiente es, muchas veces, excesiva.

La promoción de la competencia y regulación, así como la implementación de otras medidas como las propias privatizaciones requieren, sin embargo, de un especial cuidado. Cuando estos procesos no son adecuadamente realizados, se pueden crear resultados adversos. La experiencia de la liberalización del mercado eléctrico en California y la privatización rusa son casos emblemáticos de rotundos fracasos de esquemas de competencia y venta de activos al sector privado[173]. Las experiencias de California y la economía rusa evidencian el carácter técnico del diseño de política para estos sectores y los enormes costos que una sociedad debe pagar por no tener reformas estructurales y políticas de regulación y competencia adecuadas.

[173] En el caso de la reforma del sector eléctrico de California, la liberalización de la actividad de generación a finales de la década de 1990 manteniendo la regulación en el segmento de distribución, causó una enorme crisis en la provisión del servicio debido a que entidades de distribución no pudieron pasar a sus clientes los incrementos en los precios del mercado mayorista, con la consecuente quiebra de los principales operadores. El efecto final se dio sobre las finanzas públicas del Estado, que debió cubrir parte de los déficits. Ver Joskow (2001) y Borenstein (2002). En el caso de la privatización rusa, el asimétrico acceso a la información y el manejo de las decisiones permitieron que diversos inversionistas y gerentes se hicieran con el control de las empresas mediante prácticas. Ver Black, Kraakman y Tarassova (1999).

Conclusiones

- El análisis estándar de la economía peruana luego de veinte años de reformas enfatiza las bondades del modelo económico. Además de un contexto externo decisivamente favorable, aspectos centrales de la reforma estructural como el Estado de derecho, el balance de incentivos, la actividad privada como eje de la organización económica, el rol del mercado como guía de asignación de recursos, la apertura comercial, entre otros, han sido determinantes en la exitosa evolución de la economía peruana en los últimos años.

- Un análisis detallado de la economía peruana sugiere la existencia de diferencias en la evolución de grupos de indicadores. De un lado, los indicadores macroeconómicos muestran tres características positivas: buenos niveles, evolución favorable y homogeneidad. De otro lado, los indicadores que mejor reflejan el bienestar de la población, como son la distribución del ingreso, el empleo y la productividad, son, en cambio, heterogéneos entre sí y entre grupos de individuos, tienen niveles bajos en promedio y una evolución menos alentadora. Los indicadores sectoriales muestran también heterogeneidad.

- Estas diferencias explican por qué en el país existen lecturas distintas sobre el desempeño y, por ende, el curso que debe tomar la economía.
  - Muchos analistas económicos, influenciados por una historia económica intensa en episodios de expansión que son seguidos por fuertes contracciones, se centran en la evolución agregada y en las fortalezas

macroeconómicas. En este plano, encuentran que la economía peruana ha tenido un desempeño extraordinario, con altas tasas de crecimiento, una inflación baja y estable, una gradual reducción del ratio deuda-producto, altas tasas de inversión, crecimiento del empleo y reducción del subempleo, un paulatino pero sostenido fortalecimiento del ambiente de negocios basados en una mayor confianza en la economía, mejoras en las capacidades corporativas, una recuperación y expansión de los cruciales sectores minero y energético, bajos niveles de endeudamiento y exposición de las unidades productivas, gran acumulación de reservas internacionales, expansión de la riqueza y del ingreso medio, reducción en la pobreza monetaria, entre otros.

Existe entre los analistas económicos un convencimiento de que, dadas sus fortalezas macroeconómicas, la economía peruana no repetirá períodos de crisis como en el pasado. Ello permite mirar con optimismo las perspectivas de la economía.

- Académicos internacionales ven una realidad más matizada. Algunos reconocen los avances de la economía peruana pero identifican importantes debilidades, especialmente en la poca complejidad de la estructura productiva. En efecto, esta es poco diversificada en sus exportaciones y existe la intuición de que, con excepciones como la industria culinaria, lo que se produce domésticamente puede ser producido en otro lugar. En este sentido, las capacidades productivas del país parecerían limitar fuertemente el potencial de crecimiento de largo plazo.

  Otros académicos consideran que economías como la peruana muy difícilmente lograrán el desarrollo. En particular, identifican en el carácter extractivo de sus instituciones el origen de las reglas de juego que dificultan la innovación y creatividad necesarias para la inversión y acumulación de capital físico y humano de grandes grupos de pobladores.
- Los ciudadanos observan de manera muy diferenciada la evolución de lo que más los afecta, el empleo, la productividad y su evolución, su situación relativa respecto a otros (distribución de ingreso, accesos y oportunidades), la educación, la seguridad y los bienes públicos en el nivel local, entre otros. Existe mucha heterogeneidad entre grupos de individuos y entre indicadores.
  - El empleo ha aumentado considerablemente. Se han integrado numerosas cohortes al mercado laboral, lo que ha expandido el ingreso

familiar. Además, una parte de la fuerza laboral ha incrementado sustancialmente sus capacidades y su productividad.

Pero una buena parte de los trabajadores son todavía independientes, subempleados o pertenecientes a unidades productivas muy atomizadas, con productividad e ingresos muy bajos, sin ninguna interacción relevante con otros trabajadores (y, por tanto, con limitadas posibilidades de un crecimiento personal), sin seguro de salud o ahorro previsional, sin capacitación y sin un ambiente laboral adecuado.

- ➢ Existe evidencia de que la productividad ha mejorado en determinadas actividades de la economía, lo que es consistente con la expansión de los ingresos medios. El segmento corporativo se ha sofisticado y globalizado, mientras que el emprendimiento se ha expandido en las regiones. Pese a ello, gran parte de las unidades productivas tienen un escaso dinamismo y muestran relativo estancamiento. La productividad, normalmente mal medida, es baja en promedio y varía bastante entre regiones y actividades económicas.
- ➢ La evidencia indirecta resalta las dificultades de la productividad de la fuerza laboral. No parece posible que en el largo plazo esta crezca sostenidamente dados los bajos y heterogéneos niveles de los servicios de educación y salud, de creatividad e innovación en la economía o los también bajos y heterogéneos niveles de acceso a Internet de banda ancha o a las complementariedades de infraestructura o políticas económicas creadas desde el Estado.
- ➢ Existen raíces para que las desigualdades sean persistentes. La distribución del ingreso ha mejorado paulatinamente en la década. Sin embargo, en relación con economías emergentes con similar PBI per cápita, la desigualdad del ingreso se mantiene alta. La desigualdad es mayor en acceso a servicios y, más aún, en oportunidades.

o Es decir, existe una población emergente numerosa cuyo progreso parece estar consolidado, pero existe un segmento de la población también numeroso que ha salido precariamente de la pobreza, en parte por la expansión del empleo e ingreso medio con el *boom* de *commodities*, o que simplemente no ha podido salir de la pobreza. Estas poblaciones naturalmente miran el progreso de la economía peruana con más reservas.

▪ En general, el crecimiento de la productividad es excesivamente heterogéneo con una baja dinámica para gran parte de la población empleada y marcadas

diferencias distributivas que han cedido muy poco con el crecimiento. En nuestra interpretación, los avances de la economía son insuficientes para situarla en una senda de desarrollo.

- Por lo tanto, existe un desempeño desigual de la economía peruana. Las lecturas que se hacen sobre ella son parciales, lo que motiva que desde diferentes ópticas se vean desempeños igualmente diferentes.

- ¿Qué causa el desempeño desigual de la economía? Este puede ser explicado fundamentalmente por tres factores, íntimamente vinculados:
  - En primer lugar, es el resultado natural del modelo económico implementado en la década de 1990. Muchos aspectos relevantes para el desarrollo y crecimiento no eran adecuadamente entendidos cuando se realizó la reforma. Las ventajas comparativas fueron *ex post* mucho más evidentes en recursos naturales que en mano de obra.
  - En segundo lugar, las políticas públicas no han sido efectivas en limitar los efectos no deseados del modelo económico y no han recogido adecuadamente importantes avances en la ciencia económica. Esto se debe parcialmente al debilitamiento de la capacidad de análisis de las burocracias que producen dichas políticas. Es decir, es el resultado de una ineficiente "función de producción" de las políticas públicas. Los problemas son muchas veces mayores en implementación y, hasta períodos muy recientes, prácticamente inexistentes en seguimiento y corrección. Las políticas económicas típicamente tienen una visión parcial e interesada de una problemática y presentan deficiencias que generan, a su vez, enmiendas, como ha ocurrido con la regionalización, la política educativa, la política regulatoria o la política social.
  - En tercer lugar, la frágil institucionalidad. No existe un sistema de partidos políticos de alcance nacional que permita relacionar mejor las políticas públicas en sus ámbitos regional, local y nacional con las necesidades y preferencias de la población. Las debilidades se extienden a los poderes del Estado, lo que determina un proceso de generación de políticas ineficiente e ineficaz. Los eventos de Pisco, luego del sismo en 2007; Cajamarca, en relación con los proyectos mineros de Conga; y Espinar, en relación con el proyecto minero de Tintaya, son ejemplos de las limitadas capacidades del Estado.

