

¿Puede el Perú llegar a ser desarrollado en una generación? Oportunidades y obstáculos para lograrlo

IVÁN RIVERA

RESUMEN

¿Podremos llegar a ser desarrollados en una generación? Para lograrlo debemos implementar diversas reformas. Debemos mantener la estabilidad macroeconómica. Debemos mantener la apertura económica y, para que se convierta en fuente permanente de crecimiento económico, debemos complementarla con la mejora en la calidad del capital humano, a través de la mejora en la calidad de la educación, la salud y el crecimiento de la inversión privada, a través de la optimización del clima de negocios, la infraestructura, el sistema financiero y la reforma del mercado laboral. Una nueva fuente de crecimiento es el desarrollo de una amplia clase media empresarial mediante la eliminación de las distorsiones en la estructura productiva, que inducen a la informalidad y han concentrado a la mayoría de la fuerza laboral en la microempresa y el sector de servicios de muy baja productividad. La eliminación de las distorsiones de la tributación, de la seguridad social y del mercado laboral incrementará la demanda de trabajo bien remunerado y la mejora del capital humano aumentará su oferta. Finalmente, para que pueda surgir masivamente esta clase media empresarial necesitamos liberarla del peso de un Estado parcialmente disfuncional y corrupto, mediante una reforma que erradique la corrupción, disminuya la inseguridad, desarrolle un poder judicial predecible que respete los derechos de propiedad y el cumplimiento de contratos.

Palabras clave: crecimiento, desarrollo, apertura, productividad, capital humano, inversión, clase media empresarial.

Clasificación JEL: O40

ABSTRACT

Can we become a developed country in a generation? Yes, if we implement the following reforms. Sustain macroeconomic stability. Sustain commercial and financial openness to become the source of sustained economic growth. Complement openness with the following reforms: improvements in human capital via increases in the quality of education and health, increase in private investment via improvement in the investment climate and complementary infrastructure, financial deepening and labor market reform. A new source of growth is the promotion of a broad entrepreneurial middle class via the elimination of the distortions in the productive structure that have induced the increase of informality and the concentration of entrepreneurship in microenterprises and in a low productivity services sector. The elimination of distortions in the tax system, the social security system and the labor market will increase the demand for

quality labor and the improvements in human capital will increase its supply and induce the emergence of a broad entrepreneurial middle class. Finally, for this entrepreneurial middle class to emerge, we have to reform the estate to eradicate corruption, reduce crime and to create a predictable and fair judicial system to defend property rights including compliance with commercial contracts.

Keywords: growth, development, openness, productivity, human capital, investment, entrepreneurial middle class

JEL classification: O40

Según el estudio *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development* (World Bank 2008), solo 13 países han logrado crecer por una generación (dos décadas) a tasas superiores al 7% anual en promedio, alcanzando así un estatus de desarrollo superior. El único país de Latinoamérica que está en ese grupo es Brasil.

La pregunta central que trataremos de contestar en este artículo es: ¿cuáles son las condiciones para que el Perú logre el salto hacia el desarrollo creciendo a tasas sostenidamente durante una generación? La respuesta es compleja pero basándonos en la experiencia de crecimiento de nuestro país, en lo que nos dice la teoría moderna del crecimiento, en las lecciones de los países exitosos que han logrado crecer a tasas superiores al 7% anual por una generación y en los fracasos de los países que no lo han podido lograr, podemos derivar un conjunto de lecciones que nos permitirán identificar las fuentes de crecimiento futuras del país y las condiciones para materializarlas, y permitir que el país logre sostener el alto crecimiento logrado en la presente década por una generación para así romper la valla de subdesarrollo.

Para poder contestar con propiedad esta pregunta, en la sección I revisaremos el récord de crecimiento peruano en los últimos 60 años, con énfasis en los últimos 10, para definir el potencial de crecimiento del Perú. En la sección II revisaremos la literatura teórica y empírica sobre los determinantes del crecimiento económico, para ver qué funciona y qué no funciona para acelerar el crecimiento económico en el mundo. En la sección III analizaremos las fuentes del crecimiento reciente en el Perú, para evaluar cuáles ya se han agotado y cuáles tienen potencial de seguir aportando al crecimiento futuro. En la sección IV identificaremos las nuevas fuentes de crecimiento que debemos desarrollar y las políticas que debemos implementar para sostener un crecimiento alto de calidad por una generación en el futuro. Finalmente, presentaremos nuestras conclusiones.

El artículo arguye que sí, que podemos crecer sostenidamente para duplicar el PBI per cápita en una generación y así llegar al umbral del desarrollo. Para lograrlo debemos implementar diversas reformas. Debemos mantener la estabilidad macroeconómica. Debemos mantener la apertura económica y, para que se convierta en fuente permanente de crecimiento económico, debemos complementarla con la mejora en la calidad

del capital humano, a través de la mejora en la calidad de la educación y la salud, y el crecimiento de la inversión privada, a través de la optimización del clima de negocios, la infraestructura, el sistema financiero y la reforma del mercado laboral. Una nueva fuente de crecimiento es el desarrollo de una amplia clase media empresarial mediante la eliminación de las distorsiones en la estructura productiva, que inducen a la informalidad y han concentrado a la mayoría de la fuerza laboral en la microempresa y el sector de servicios de muy baja productividad. La eliminación de las distorsiones de la tributación, de la seguridad social y del mercado laboral incrementará la demanda de trabajo bien remunerado y la mejora del capital humano aumentará su oferta. Finalmente, para que pueda surgir masivamente esta clase media empresarial necesitamos liberarla del peso de un Estado parcialmente disfuncional y corrupto, mediante una reforma que erradique la corrupción, disminuya la inseguridad, desarrolle un poder judicial predecible que respete los derechos de propiedad y el cumplimiento de contratos.

1. RÉCORD DE CRECIMIENTO PERUANO

La historia reciente del Perú muestra tres periodos bien diferenciados con resultados económicos y sociales marcadamente diferentes. En los últimos 60 años hemos experimentado: primero, un periodo crecimiento liberal excluyente (1951-1970); segundo, un periodo intervencionista de contracción económica y social severa (1971-1990); y tercero, un periodo de crecimiento económico liberal paulatinamente inclusivo de 1991 a 2010.

Estos periodos de análisis son lo suficientemente amplios como para establecer una tendencia del potencial de crecimiento de la economía peruana más allá de las fluctuaciones cíclicas de corto plazo y tienen además la ventaja de estudiar la historia reciente en periodos bien demarcados por modelos radicalmente diferentes de manejo de la economía peruana.

1.1. PERIODO LIBERAL EXCLUYENTE

En el primer periodo liberal excluyente (1951 a 1970), el crecimiento se concentró en los sectores extractivos sin beneficio alguno para grandes capas de la población y se desarrolló en un contexto de políticas macroeconómicas sanas, salvo al final, y políticas estructurales liberales con la primacía del sector privado en la actividad económica muy ligada a sector externo, con plena libertad de acción en todos los mercados de la economía. Durante este periodo, el Perú todavía mantuvo la estructura dual heredada de la Colonia que persistió sin mayores cambios durante la época republicana. Esto se debe a que Perú, debido a que fue el foco del poder colonial en América del Sur, experimentó una independencia tardía y apoyada desde el exterior por San Martín y Bolívar para completar el ciclo independentista de la región. La independencia del Perú se debió al

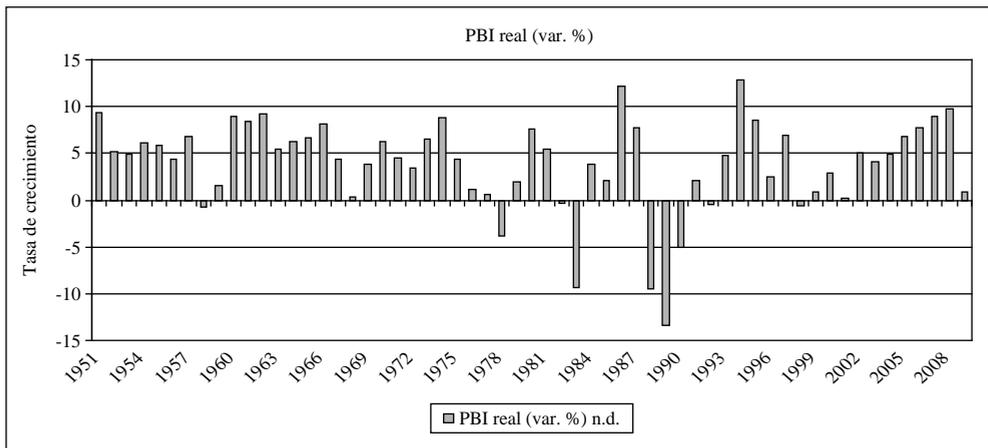
interés de los países vecinos más que a un movimiento interno, esto debido a que desde Lima se enviaron las tropas que derrotaron los movimientos independentistas a partir de las Cortes de Cádiz (1810). Desde la época del virrey Toledo se organizó el territorio y la sociedad como «nación de españoles y nación de indios». En este contexto, la influencia de las instituciones coloniales persistió con fuerza en el Perú republicano reafirmando el carácter dual de la sociedad. De acuerdo con el censo de 1940, la mayoría de peruanos mayores de 15 años (57%) nunca asistieron al colegio y solo 5% de la población logró sobrepasar los estudios de primaria. El coeficiente Gini de concentración de la tierra antes de la reforma agraria en 1961 era de 94%. Durante este periodo el PBI de la economía peruana creció al 5,5% promedio anual (ver gráfico 1) y el PBI per cápita al 3% anual, pero ese crecimiento no alcanzó a la inmensa mayoría de la población. La lección principal de este periodo es que el crecimiento económico excluyente no basta para lograr el desarrollo, pues generó inestabilidad social y política que derivó en un cambio radical de modelo económico, que hizo retroceder en 30 años el ingreso per cápita del país.