- Las políticas públicas insuficientes son producto de burocracias débiles y estas, a su vez, el resultado de una institucionalidad frágil. Por ello, la institucionalidad frágil es la razón de fondo del desempeño asimétrico de la economía peruana. De un lado, crea vacíos y, de otro, es excesivamente permeable a la presión de ciertas partes interesadas con influencia. Ello debilita a la burocracia y, consecuentemente, a la política económica. Los problemas de economía política existen de manera generalizada en los diferentes ámbitos de gobierno y se extienden de manera atomizada a proveedores, grupos políticos o económicos o simplemente grupos suficientemente organizados, sean legales o ilegales.

- El desempeño no es solo injusto al no proveer a un grupo significativa de la población con estándares de bienestar mínimo, sino que los indicadores en los que el país está rezagado son aquellos que en el largo plazo están asociados con el desarrollo económico. Las variables de productividad, empleo y distribución, donde el desempeño no es el mejor, son los pilares de la prosperidad en el largo plazo. Fortalecerlas sustancialmente es condición necesaria para lograrla.

- Así, y pesar del extraordinario desempeño en la última década, el desarrollo económico no está garantizado. Los avances generan la casi certeza de que las crisis macroeconómicas del pasado no se repetirán. Sin embargo, no generan certeza de que las altas tasas de crecimiento se sostendrán en el largo plazo. El *statu quo* llevaría casi inexorablemente a un estancamiento de la economía en un horizonte medio (antes de finalizar esta década, en nuestra opinión).

- La ventana de oportunidades relacionada con factores exógenos al crecimiento de la economía peruana como el ciclo económico chino, con su efecto positivo sobre las materias primas, y el denominado "bono demográfico", resultado del aumento progresivo de la PEA como porcentaje de la población total, no tendrán hacia adelante los mismos efectos que han tenido hasta la actualidad. En ese sentido, la ventana no es amplia por seis razones:
  - Existen cambios en China y peligros en la economía mundial. El crecimiento chino está cayendo de un promedio de 10% durante los 30 años previos, a 7%. Además, el crecimiento chino dependerá más de su consumo interno. Ambos cambios resultarán en una menor demanda por minerales. El modelo chino, liderado por las exportaciones y la inversión, tiene contrapesos. El sector exportador ya no tiene los efectos sobre el resto de la economía como antes. El mundo crece poco, y China ha perdido

competitividad. Asimismo, la inversión está cerca de un insostenible 50% del PBI y existe evidencia de sobrecapacidad. También es posible que las presiones demográficas e inflacionarias limiten el crecimiento.

- El bono demográfico viene operando en el Perú desde hace años. Su contribución hacia adelante será menor que en el pasado. El crecimiento de una economía está asociado con el cambio en la tasa de dependencia. La tasa de dependencia peruana va a seguir cayendo, pero la velocidad a la que cae será cada vez menor. Por lo tanto, el factor demográfico seguirá siendo favorable, pero empujará cada vez menos el crecimiento.
- El proceso de crecimiento peruano actual no es inusual. Existe una amplia evidencia de países que en el pasado experimentaron una aceleración del crecimiento. Sin embargo, sin mejoras continuas en la política económica, este crecimiento terminó normalmente de manera abrupta.
- Los períodos de *boom* de la economía peruana no terminaron bien en el pasado. Sin dejar de resaltar las transformaciones actuales de la economía peruana, el proceso de crecimiento actual tiene precedentes históricos tanto en duración como en velocidad. Los períodos de auge previo acabaron con un colapso de la economía, cosa menos probable en la actualidad, pero en esos períodos no se canalizaron los recursos generados por el sector exportador para mejorar sustancialmente las capacidades productivas de la economía. En el período actual se ha mejorado, pero habría mucho por hacer.
- La debilidad institucional dificulta manejar los *booms* de recursos naturales. Es común, y hasta natural, preocuparse porque existan muchos países con vastos recursos naturales que no logran mejorar sus índices de desarrollo humano. La evidencia indica que los países con recursos naturales han tenido nivel de desarrollo alto cuando han tenido también instituciones sólidas y altos niveles de capital humano. En el Perú, la institucionalidad macroeconómica es tan buena como en los mejores países del mundo, pero fuera de este ámbito las características son más bien preocupantes.
- La desigualdad puede afectar al crecimiento. La limitada presencia del Estado en importantes áreas del territorio, así como la mala distribución y calidad de los servicios públicos, significa que la sensación de mejora es limitada para amplios segmentos de la población. Esto puede afectar el crecimiento de dos maneras. Primero, se activan políticas que tratan de redistribuir de manera errada, como el empleo público, el gasto ineficiente, políticas crediticias u otras políticas populistas, que debilitan al Estado y su política económica. Segundo, existen formas ilegales de

redistribución que se exacerban con violencia social, evasión tributaria, producción informal, extorsión y otras actividades delictivas, todo lo cual afecta la apropiabilidad de la inversión y por ello su rentabilidad, lo que puede reducir la inversión y el crecimiento.

- Así, diversos factores podrían causar este estancamiento. El factor más probable podría ser la reducción de la inversión (particularmente en el sector minero-energético) como resultado de la menor apropiabilidad de los retornos que genera. Adicionalmente, existen otros riesgos que llevarían también a un desaceleramiento de la economía: (a) una reducción adicional sustantiva en los precios de las materias primas y (b) cuellos de botella que puedan surgir de algún factor determinado, como la inadecuada provisión de infraestructura física, capital humano, el encarecimiento de la energía, entre otros.

- En gran medida, la habilidad de la política económica sería evitar que estos factores se den en gran magnitud, pero más importante es que los factores no confluyan, ya que ello casi seguramente estancaría la economía peruana.

- Es crucial reconocer que hay poco margen para hacer cambios. Las instituciones inadecuadas tienden a persistir debido a los conflictos redistributivos y a las asimetrías de poder de negociación entre grupos de interés. El cambio institucional, aun cuando sea beneficioso para la sociedad, modifica la distribución de ingresos e influencias, por lo que es normalmente resistido. Lo observado en las instancias de gobierno local, regional o nacional sugiere que estas barreras son sustanciales.

- A la pregunta de qué hacer con el modelo, hay actualmente tres visiones alternativas relevantes. Estas comparten la característica de ser, de alguna manera, inconsistentes con los principios básicos que han respetado los países que han logrado el desarrollo, es decir, que han tenido políticas macroeconómicas sólidas, incentivos orientados al mercado, así como respeto a los derechos de propiedad e institucionalidad sólida.
  - La primera visión, más allá de mejoras ocasionales y puntuales a la competitividad, sugiere no cambiar en términos generales el modelo. Una economía que crece impulsada por un sector privado dinámico, se transforma y, mediante el crecimiento, eventualmente resolvería los problemas de pobreza, desigualdad, entre otros.

Una ventaja de esta visión es que no deja mayor margen para las fallas de la intervención del Estado. Plantea acertadamente que el sector extractivo es un eje esencial del crecimiento, que la economía se está transformando, que existe un buen balance privado-público y que la apertura debe mantenerse. Su validez dependerá de que la economía tenga las bases para un crecimiento sostenido y que se refleje en mejoras en los indicadores sociales rezagados.

Mantener esta posición implica mantener un Estado debilitado y una institucionalidad débil en general. Esto es inconsistente con el tercer principio necesario para el desarrollo. Para que el crecimiento continúe, tiene que complementarse en el tiempo con una institucionalidad que lo sostenga y lo haga resistente a la volatilidad internacional. Esta visión también ignora las limitaciones del modelo para solucionar los problemas de productividad, desigualdad y empleo, y la enorme dependencia de materias primas.

- La segunda visión es la de aumentar moderadamente la presencia del Estado a través de un incremento del gasto social para un una mayor redistribución. El objetivo sería redistribuir más sin afectar el crecimiento. Esta visión comparte, en nuestra opinión, los aciertos y desaciertos de la primera visión. Tiene la ventaja de proponer una mejor distribución de la riqueza mediante la potenciación de programas sociales. Pero los programas sociales son en última instancia insuficientes para abordar los problemas que comparte con la primera visión.
- Una tercera visión sostiene que se requeriría no solo aumentar el gasto social sino hacer cambios sustantivos en la estructura productiva. Sugiere también la necesidad de que el Estado tenga mayor participación de la renta de los sectores primarios y que se potencie el rol de las empresas públicas.