1.2. PERIODO NACIONALISTA, INTERVENCIONISTA Y VIOLENTO

El segundo periodo (1971-1990) nacionalista intervencionista y violento llevó a la implosión económica y social del Perú por una generación. Los cambios políticos y de política económica fueron muchos y profundos durante este periodo. A partir del 3 de octubre de 1968 entra como presidente Juan Velasco y efectúa cambios radicales en el modelo económico: lanza una reforma agraria sin apoyo técnico, que logró redistribuir la tierra reduciendo su concentración al 61%, pero que empeoró la productividad agrícola; implementa una política de sustitución de importaciones extrema prohibiendo la importación de todos los bienes producidos (ensamblados) localmente; dicta las leyes de estabilidad laboral y comunidad industrial; nacionaliza las grandes empresas de servicio público (agua, electricidad y telecomunicaciones), los servicios financieros, los seguros y las industrias extractivas entre muchas otras; restringe la inversión extranjera; establece/fortalece los bancos estatales de fomento sectoriales, establece políticas de control de precios y otras políticas orientadas a que el Estado tome rol predominante en la producción de sectores claves de la economía y juegue un rol determinante en el sector financiero. Todos estos cambios los combina con una política fiscal fuertemente expansiva que explica el crecimiento artificial de la economía a inicios de 1970. El déficit fiscal sube de 0,8% del PBI en 1970 a 9,5% del PBI en 1975. La inflación sube por primera vez en la historia reciente del país por encima de 20% llegando al 23,5% en 1975. Cuando se agota el impulso fiscal de inicios de los años setenta y las reservas internacionales, y se hacen evidentes las rigideces en la estructura económica que crearon las reformas intervencionistas, el PBI per cápita empieza a descender a partir de mediados de esa década para no levantarse más, sostenidamente, hasta inicios de los años noventa. En la década de 1980, la corriente del

Niño contrajo la economía en más de 9% en 1983. El 17 de mayo de 1980 se inició el terrorismo de Sendero Luminoso lo cual significó el ascenso de la violencia política que contribuyó a interrumpir la actividad económica, en especial en provincias, durante toda la década. El costo en temas de seguridad para las empresas significó entre el 10% y 15% de los costos operativos. Esto aunado a políticas monetarias y fiscales descontroladas con una economía atrapada en las reformas estructurales negativas de inicios de los años setenta, generaron la debacle económica del segundo lustro de los años ochenta. Se puede observar también cómo la pobreza crece sustancialmente de 43% en 1987 al 58% de la población en 1990, lo que demuestra el enorme daño que generó la hiperinflación del 1987 a 1990 a la población más pobre del Perú (ver gráfico 3, lamentablemente no hay datos de pobreza antes de 1987). Durante este periodo el promedio de crecimiento del PBI promedio anual es solo de 1,45% (ver gráfico 1), lo que se traduce en una tasa negativa de crecimiento del PBI per cápita de 1,3% promedio anual para el periodo. En 1990, la economía había retrocedido 30 años en términos de PBI per cápita, el PBI per cápita en 1990 era igual al PBI per cápita de 1960 (ver gráfico 2).