  Esta visión reconoce acertadamente que el *boom* de materias primas explica parte del crecimiento de los últimos años y que la economía está muy poco diversificada. También acierta en que el gasto se está disipando tanto por ineficiencia como por extracción rentista y corrupción.

  Sin embargo, esta visión no le da suficiente crédito al mejor balance privado-público actual. También ignora los efectos dañinos del intervencionismo sobre la inversión minera energética, que es absolutamente necesaria para el futuro. Reorientaciones del aparato productivo que no sean acompañadas por mejoras sustantivas en la educación y las capacidades

productivas pueden terminar sin mayor diversificación a costa de onerosas distorsiones.

Su observación de que en una economía pequeña con una alta concentración industrial se tiende a abusos de poder de mercado parece ser acertada. Sin embargo, establecer empresas públicas para contrarrestarlos no parecería serlo, dados los problemas que finalmente tiene una empresa pública en una economía institucionalmente frágil como son el empleo partidario, esquemas de corrupción, inadecuadas inversiones, e ineficiencias en general. La solución podría ser una correcta combinación de capacidad regulatoria y mejoras en las condiciones de competencia en las industrias. En general, episodios similares de la historia económica contemporánea hacen que esta tercera posición se asocie con el debilitamiento de los incentivos orientados al mercado y la existencia de incertidumbre sobre los derechos de propiedad e institucionalidad.

- El análisis de este libro sugiere cambiar el modelo de tal manera que se transforme e incremente la presencia del Estado en la economía, más allá del aumento del volumen de la política social. Esto supone modificar la política económica creando activamente otros ejes de crecimiento en sectores actualmente liberalizados como la educación, impulsando deliberadamente el desarrollo rural y enfrentando la inseguridad e ilegalidad. También modificar sustancialmente la eficiencia del gasto público, hacer política de crecimiento regional, intensificar las políticas de competencia, tener una política comercial más estratégica y crear complementariedades para un mejor desarrollo de la inversión, desde aspectos de la infraestructura social y física hasta externalidades de coordinación, tecnológicas y de información.

- Este conjunto de ideas se diferencia, así, de la primera visión por el cambio en el rol del sector público, y se diferencia de la segunda visión porque supone cambios cualitativos y cuantitativos distintos a solo incrementar el gasto social. También se diferencia sustantivamente de la tercera visión porque privilegia la expansión y transformación de las capacidades productivas al cambio directo de la estructura productiva. El objetivo es cerrar las brechas existentes entre las situaciones potencial y actual de las políticas de desarrollo y de competitividad. Esto ayudará a encontrar las verdaderas ventajas comparativas del país. Asimismo, contrapone la política de competencia al rol disciplinador de las empresas públicas y la mayor efectividad del gasto público y el combate

a las actividades delictivas como la evasión, a gravar más a los sectores que ya tributan.

- ¿Cómo mejorar la política económica? Además de reconocer que existe un margen pequeño para hacer cambios, es importante aceptar que las restricciones son institucionales. Por lo tanto, las políticas económicas pueden ser inefectivas si dejan de lado la economía política. La mayoría de los analistas está de acuerdo con la necesidad de fortalecer las instituciones; mejorar la educación, la infraestructura y la seguridad; reducir la corrupción, etc., para lograr el desarrollo. Sin embargo, estas mejoras no se han dado, por lo menos no en dosis adecuadas. En algunos casos hasta se han producido retrocesos. Existe una aparente paradoja.

- Es casi natural pensar que si existe una demanda por mejoras en educación, infraestructura, etc., muchas energías se dirigirán a efectivamente hacerlas. Intuitivamente, muchos tenemos en mente un equilibrio "*à la* Adam Smith" en el funcionamiento de la política económica. Un exceso de demanda por buenas políticas económicas en cierto sector sería cubierto con mayor oferta (en la forma de mejores políticas).

- Sin embargo, a pesar de que este proceso de generación de políticas económicas *à la* Adam Smith se da muchas veces, permitiendo solucionar numerosos problemas, muchas otras veces no se da. Este proceso, en una economía institucionalmente frágil, no siempre funciona como la oferta y demanda en una economía de mercado. Existen fallas institucionales que hacen que las políticas públicas sean imperfectas y que, como consecuencia, algunos problemas no se resuelvan durante mucho tiempo.
  - "Existe un primer problema causado por la inexistencia de grupos de interés influyentes en el proceso de generación de políticas económicas que sustenten las necesidades de cambio y permitan que el Ejecutivo priorice la resolución de estos problemas. Áreas con evidente ausencia de grupos de interés influyentes son la educación, el desarrollo rural y la eliminación de actividades delictivas en numerosas partes del país. Los beneficiarios de una mejora de la educación, de la reducción de la pobreza rural o de las actividades delictivas, están bastante dispersos. Muchas veces, los perjudicados por la falta de progreso no son conscientes de la magnitud o siquiera existencia del problema.

- Un segundo problema es la ausencia de liderazgo cuando diferentes grupos de interés influyen en la agenda del Estado. En estos casos existen deficiencias que no se resuelven porque existen varios grupos de interés con influencia discrepantes. Las burocracias suelen enfrentar presiones distintas de estos grupos para realizar sus tareas. Si el Estado no muestra liderazgo, el resultado es lo que se denomina normalmente un problema de "agencia común" para las burocracias. En él, el sector público provee por exceso, cuando las partes interesadas están de acuerdo, o por defecto, cuando no lo están.

- La solución a estos problemas pasa por la generación de políticas públicas. En la falla causada por la falta de grupos de interés influyentes, la solución es la creación de burocracias especializadas con alto contenido económico, equivalentes a las que manejan la política macroeconómica. Estas burocracias deben llenar el vacío dejado por el mal funcionamiento del sistema político y constituir ejes de crecimiento adicionales en la educación y el desarrollo rural, que fortalecerán el eje macroeconómico-social ya existente. Es también relevante la articulación de una burocracia especializada para las actividades delictivas. La evasión y extorsión son los problemas clave pero existen otros riesgos asociados como el narcotráfico, algunas actividades informales y delincuencia.

- En la falla causada por la falta de un mayor liderazgo, se debe hacer explícita una agenda de política económica que contenga, además, los incentivos para las burocracias. Las áreas para este liderazgo en la macroeconomía son la eficiencia del gasto público y la dimensión intertemporal de la política fiscal. En las políticas microeconómicas o mixtas las áreas son la política regional y complementariedades de política comercial y de competencia, así como la provisión de externalidades y de infraestructura, social y física.

- En el caso de la política regional, es necesario identificar los cuellos de botella para el crecimiento regional e implementar la combinación de políticas que se requieren para romperlos. Políticas sectoriales, en la forma de creación de externalidades de coordinación, información y conocimiento, tienen un rol clave. En el caso de la eficiencia del gasto público es necesario establecer las prioridades, las magnitudes de los objetivos y los destinos de las ganancias de la mayor eficiencia.

- En el caso de las políticas de competencia, aceptando la natural alta concentración de nuestras industrias, se debe minimizar las estrategias corporativas referidas a los costos de empresas competidoras, consecuentes barreras a la entrada y el comportamiento colusivo. En las condiciones actuales, se requiere de la consolidación de sistemas de información, capacidad técnica de análisis sectorial y el fortalecimiento de los incentivos, que permitan niveles mínimos de diagnóstico e implementación de políticas.

- También es necesario entender en el país que en algunos casos la regulación y competencia son complementarios: es necesario mejorar la capacidad de regular para que exista una mayor competencia. En cambio, en otros casos, como seguridad, trabajo y ambiente, posiblemente existe un exceso de regulación.

- En los servicios públicos existe también la necesidad de revisar mecanismos regulatorios diseñados en décadas previas, para que se ajusten a las necesidades actuales de las industrias, priorizando la expansión del acceso y cobertura. En el caso de la política comercial, esta se debe hacer más estratégica desde el lado de la oferta nacional y de la demanda en los mercados mundiales.

- Otras complementariedades esenciales para la inversión privada son la provisión pública de infraestructura social (educación y salud) y la de infraestructura física. La integración de políticas permitirá resolver este problema a través de mayores recursos que provienen de la eliminación de actividades delictivas como la evasión, de la mayor eficiencia del gasto y de la creación de burocracias especializadas.

- En general, es esencial fortalecer la función de producción de las políticas económicas para reforzarlas. Es decir, es necesario mejorar los diagnósticos para prescribir mejor. La historia económica reciente muestra varios casos en los cuales diagnósticos equivocados llevan a prescripciones inocuas o, en el peor de los casos, con efectos negativos. Es más importante, incluso, entender que los retos de la implementación pueden ser mayores que los retos de diagnóstico. El Estado debe, además, comprometerse creíblemente a una redistribución *ex post* para compensar a los perjudicados por los cambios.

- Contrariamente a lo que algunos creen, el presente no es el período económico ni más largo ni de mayor crecimiento en la historia republicana del país.