Gráfico 1. Perú - Tasa de crecimiento del PBI 1951-2009
(Base 1994)



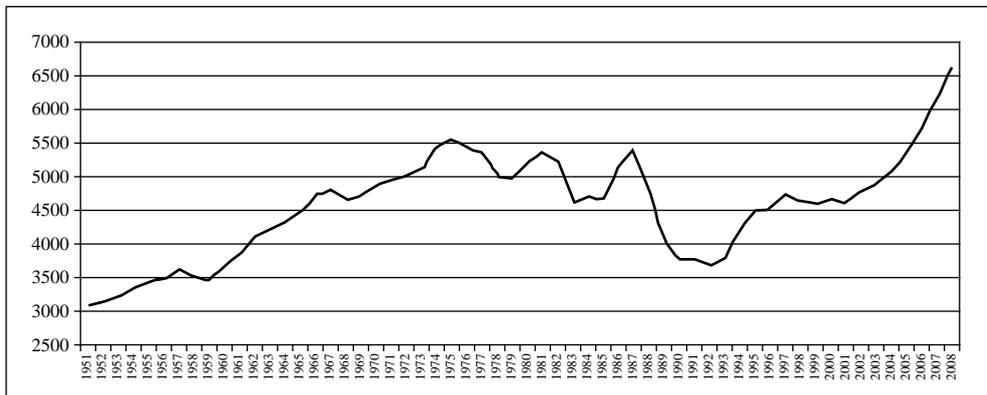
Fuente: Banco Central de Reserva

1.3. PERIODO LIBERAL CON INCLUSIÓN PAULATINA

El tercer periodo (1991-2010) es liberal con inclusión paulatina, pues viene acompañado con una disminución clara de la pobreza. Sin embargo, notemos que aún falta mucho por hacer en los campos de pobreza y desigualdad para poder lograr un país de clases medias económica, política y socialmente estable. Este periodo es nuevamente de reformas estructurales amplias, rápidas y profundas, con el objetivo de controlar y eliminar la inflación, y liberalizar la economía de las trabas heredadas del modelo nacionalista

intervencionista del periodo anterior. El periodo comienza con la ardua tarea de eliminar la hiperinflación y estabilizar la economía. La inflación se reduce drásticamente de 7481% en 1989 a 73% en 1992 y menos de 10% en 1997. Todo esto se logra con disciplina monetaria y una fuerte consolidación fiscal que convierte un déficit fiscal, que en 1989 era de 11% del PBI, en equilibrio fiscal en 1997. En el campo estructural se liberaliza el comercio internacional eliminando las prohibiciones a la importación y bajando drásticamente los aranceles de importaciones y uniformándolos en 1992. Se implementa un amplio programa de privatización que abarca todos los servicios públicos, con excepción de las empresas de agua, y se liquidan los bancos estatales de fomento, importantes focos de corrupción. Se crea un marco regulatorio que facilita la inversión extranjera, se reforma la recaudación tributaria, pero no se avanza en lo sustantivo en la reforma del mercado laboral, que continúa con rigideces y sobrecostos que son mayores en la de la mayoría de países latinoamericanos. Durante este periodo la pobreza baja de 58% en 1990 a 37% en 2008, asimismo se pueden diferenciar tres subperiodos. Primero, el de eliminación de la hiperinflación, la pobreza declina de 58% en 1990 a 43% en 1997-1998. Segundo, el de las crisis, rusa, asiática y argentina, de fines de los años noventa e inicios del nuevo milenio que encuentra al país aún macroeconómicamente débil, en que la pobreza vuelve subir a 55% en el año 2001. Tercero, el subperíodo de más alto crecimiento en la historia reciente del Perú cuando la pobreza se reduce de 55% en 1991 a 35% en 2009 (ver gráfico 3). La respuesta de la economía a las reformas fue bastante positiva, en este periodo el PBI creció al 4,8% promedio anual. El crecimiento del PBI per cápita fue de 3,7%, el más alto de los últimos 60 años. Cabe anotar que la reducción en la tasa de crecimiento de la población de un promedio de 3% anual en los primeros 40 años a un promedio de 2% anual en los últimos 20 años, también ha jugado un rol en aumentar el PBI per cápita en este último periodo.

Gráfico 2. Perú- PBI real per cápita 1950-2008
(Base: 1994)



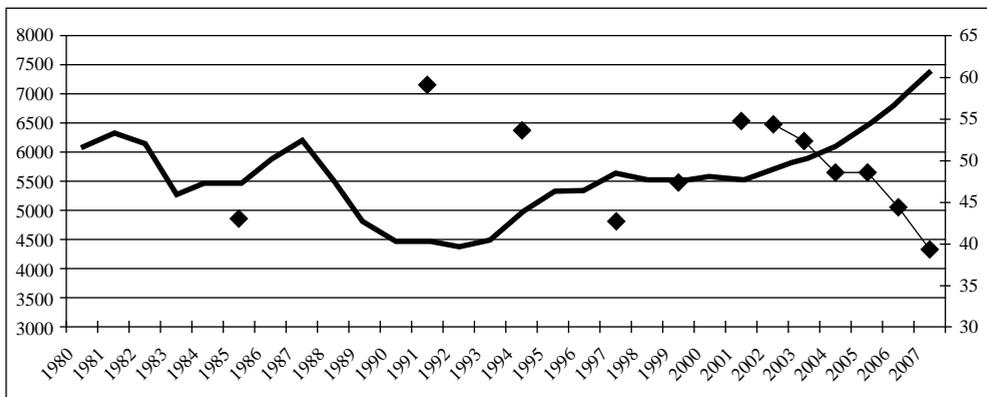
Fuente: Banco Central de Reserva

1.4. CRECIMIENTO CON INCLUSIÓN SOCIAL Y REDUCCIÓN DE LA VULNERABILIDAD EXTERNA

La última década de crecimiento económico con inclusión social y reducción de la vulnerabilidad externa es inédita en la historia del Perú reciente. En este periodo se mantuvieron las reformas estructurales de los años noventa y se profundizó en el manejo prudente de la macroeconomía con reglas fiscales y monetarias que permitieron solidificar la posición macroeconómica del país y reducir sus vulnerabilidades. La consolidación fiscal se profundizó emitiéndose una ley de prudencia y responsabilidad fiscal que permitió por primera vez en la historia reciente practicar políticas fiscales anticíclicas. El BCR instauró el sistema de metas de inflación que ha dado resultados muy exitosos, de inflaciones bajas durante el periodo, con las consecuencias que eso trae para una mejor asignación de recursos tanto estática como dinámica. Luego de la crisis rusa, asiática y argentina de fines de los años noventa e inicios de 2000, la economía respondió con mucha fuerza y, liderada por la inversión privada nacional y extranjera, creció a un ritmo nunca visto en la historia reciente del Perú.

El crecimiento per cápita de los últimos 10 años ha sido el más alto de la historia reciente del Perú y ha significado también un avance social. El PBI per cápita creció a 4,65% anual en los últimos 10 años. En el gráfico 3 se puede observar que el avance del crecimiento económico per cápita ha significado una reducción paulatina de la pobreza en la presente década, pasando ella de ser 55% de la población en 2001 a 35% en 2009, como ya habíamos anotado anteriormente.

Gráfico 3. Pobreza y crecimiento del PBI per cápita 1987-2008
(Dólares reales y porcentajes)



Fuente: varias ediciones del Marco Macroeconómico Multianual. Nota: PBI línea densa, tasa de pobreza, puntos en forma de rombos.

Además, hay indicios de que, por primera vez en nuestra historia reciente, una de las más importantes crisis mundiales de los últimos 80 años no ha afectado significativamente a la economía peruana ni los niveles de pobreza en nuestro país. Las cifras

preliminares de crecimiento económico muestran que, luego de crecer a 0,9% en 2009, para 2010 se estima un crecimiento del 8,78%. Estos resultados marcan el efecto más corto de una crisis externa sobre el país, a pesar que la crisis externa ha sido la de mayor magnitud después de la Gran Depresión de 1929. Cifras preliminares de pobreza muestran que esta ha seguido bajando a pesar de la crisis.

Si nuestro país creciera al 5% anual sostenidamente en los próximos 20 años, lo que es factible dada su performance pasada en épocas normales —indica que el PBI potencial del país es de alrededor de 6%— y el hecho de que todavía está en una etapa de crecimiento transicional, el PBI se duplicaría en 14 años y el PBI per cápita en 18 años.

Pasemos ahora a analizar qué lecciones podemos sacar de la moderna teoría del crecimiento económico y de los estudios empíricos sobre el mismo para que la economía peruana crezca sostenidamente por una generación.