Los tres períodos de *boom* anteriores terminaron en colapso económico. Es improbable que esta vez sea igual. La institucionalidad macro es mucho más sólida que en cualquier momento de la historia republicana y eso casi asegura que evitaremos que el presente ciclo de auge termine en una caída abrupta. Lo más probable es, más bien, que el *statu quo* nos lleve al estancamiento. Eso sería menos dramático pero es también costoso. Si la economía se estancase y creciera a 2,5%, llegaríamos en 20 años a un PBI per cápita que es la mitad de que si hubiera crecido a 6%. Ello grafica la urgencia de comenzar. No será fácil. Hacer ajustes, incluso relativamente modestos como los que sugerimos, es políticamente costoso.

- Esto es particularmente cierto en un país donde los agregados macros han sido tan sobresalientes, y debido a que los costos en términos de estancamiento eventual de no hacer ajustes ahora se verán solamente en el futuro. Asimismo, el riesgo a equivocarse no es despreciable. Pero el riesgo de la complacencia es casi seguramente mayor.

Bibliografía

ABUSADA, Roberto; Fritz DU BOIS, Eduardo MORÓN y José VALDERRAMA (eds.)
2000 *La reforma incompleta: rescatando los noventa*. Lima: CIUP, IPE.

ACEMOGLU, Daron
2008 *Introduction to Modern Economic Growth.* Princeton: Princeton University Press.

ACEMOGLU, Daron; Simon JOHNSON y James ROBINSON
2001 "The Colonial Origins of Comparative Development". En: *American Economic Review*, vol. 91, Nº 5, pp. 1369-401. Nashville.

ACEMOGLU Daron y James ROBINSON
2013 *Economics versus Politics*. NBER Working Paper Nº 18921. Cambridge.

2012 *Why Nations Fail.* Nueva York: Crown Publishers.

2006 "De Facto Political Power and Institutional Persistence". En: *American Economic Association Papers and Proceedings*, vol. 96, Nº 2, pp. 325-30.

ACKERMAN, Susan Rose
2007 "Public Administration and Institutions in Latin America". Preparado para Copenhagen Consenso, Consulta de San José de Costa Rica, 21-25 de octubre de 2007.

AKERLOF, George y Paul ROMER
1993 "Looting: The Economic Underworld of Bankruptcy for Profit". En: *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 24, pp. 1-74. Washington.

ALCÁZAR, Lorena
2007 "Por qué no funcionan los programas alimentarios y nutricionales en el Perú?: riesgos y oportunidades para su reforma". En: Grade. *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. Lima: Grade, pp. 185-234.

ALKIRE, Sabina y James FOSTER
2008 *Counting and Multidimensional Poverty Measurement*. OPHI Working Paper Series Nº 7. Oxford.

AMAT Y LEÓN, Carlos y Héctor LEÓN
1981 *Distribución del ingreso familiar en el Perú*. Lima: CIUP.

ARELLANO, Javier
2011 *¿Minería sin fronteras? Conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú*. Lima: IEP.

ARMENDÁRIZ, Edna; Fidel JARAMILLO y Luis Felipe ZEGARRA
2011 *Las barreras al crecimiento económico en Junín*. Diagnóstico y Propuesta 48. Lima: CIES.

ARMSTRONG, Mark; Simon COWAN y John VICKERS
1994 *Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience*. Cambridge: MIT Press.

ASCHAUER, David
1989 "Is Public Expenditure Productive?". En: *Journal of Monetary Economics*, vol. 23, Nº 2, pp. 177-200. Ámsterdam.

ASOCIACIÓN DE EXPORTADORES (ADEX)
2013 "Costos crecieron más que precios de exportaciones no tradicionales". Nota de prensa, 14 de enero.

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ (BCRP)
2013 *Reporte de inflación. Panorama actual y proyecciones macroeconómicas. Marzo.* Lima: BCRP.

BANCO MUNDIAL
2013 *China 2030*. Washington: Banco Mundial.

2010 *Escaping the Middle Income Trap*. Washington: Banco Mundial.

BANERJEE, Abhijit y Esther DUFLO
2011 *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*. Cambridge: MIT Press.

BARCLAYS
2011 *Equity Gilt Study 2010*. Londres: Barclays.

BARDHAN, Pranab
2012 "Lectures on Decentralization Dilemmas". Lima.

2010a *Awakening Giants, Feet of Clay: Assessing the Economic Rise of China and India.* Princeton: Princeton University Press.

2010b "Institutional Economics of Development: Some General Reflections". En: BESLEY, Timothy y Rajshri JAYARAMAN (eds.). *Institutional Microeconomics of Development*. Cambridge: MIT Press, pp. 1-39.

1987 *Alternative Approaches to the Theory of Institutions in Economic Development*. Economics Working Papers 8761, University of California at Berkeley.

BARNECHEA, Alfredo
2011 *Perú: país de metal y melancolía*. Lima: Fondo de Cultura Económica.

BARNECHEA, Álvaro y Francisco TUMI
2011 *El Síndrome del Cuarto de Rescate*. Lima: Paraca Comunicaciones.

BARRANTES, Roxana; Ricardo CUENCA y Jorge MOREL
2012 *Las posibilidades del desarrollo inclusivo: dos historias regionales*. Lima: IEP.

BEATO, Paulina y Jean-Jacques LAFFONT
2002 "Editor's Introduction". En: BEATO, Paulina y Jean-Jacques LAFFONT (eds.). *Competition Policy in Regulated Industries: Approaches fort Emerging Economies*. Washington: Inter-American Development Bank, pp. vii–xxiii.

BECKER, Gary
1968 "Crime and Punishment: An Economic Approach". En: *The Journal of Political Economy*, vol. 76, Nº 2, pp. 169-217. Chicago.

BELTRÁN, Arlette y Janice SEINFELD
2013 *La trampa educativa en el Perú. Cuando la educación llega a muchos pero sirve a pocos*. Lima: Universidad del Pacífico.

BERG, Andrew y Yanliang MIAO

2010 *The Real Exchange Rate and Growth Revisited: The Washington Consensus Strikes Back?* IMF Working Papers WP/10/58. Washington.

BERG, Andy y Jonathan OSTRY
2011 *Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?* IMF Staff Discussion Note 11/08. Washington.

BERG, Andy; Jonathan OSTRY y Jeromin ZETTELMEYER
2011 "What Makes Growth Sustained?". En: *Journal of Development Economics*, vol. 98, Nº 2, pp. 149-66. Ámsterdam.

BERNHOFEN, Daniel y John BROWN
2005 "An Empirical Assessment of the Comparative Advantage Gains from Trade: Evidence from Japan". En: *American Economic Review*, vol. 95, Nº 1, pp. 208-25. Nashville.

BLACK, Bernard; Reinier KRAAKMAN y Anna TARASSOVA
1999 *Russian Privatization and Corporate Governance: What Went Wrong?* Stanford Law School, John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper Nº 178.

BLANCHARD, Olivier
1990 *Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators*. OECD Working Paper Nº 79. París.

BLOOM, David; David CANNING y Jaypee SEVILLA
2003 *The Demographic Dividend: A New Perspective on the Economic Consequences of Population Change.* Santa Mónica: RAND.

BONILLA, Heraclio
1974 *Guano y burguesía en el Perú*. Lima: IEP.

BORENSTEIN, Severin
2002 "The Trouble with Electricity Markets: Understanding California's Restructuring Disaster". En: *Journal of Economic Perspectives*, vol. 16, Nº 1, pp. 191-211.

BOURGUIGNON, François y Christian MORRISSON
2002 "Inequality among World Citizens". En: *American Economic Review*, vol. 92, Nº 4, pp. 727-44. Nashville.

BRAVO-ORTEGA Claudio y José DE GREGORIO
2005 *The Relative Richness of the Poor? Natural Resources, Human Capital, and Economic Growth*. The World Bank Policy Research Working Paper Series 3484. Washington.

BULMER-THOMAS, Victor
1994 *The Economic History of Latin America since Independence*. Cambridge: Cambridge University Press.

CAI, Fang y Dewen WANG
2005 "China's Demographic Transition: Implications for Growth". En: GARNAUT, Ross y Ligang SONG (eds.). *The China Boom and its Discontents*. Canberra: Asia Pacific Press.

CALMFORS, Lars y Simon WREN-LEWIS
2011 *What Should Fiscal Councils Do?* University of Oxford Department of Economics Discussion Paper Series 537. Oxford.

CALVO, Guillermo; Leonardo LEIDERMAN y Carmen REINHART
1996 "Inflows of Capital to Developing Countries in the 1990s". En: *Journal of Economic Perspectives*, vol. 10, Nº 2, pp. 123-39. Pittsburgh.

CÁRDENAS, Mauricio
2007 "Economic Growth in Colombia: A Reversal of 'Fortune'?". En: *Ensayos sobre Política Económica,* 25(53), pp. 220-58.

CÁRDENAS, Mauricio; Karim FODA, Camila HENAO y Eduardo LEVY-YEYATI
2011 *Latin America Economic Perspectives: Shifting Gears in the Age of Heightened Expectations*. Washington: Brookings Institution.

CARRANZA, Luis; Christian DAUDE y Ángel MELGUIZO
2011 *Public Infrastructure Investment and Fiscal Sustainability in Latin America: Incompatible Goals?* OECD Working Paper Nº 301. París.

CARRANZA, Luis; Juan Pablo GALLARDO y Renzo VIDAL
2012 *Las barreras del crecimiento económico de San Martín*. Serie de Estudios Regionales 3. Lima: CIES.

CASELLI, Francesco
1999 "Technological Revolutions". En: *American Economic Review*, vol. 89, Nº 1, pp. 78-102. Nashville.

CASTRO, Juan; Jessica BACA y Juan OCAMPO
2010 *ReCounting the Poor in Peru: A Multidimensional Approach*. Documento de Trabajo DD/10/01. Lima: UP.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA (CIP)
2004 *La pobreza en el Perú: evolución reciente*. Lima: CIP.

CHACALTANA, Juan
2006 *¿Se puede prevenir la pobreza?* Lima: CIES.

2002 *Mas allá de la focalización: riesgos de la lucha contra la pobreza en el Perú*. CIES – Grade.

CHATTERJI, Aaron; Edward GLAESER y William KERR
2013 *Clusters of Entrepreneurship and Innovation*. NBER Working Paper Nº 19013. Cambridge.

CICCONE, Antonio y Elias PAPAIOANNUOU
2009 "Human Capital, the Structure of Production and Growth". En: *Review of Economics and Statistics*, vol. 91, Nº 1, pp. 66-82. Cambridge.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)
2013 *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal.

CONTRERAS, Carlos y Marcos CUETO
2007 *Historia del Perú contemporáneo*. Lima: IEP.

CORBO, Vittorio; Ricardo CABALLERO, Mario MARCEL, Francisco ROSENDE, Klaus SCHMIDT-HEBEL, Rodrigo VERGARA y Joaquín VIAL
2011 *Propuestas para perfeccionar la regla fiscal*. Santiago de Chile: Dipres.

COTLER, Julio
2005 *Clases, Estado y nación en el Perú*. Lima: IEP.

CHANG, Roberto; Constantino HEVIA y Norman LOAYZA
2010 *Privatization and Nationalization Cycles*. NBER Working Paper Nº 16126. Cambridge.

DAMMERT, Alfredo; José GALLARDO y Lennin QUISO
2005 *La problemática de la supervisión de la calidad del servicio eléctrico en el Perú*. Documento de Trabajo Nº 6. Lima: Osinergmin.

DANCOURT, Óscar
2010 "Receta escéptica para comparar modelos". En: *Revista Economía*, vol. 33, Nº 65, pp. 229-30. Lima.

DARGENT, Eduardo
2012 *El Estado en el Perú: una agenda de investigación*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas PUCP.

DAUDE, Christian
2012 *Development Accounting: Lessons for Latin America*. OECD Development Center Working Paper 313. París.

DAUDE, Christian y Eduardo FERNÁNDEZ ARIAS
2010 "Aggregate Productivity: The Key to Unlock Latin America's Development Potential". En: PAGÉS, Carmen (ed.). *The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up*. Washington: BID, pp. 29-52.

DAUDE, C.; A. MELGUIZO y A. NEUT
2011 "Fiscal Policy in Latin America: Countercyclical and Sustainable?". En: *Economics e-Journal*, vol. 5, pp. 2011-4. Kiel.

DAVIS, Donald y Prachi MISHRA
2006 "Stolper-Samuelson is Dead, and Other Crimes of Both Theory and Data". En: HARRISON, Ann (ed.). *Globalization and Poverty. NBER Conference Report*. Chicago: University of Chicago Press, pp. 87-107.

DE ALTHAUS, Jaime
2011 *La promesa de la democracia: marchas y contramarchas del sistema político en el Perú*. Lima: Editorial Planeta.

DE ECHAVE, José
2009 "El Caso de Tintaya: entre el diálogo y la protesta". En: DE ECHAVE, José; Alejandro DIEZ, Ludwig HUBER, Bruno REVESZ, Xavier RICARD LANATA y Martín TANAKA (eds.). *Minería y conflicto social*. Lima: IEP, pp. 125-47.

DE VRIES, Jan
1992, 1994 "Lecture Notes in Economic History". University of California, Berkeley.

DEATON, Angus y Guy LAROQUE
1999 *On the Behavior of Commodity Prices*. NBER Working Paper Nº 3439. Cambridge.

DIXIT, Avinash
1998 *The Making of Economic Policy: A Transaction Cost Politics Perspective*. Cambridge: MIT Press.

DUFLO, Esther; Michael KREMER y Jonathan ROBINSON
2009 "Nudging Farmers to Use Fertilizer: Theory and Experimental Evidence from Kenya". Documento no publicado.

EDWARDS, Sebastián
2010 *Left Behind: Latin America and the False Promise of Populism*. Chicago: University of Chicago Press.

EICHENGREEN, Barry; Donghyun PARK y Kwanho SHIN
2011 *When Fast Growing Economies Slow Down: International Evidence and Implications for China*. NBER Working Paper Nº 16919. Cambridge.

ESCOBAL, Javier y Carmen PONCE
2012 *Polarización y segregación en la distribución del ingreso en el Perú: trayectorias desiguales*. Documento de Investigación 62. Lima: Grade.

ESCOBAL, Javier; Jaime SAAVEDRA y Máximo TORERO
1998 *Los activos de los pobres en el Perú*. Documento de Trabajo. Lima: Grade.

FARREL, Joseph
1995 "Lecture Notes in Industrial Organization". University of California, Berkeley.

FIGUEROA, Adolfo
2010 "Crecimiento *versus* calidad de vida". En: ALARCO, Germán (ed.). *Rutas hacia un Perú mejor. ¿Qué hacer y cómo lograrlo?* Lima: Centrum.

2003 *La sociedad sigma: una teoría del desarrollo*. Lima: Fondo Editorial PUCP, Fondo de Cultura Económica.

1993 *Crisis distributivas en el Perú*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

1981 *La economía campesina de la sierra del Perú*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI)

2012a *Fiscal Monitor: Taking Stock*. Washington: FMI.

2012b *IMF Peru: 2011 Article IV Consultation Country Report Nº 12/26.* Washington: FMI.

2004 *World Economic Outlook*. Washington: FMI.

FOX, Kevin y Ross MILBOURNE

2006 "Is It Harder to Soar with Eagles when You Work with Turkeys?". En: *Australian Economic Papers*, vol. 45, Nº 4, pp. 362-71. Adelaide.

FORO ECONÓMICO MUNDIAL

2013 *Global Competitiveness Report 2013-2014*. Ginebra: WEF.

FRANCKE, Pedro

2013 *Peru's Comprehensive Health Insurance and New Challenges for Universal Coverage*. Washington: Banco Mundial.

GALLARDO, José y Luis BENDEZÚ

2005 *Evaluación del Fondo Social de Compensación Eléctrica*. Documento de Trabajo Nº 7. Lima: Osinergmin.

GERSCHENKRON, Alexander

1965 *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays.* Cambridge: Harvard University Press.

GHEZZI, Piero

2013 "Elementos para una Nueva Regla Fiscal en el Perú". Documento no publicado. Lima.

GHEZZI, Piero y José GALLARDO

2013a "Una lectura alternativa al despegue rural de Webb". En: *Diario Gestión*. Lima, 6 de junio, p. 15.

2013b "La paradoja de la inacción". En: *Diario Gestión*. Lima, 13 de junio, p. 14.

2013c "El margen de acción efectiva para la política económica". En: *Diario Gestión*. Lima, 20 de junio, p. 14.

2013d "Aprovechando la estrecha ventana de oportunidad". En: *Diario Gestión*. Lima, 27 de junio, p. 14.

2013e "¿Se debe ajustar el modelo?". En: *Diario Gestión*. Lima, 4 de julio, p. 16.

2013f "¿Cómo diversificar la economía?". En: *Diario Gestión*. Lima, 11 de julio, p. 14.

2012 "Medidas de escape". En: *Revista G de Gestión,* agosto*,* Nº 21, pp. 32-5.

2011 "La economía peruana: logros y retos". Documento no publicado. Lima

GONZALES DE OLARTE, Efraín

2010 *La Matriz de Capacidades y Desempeños MCD y el Algoritmo del Desarrollo Humano ADH*. Documento de Trabajo 278. Lima: Departamento de Economía PUCP.

GORDON, Robert

2012 *Is US Economic Growth Over? Faltering Innovation Confronts the Six Headwinds*. CEPR Policy Insight Nº 63. Londres.

GYLFASON, Thorvaldur

2001 "Natural Resources, Education and Economic Development". En: *European Economic Review*, vol. 45, Nº 4-6, pp. 847-59. Ámsterdam.

HALL Robert y Charles JONES

1999 "Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?". En: *Quarterly Journal of Economics*, vol. 114, Nº 1, pp. 83-116. Oxford.

HARBERGER, Arnold

1954 "Monopoly and Resource Allocation". En: *American Economic Review*, vol. 44, Nº 2, pp. 77-87. Nashville.

HARRISON, Ann

2006 *Globalization and Poverty*. NBER Working Paper Nº 12347. Cambridge.

HARRISON, Ann; Justin Yifu LIN y Colin XU

2013 *Explaining Africa's (Dis) Advantage*. NBER Working Paper Nº 18683. Cambridge.

HAUSMANN, Ricardo; César HIDALGO, Sebastián BUSTOS, Michele COSCIA, Sarah CHUNG, Juan JIMÉNEZ, Alexander SIMOES y Muhammed YILDIRIM

2011 *The Atlas of Economic Complexity*. Cambridge: Puritan Press.

HAUSMANN, Ricardo y Bailey KLINGER

2009 "Growth Diagnostic: Peru". En: FERNÁNDEZ-ARIAS, Eduardo; Manuel AGOSÍN y Fidel JARAMILLO. *Crecimiento estrangulado. Restricciones a la inversión productiva en América Latina.* Washington: BID, pp. 273-312.

HAUSMANN, Ricardo; Bailey KLINGER y Rodrigo WAGNER
2008 *Doing Growth Diagnosis in Practice: A Mindbook*. Center for International Development at Harvard University Working Paper. Cambridge.

HAUSMANN, Ricardo; Lant PRITCHETT y Dani RODRIK
2005 "Growth Accelerations". En: *Journal of Economic Growth*, vol. 10, Nº 4, pp. 303-29. Berlín.

HAUSMANN, Ricardo; Dani RODRIK y Andrés VELASCO
2005 *Growth Diagnostics*. Harvard Kennedy School Working Paper. Cambridge.

HELPMAN, Elhanan
2004 *The Mystery of Economic Growth*. Cambridge: Harvard University Press.

HENRY, Peter Blair y Conrad MILLER
2009 "Institutions versus Policies: A Tale of Two Islands". En: *American Economic Review*, vol. 99, Nº 2, pp. 261-7. Nashville.

HERRERA, Javier
2004 *La pobreza en el Perú 2003*. Lima: INEI.

2002 "La pobreza en el Perú 2001: una visión departamental". En: *Economía y Sociedad*, Nº 47, pp. 5-12. Lima.

2001 *Nuevas estimaciones de la pobreza en el Perú 1997-2000*. Lima: INEI.

HERZKA, Claudio
2012 *Confu/esiones*. Cartolan.

HIRSCHMAN, Albert
1970 *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States.* Cambridge: Harvard University Press.

1958 *The Strategy of Economic Development.* New Haven: Yale University Press.

HSIEH, Chang-Tai
1999 "Factor Prices and Productivity Growth in East Asia". En: *American Economic Review*, vol. 89, Nº 2, pp. 133-8. Nashville.

HUANG, Yasheng
2012 "How Did China Take Off?". En: *Journal of Economic Perspectives*, vol. 26, Nº 4, pp. 147-70. Pittsburgh.

HUMPHREYS, Macartan; Jeffrey SACHS y Joseph STIGLITZ
2007 *Escaping the Resource Curse.* Nueva York: Columbia University Press.

HUNT, Shane
2011 *La formación de la economía peruana: distribución y crecimiento en la historia del Perú y de América Latina*. Lima: IEP.

1984 *Guano y crecimiento en el Perú del siglo XIX*. Lima: Clahes.

IGUÍÑIZ, Javier
2002 *La pobreza es multidimensional: un ensayo de clasificación*. Documento de Trabajo 209. Lima: Departamento de Economía PUCP.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)
2013 *Evolución de la pobreza monetaria 2007-2012: informe técnico*. Lima: INEI.

2012a *Evolución de los indicadores de empleo e ingresos por departamentos 2004-2011*. Lima: INEI.

2012b *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2011*. Lima: INEI.

2011 *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2010*. Lima: INEI.

INSTITUTO PERUANO DE ECONOMÍA (IPE)
2012 "El impacto económico de la minería". Documento no publicado.

JAFAROV, Etibar y Daniel LEIGH
2007 *Alternative Fiscal Rules for Norway*. IMF Working Paper WP/07/241. Washington.

JARAMILLO, Felipe y Carlos SILVA-JÁUREGUI
2011 *Perú en el umbral de una nueva era*. Washington: Banco Mundial.

JARAMILLO, Miguel y Jaime SAAVEDRA
2011 *Menos desiguales: la distribución del ingreso luego de las reformas estructurales*. Documento de Investigación Nº 59. Lima: Grade.

JIMÉNEZ, Félix
2008 *Reglas y sostenibilidad de la política fiscal: lecciones de la experiencia peruana*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

JONES, Charles
2011 "Intermediate Goods and Weak Links in the Theory of Economic Development". En: *American Economic Journal: Macroeconomics*, vol. 3, Nº 2, pp. 1-28. Nashville.

JOSKOW, Paul
2001 "California's Electricity Crisis". En: *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 17, Nº 3, pp. 365-88. Oxford University Press.

KARL, Terry Lynn
1997 *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro States*. Berkeley: University of California Press.

KORNAI, Janos
1979 "Resource-Constrained versus Demand-Constrained Systems". En: *Econometrica*, vol. 47, Nº 4, pp. 801-19. Hoboken.

KRAUZE, Enrique
2012 "Perú mueve montañas". En: *La República*, Lima, 1 de abril, p. 9.

KRUGMAN, Paul
2009 *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008.* Nueva York: W. W. Norton & Company.

1990 *The Age of Diminished Expectations*. Cambridge: MIT Press.

KUZNETS, Simon
1955 "Economic Growth and Income Inequality". En: *American Economic Review*, vol. 45, Nº 1, pp. 1-28. Nashville.

LAFFONT, Jean-Jacques y Jean TIROLE
1993 *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. MIT Press.

1991 "The Politics of Government Decision Making: A Theory of Regulatory Capture". En: *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, Nº 4, pp. 1089-127. Oxford.

LARRAÍN, Felipe; Rossana COSTA, Rodrigo CERDA, Mauricio VILLENA y Andrés TOMASELLI
2011 *Una política fiscal de balance estructural de segunda generación para Chile.* Santiago de Chile: Ministerio de Hacienda.

LEE, Jong-Wha y Kiseok HONG
2010 *Economic Growth in Asia: Determinants and Prospects*. ADB Economics Working Paper Series Nº 220. Manila.

LEVIN, Jonathan
1964 *Las economías de exportación: esquema de su desarrollo en una perspectiva histórica*. México, D. F.: Uteha.

LEVITSKY, Steven
2012 "Una paradoja peruana". En: *La República*, Lima, 13 de mayo, p. 8.

LEVY, Brian y Pablo SPILLER
1994 "The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation". En: *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 10, Nº 2, pp. 201-46. Oxford.

LEWIS, Arthur
1954 "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour". En: *Manchester School*, vol. 22, Nº 2, pp. 139-91. Manchester.

LÓPEZ, Humberto y Luis SERVÉN
2006 *A Normal Relationship? Poverty Growth and Inequality*. World Bank Policy Research Working Paper 3814. Washington.

LUCAS, Robert
1988 "On the Mechanics of Economic Development". En: *Journal of Monetary Economics*, vol. 22, Nº 1, pp. 3-42. Ámsterdam.

1976 "Econometric Policy Evaluation: A Critique". En: *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, vol. 1, Nº 1, pp. 19-46.

MACROCONSULT
2011 *Narcotráfico: amenaza al crecimiento sostenible del Perú*. Lima.

MADDISON, Angus
2010 *World Population, GDP and Per Capita GDP, 1-2003 AD*. Disponible en: <http://www.ggdc.net/maddison/maddison-project/home.htm>.

MAGGI, Giovanni y Gene GROSSMAN
2000 "Diversity and Trade". En: *American Economic Review*, vol. 90, Nº 5, pp. 1255-75. Nashville.

MARCEL, Mario; Marcelo TOKMAN, Rodrigo VALDÉS y Paula BENAVIDES
2001 *Balance estructural del gobierno central. Metodología y estimaciones para Chile: 1987-2000*. Santiago de Chile: Ministerio de Hacienda.

MARTÍNEZ, Ciro; Walter MENDOZA y Claudia SARAVIA
2012 "Implicancias del bono demográfico en el Perú". En: *Perú Económico*. <http://perueconomico.com/ediciones/67/articulos/1214>.

MEHLUM, Halvor; Karl MOENE y Ragnar TORVIK
2006 "Institutions and the Resource Curse". En: *The Economic Journal*, vol. 116, Nº 508, pp. 1-20. Hoboken.

MELITZ, Marc
2003 "The Impact of Trade on Intra-Industry Allocations and Aggregate Industry Productivity". En: *Econometrica*, vol. 71, Nº 6, pp. 1695-725. Hoboken.

MENDOZA, Waldo y José GALLARDO
2012 *Las barreras del crecimiento económico de Loreto*. Serie de Estudios Regionales 4. Lima: CIES.

2011 *Las barreras del crecimiento económico de Cajamarca*. Serie de Estudios Regionales 2. Lima: CIES.

MENDOZA, Waldo; Janeth LEYVA y José Luis FLOR
2011 "Distribución del ingreso en el Perú: 1980-2010". En: LEÓN, J. y J. IGUÍÑIZ (eds.). *Desigualdad distributiva en el Perú: dimensiones*. Lima: Fondo Editorial PUCP, pp. 57-111.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF)
2012 *Marco Macroeconómico Multianual 2013-2015.* Lima: MEF.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (MINEDU)
2013 *Evaluación Censal de Estudiantes 2012.* Lima: Minedu.

MINSKY, Hyman
1986 *Stabilizing an Unstable Economy*. New Haven: Yale University Press.

1982 *Can "It" Happen Again? Essays on Instability and Finance*. Nueva York: M.E. Sharpe.

MOKYR, Joel
1993 *The British Industrial Revolution: An Economic Perspective*. Boulder: Westview Press.

MOLINAS, José; Ricardo PAES DE BARROS, Jaime SAAVEDRA y Marcelo GIUGALE
2010 *Do Our Children Have a Chance? A Human Opportunity Report for Latin America and the Caribbean*. Washington: Banco Mundial.

MONGE, Álvaro
2011 "Conociendo las reformas a los programas sociales en el Perú". Lima.

MONGE, Álvaro y Yohnny CAMPANA
2012 *Pobreza, distribución del ingreso y programas sociales: investigación económica y social en el Perú 2007-2012*. Lima: Macroconsult.

MONGE, Álvaro y Renato RAVINA
2003 "Más allá del componente objetivo en la medición de la pobreza: análisis geográfico de las dimensiones objetiva y subjetiva en el Perú". En VÁSQUEZ, Enrique (ed.). *Buscando el bienestar de los pobres. ¿Cuán lejos estamos?* Lima: CIUP, pp 61-100.

MONGE, Álvaro; Enrique VÁSQUEZ y Diego WINKELRIED
2009 *¿Es el gasto público en programas sociales regresivo en el Perú?* Documento de Trabajo Nº 84. Lima: CIUP, CIES.

NERI, Frank y Joan RODGERS
2012 "Human Capital Externalities, Departmental Co-Authorship and Research Productivity". En: *Proceedings of the 41st Australian Conference of Economists*. Melbourne: Victoria University.

NEWBERY, David
2000 *Privatization, Restructuring, and Regulation of Network Utilities*. MIT Press.

NORTH, Douglass
1991 "Institutions". En: *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, Nº 1, pp. 97-112. Oxford.

O'DONNELL, Guillermo
2010 *Democracy, Agency and the State*. Oxford: Oxford University Press.

O'DONOGHUE, Ted y Matthew RABIN
1999 "Doing It Now or Later". En: *American Economic Review*, vol. 89, Nº 1, pp. 103-24. Nashville.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE)
2012 *Review of Telecommunication Policy and Regulation in Mexico.* París: OCDE.

2009 "What Students Know and Can Do: Student Performance in Reading Mathematics and Science". Documento no publicado.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)
2012 *Panorama Laboral 2012*. Washington: OIT.

OVIEDO, Marco
2012 *Mexico: The Productivity Revolution and the China Manufacturing Syndrome.* Barclays Emerging Markets Research. México, D. F.

PAES DE BARROS, Ricardo; Francisco FERREIRA, José MOLINAS y Jaime SAAVEDRA
2009 *Measuring Inequality of Opportunities in Latin America and the Caribbean*. Washington: Banco Mundial.

PALACIOS, Rosa María y Leonie ROCA
2000 "El desafío de la descentralización". En: ABUSADA, Roberto; Fritz DU BOIS, Eduardo MORÓN y José VALDERRAMA (eds.). *La reforma incompleta: rescatando los noventa*. Lima: CIUP, IPE, pp. 437-73.

PAZ SOLDÁN, Julio y María RIVERA
2000 "La reforma comercial y de aduanas". En: ABUSADA, Roberto; Fritz DU BOIS, Eduardo MORÓN y José VALDERRAMA (eds.). *La reforma incompleta: rescatando los noventa*. Lima: CIUP, IPE, pp. 257-312.

PINDYCK, Robert
2001 "The Dynamics of Commodity Spot and Futures Markets: A Primer". Documento no publicado.

POLINSKY, Mitchell y Steven SHAVELL
2000 "The Economic Theory of Public Enforcement of Law". En: *Journal of Economic Literature*, vol. 38, Nº 1, pp. 45-76. Nashville.

PORTER, Michael
2009 "Competitiveness: A New Strategy for Peru". Conferencia Universidad del Pacífico, Lima.

PRADOS DE LA ESCOSURA, Leandro
2007 "When did Latin America Fall behind?". En: EDWARDS, Sebastián; Gerardo ESQUIVEL y Graciela MÁRQUEZ. *The Decline of Latin American Economies: Growth, Institutions, and Crisis.* Cambridge: NBER, pp. 15-57.

QUIROZ, Alfonso
2013 *Historia de la corrupción en el Perú*. Lima: IEP.

1987 *La deuda defraudada. Consolidación de 1850 y dominio económico en el Perú.* Lima: INC.

RABIN, Matthew
1998 "Psychology and Economics". En: *Journal of Economic Literature*, vol. 36, Nº 1, pp. 11-46.

RAJAN, Raghuram
2010 *Fault Lines*. Princeton: Princeton University Press.

REBOSIO, Guillermo y Enrique RODRÍGUEZ
2001 *Ingreso campesino y compras estatales de alimentos en el Perú*. Lima: CIES.

REY, Patrick
1997 "Competition Policy and Economic Development". Documento no publicado.

ROBINSON, James; Ragnar TORVIK y Thierry VERDIER
2006 "Political Foundations of the Resource Course". En: *Journal of Development Economics*, vol. 79, pp. 447-68. Ámsterdam.

RODRÍGUEZ, José y Mario D. TELLO (eds.)
2010 *Opciones de políticas económicas en el Perú 2011-2015.* Lima: Fondo Editorial PUCP.

RODRIK, Dani
2010 "Nuevos diagnósticos y recetas de desarrollo económico y su aplicabilidad para la economía peruana". Lima.

2007 *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*. Cambridge: MIT Press.

2001 "Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?". En: *Revista de la Cepal*, Nº 73, pp. 7-31. Santiago de Chile.

ROMER, Paul
1990 "Endogenous Technological Change". En: *Journal of Political Economy*, vol. 98, Nº 5, pp. 71-102. Chicago.

1986 "Increasing Returns and Long Run Growth". En: *Journal of Political Economy*, vol. 94, Nº 5, pp. 1002-37. Chicago.

RUBINFELD, Daniel; Perry SHAPIRO y Judith ROBERTS
1987 "Tiebout Bias and the Demand for Local Public Schooling". En: *Review of Economics and Statistics*, vol. 69, Nº 3, pp. 426-37. Cambridge.

RUGGIERI, Caterina
1999 *The Many Dimensions of Deprivation in Peru: Theoretical Debates and Empirical Evidence*. QEH Working Paper Nº 29. Oxford.

SACHS, Jeffrey
2007 "The Macroeconomics of Oil Wealth". En: HUMPHREYS, M.; J. SACHS y J. STIGLITZ. *Escaping the Resource Curse*. Nueva York: Columbia University Press, pp. 173-93.

SACHS, Jeffrey y Andrew WARNER
2001 "The Curse of Natural Resources". En: *European Economic Review*, vol. 45, pp. 827-38. Ámsterdam.
1997 "Sources of Slow Growth in African Economies". En: *Journal of African Economies*, vol. 6, Nº 3, pp. 335-76. Oxford.

SCHADY, Norbert
2000 "The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund Foncodes, 1991-95". En: *American Political Science Review*, vol. 94, Nº 2, pp. 289-304. Cambridge.

SÁENZ, Emmanuelle
2013 "Lecture Notes in Taxation". University of California, Berkeley.

SAGASTI, Francisco
2011 *Ciencia, tecnología, innovación: políticas para América Latina*. Lima: Fondo de Cultura Económica.

SEMINARIO, Bruno y Nikolai ALVA
2012 "El PIB: tres siglos pasados y media centuria venidera". En SEMINARIO, B.; C. SANBORN y N. ALVA (eds.). *Cuando despertemos en el 2062*: *visiones del Perú en 50 años.* Lima: Universidad del Pacífico, pp. 117-91.

SCARTASCINI, Carlos; Ernesto STEIN y Mariano TOMMASI
2013 "Political Institutions, Intertemporal Cooperation, and the Quality of Public Policies". Documento no publicado.

SOLOW, Robert
1956 "A Contribution to the Theory of Economic Growth". En: *Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, Nº 1, pp. 65-94. Oxford.

STEIN, Ernesto
2011 "La productividad de las naciones: comentarios sobre los comentarios sobre Perú". Lima.

STEIN, Ernesto y Mariano TOMMASI
2006 "La política de las políticas públicas". En: *Política y gobierno*. México, D. F., vol. 13, Nº 2, pp. 393-416.

STIGLER, George
1971 "The Theory of Economic Regulation". En: *The Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2, Nº 1, pp. 3-18. Santa Monica.

STIGLITZ, Joseph
2002 *Globalization and its Discontents.* Nueva York: W. W. Norton & Company.

1994 *Wither Socialism?* Cambridge: MIT Press.

1974 "Incentives and Risk Sharing in Sharecropping". En: *Review of Economic Studies*, vol. 41, Nº 2, pp. 219-55. Oxford.

STIGLITZ, Joseph; Amartya SEN y J. P. FITOUSSI
2010 *Mis-Measuring our Lives: Why GDP Does Not Add Up*. Nueva York: The New Press.

STOCK, James y Mark WATSON
2002 *Has the Business Cycle Changed and Why?* NBER Working Paper 9127. Cambridge.

SUMMERS, Lawrence
2003 *Goldkin Lectures.* Cambridge: Harvard Kennedy School of Government.

SUTTON, John
1991 *Sunk Costs and Market Structure: Price Competition, Advertising and the Evolution or Concentration*. Cambridge: MIT Press.

TANAKA, Martín
2010 "Introducción". En: TANAKA, Martín (ed.). *El Estado, viejo desconocido: visiones de Estado en el Perú*. Lima: IEP, pp. 9-46.

TANAKA, Martín y Carlos MELÉNDEZ
2009 "Yanacocha y los reiterados desencuentros: gran afectación, débiles capacidades de negociación colectiva". En: DE ECHAVE, José; Alejandro DIEZ, Ludwig HUBER, Bruno REVESZ, Xavier RICARD LANATA y Martín TANAKA (eds.). *Minería y conflicto social*. Lima: IEP, pp. 73-97.

TÁVARA, José
2010 "Política industrial y desarrollo en el Perú". En: RODRÍGUEZ, José y Mario TELLO (editores). *Opciones de política económica en el Perú 2011-2015*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 15-44.

TÁVARA, José y Mario TELLO
2010 *Productive Development Policies: The Case of Peru.* IDB-WP Nº 129. Washington, D. C.: IDB.

TAYLOR, Matthew
2009 "Institutional Development through Policy Making: A Case Study of the Brazilian Central Bank". En: *World Politics*, vol. 61, no. 3, pp. 487-515. Princeton.

THE WALL STREET JOURNAL
1999 *Mirror on the Americas Poll*. Nueva York: Dow Jones Company.

THORP, Rosemary y Geoffrey BERTRAM
1978 *Peru 1890-1977. Growth and Policy in an Open Economy*. Nueva York: Columbia University Press.

TIEBOUT, Charles
1956 "A Pure Theory of Local Expenditures". En: *Journal of Political Economy*, vol. 64, Nº 5, pp. 416-24. Chicago.

TIROLE, Jean
1994 "The International Organization of Government". En: *Oxford Economic Papers*, vol. 46, Nº 1, pp. 1-29. Oxford.

TRIVELLI, Carolina; Javier ESCOBAL y Bruno REVESZ
2009 *Desarrollo rural en la sierra: aportes para el debate.* Lima: CIES.

URQUIOLA, Miguel
2011 "Anti-Lemons: School Reputation, Relative Diversity, and Educational Quality". Presentación de B. MacLeod y M. Urquiola. Lima.

VÁSQUEZ, Enrique
2012 *El Perú de los pobres no visibles para el Estado: la inclusión social pendiente a julio del 2012*. Documento de Discusión 12/04 UP. Lima.

VELASCO, Andrés y Eric PARRADO
2012 "The Political Economy of Fiscal Policy: The Experience of Chile". En: SANTISO, J. y J. DAYTON-JOHNSON. *The Oxford Handbook of Latin American Political Economy.* Oxford: Oxford University Press, pp. 95-133.

VERGARA, Alberto
2013 "Los maleducados". En: *Revista Poder,* mayo, pp. 38-41. Lima.

VLADKOVA-HOLLAR, Ivanna y Jeromin ZETTELMEYER
2008 *Fiscal Positions in Latin America: Have They Really Improved?* IMF Working Paper WP/08/137. Washington.

WACHTER, Michael y Oliver WILLIAMSON
1978 "Obligational Markets and the Mechanics of Inflation". En: *Bell Journal of Economics*, vol. 9, Nº 2, pp. 549-71. Santa Monica.

WEBB, Richard
2013 *Conexión y despegue rural.* Lima: Fondo Editorial USMP.

WEBB, Richard y Adolfo FIGUEROA
1975 *Distribución del ingreso en el Perú.* Lima: IEP.

WEBB, Richard; Claudia MENDIETA y Víctor ÁGREDA
2012 *Las barreras del crecimiento económico en Apurímac*. *Serie de Estudios Regionales 4*. Lima: CIES.

WILLIAMSON, Jeffrey
2011 *Trade and Poverty. When the Third World Fell Behind.* Cambridge: MIT Press.

WILLIAMSON, John
1990 "What Washington means by Policy Reform". En: WILLIAMSON, John (ed.). *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington: Institute for International Economics, pp. 7-40.

WILLIAMSON, Oliver
1985 *The Economic Institutions of Capitalism*. Nueva York: Free Press.

YAMADA, Gustavo y Juan CASTRO
2012 "La educación que queremos". En: SEMINARIO, Bruno; Cynthia SANBORN y Nikolai ALVA (eds.). *Cuando despertemos en el 2062: visiones del Perú en 50 años*. Lima: Universidad del Pacífico, pp. 403-42.

2006 *Poverty, Inequality, and Social Policies in Peru: As Poor as it Gets*. Documento de Discusión DD/07/06. Lima: UP.

YAMADA, Gustavo; Juan CASTRO y José BACIGALUPO
2012 "Desigualdad monetaria en un contexto de rápido crecimiento económico: el caso reciente del Perú". Documento no publicado.

YOUNG, Alwyn
1994 *The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience*. NBER Working Paper Nº 4680. Cambridge.

ZAPATA, Antonio
2010 "La onda sísmica del 2010 en el Estado peruano". En: TANAKA, Martín (ed.). *El Estado, viejo desconocido: visiones de Estado en el Perú*. Lima: IEP, pp. 177-233.

Se terminó de imprimir en los talleres gráficos de
Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156 - Breña
Correo e.: tareagrafica@tareagrafica.com
Página web: www.tareagrafica.com
Teléf. 332-3229 Fax: 424-1582
Septiembre 2013 Lima - Perú

QUÉ SE PUEDE HACER CON EL PERÚ

Ideas para sostener el crecimiento económico en el largo plazo

Transcurridas más de dos décadas desde la implementación de las reformas estructurales, el Perú es considerado, con justicia, un referente de fortaleza macroeconómica.

Pero el desempeño es desigual. Existen importantes rezagos en empleo, productividad y distribución (de ingresos, accesos y oportunidades). Estos indicadores, normalmente llamados los "pilares del bienestar", son los que más afectan la calidad de vida de los ciudadanos. Los autores encuentran que sin cambios sustanciales al modelo el desarrollo económico será seguramente esquivo.

Sin embargo, existe un margen para la política económica. Muchos de los problemas del Perú reflejan fallas en el proceso político. Estas deben ser combatidas con liderazgo del Estado y creando burocracias técnicas especializadas en áreas como educación, desarrollo rural y lucha contra actividades delictivas. Los autores también sugieren ideas para diversificar la economía y generar nuevas ventajas comparativas.

Todo esto permitiría iniciar un círculo virtuoso de mejores políticas económicas y fortalecimiento institucional, como ocurrió en la macroeconomía.

ISBN: 978-9972-57-251-7

9 789972 572517