2. ¿QUÉ DICE LA TEORÍA Y LA EVIDENCIA EMPÍRICA MUNDIAL SOBRE LOS DETERMINANTES DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO?

2.1. TEORÍA

El modelo de crecimiento neoclásico (Barro y Sala-i-Martin 2004) genera dos predicciones fundamentales. Primera, la transición hacia el crecimiento económico per cápita está determinada por la acumulación de capital físico y humano y la explotación de recursos naturales por trabajador per cápita, mientras más alta sea la distancia entre el nivel de ingreso potencial per cápita de largo plazo y el ingreso inicial per cápita de cada país, mayor será la tasa de crecimiento económico en la transición. Segunda, cuando un país llega a su ingreso potencial, continuará creciendo indefinidamente basado en el avance continuo de la tecnología y la innovación que impregnan continuamente la estructura productiva del país. Este modelo de crecimiento continuo logra explicar un rasgo distintivo de casi todas las economías en el mundo desde el siglo XX: el crecimiento del PBI per cápita es un proceso continuo. Otro rasgo útil de la teoría del crecimiento es que organiza la discusión sobre el crecimiento económico en dos grandes campos: primero, la transición hacia el crecimiento potencial de largo plazo, y segundo los determinantes del crecimiento potencial de largo plazo. La discusión de la transición se centra alrededor del concepto de convergencia o divergencia del crecimiento de los países en desarrollo hacia las tasa de crecimiento logradas por los países desarrollados. El modelo original de Solow y sus extensiones suponen una economía eficiente y competitiva con un marco institucional acorde para que las predicciones de crecimiento convergente ocurran.

Las condiciones iniciales de las economías en desarrollo se pueden tipificar como economías sub-capitalizadas con marcos institucionales distorsionados como era, por ejemplo, la economía peruana inicios de los años noventa.

La teoría del crecimiento económico nos da un mensaje muy claro para que las economías en desarrollo puedan crecer aceleradamente en la transición hacia el crecimiento sostenido: profundización de la acumulación de capital físico y humano por trabajador y desarrollo de un marco de políticas sanas que minimicen las distorsiones del marco institucional. Para profundizar la acumulación de capital físico y humano por trabajador, además del marco de políticas sanas, se requiere el desarrollo del sector financiero para canalizar eficientemente el ahorro a la inversión, y reformar la calidad de la educación así como la calidad y cobertura de la salud. Para poner la economía en orden, se requiere alcanzar una estabilidad macroeconómica permanente y generar y sostener un marco de políticas estructurales donde el mercado competitivo sea el principal asignador de recursos. Esto último se logra abriendo la economía a la competencia internacional tanto en los mercados de bienes y servicios como en los mercados financieros y flexibilizando los mercados de factores, en particular el mercado laboral.

La nueva teoría del crecimiento nos enseña que luego de la transición, para crecer sostenidamente en términos per cápita, necesitamos desarrollar una capacidad para adoptar nuevas tecnologías permanentemente de manera que ellas se transformen en nuestra fuente perpetua de crecimiento. Nuestro reto, en el caso peruano, no es tanto innovar y crear nuevas tecnologías, es más bien absorber y adaptar las que ya existen en el mundo. Para este fin, juega un rol especial la acumulación continua de capital humano con la mejora de la educación, especialmente la universitaria y el aprendizaje en el trabajo. La apertura al comercio internacional (en particular, la importación de bienes de capital y equipo), la inversión extranjera directa, y la investigación básica y aplicada juegan también un rol fundamental. Obviamente el crecimiento de largo plazo requiere mantener permanentemente todas las transformaciones desarrolladas en el periodo de transición. Tanto la estabilidad macroeconómica como las reformas estructurales, pues cualquier reversión en ellas implicaría la paralización del crecimiento económico o más aun su posible reversión, como ocurrió en el periodo intervencionista de 1970 a 1990 en nuestro país.

2.2. EVIDENCIA EMPÍRICA

El análisis empírico de los determinantes del crecimiento tiene dos grandes vertientes: primera, los estudios de país que son del tipo casuístico, y se concentran en analizar cuáles son los motores y las barreras al crecimiento económico; y, segunda, los estudios de los determinantes del crecimiento a nivel de un conjunto de países que generalmente abarca países desarrollados y en desarrollo. Estos últimos se realizan con técnicas contables y técnicas econométricas muy potentes que superan la mayoría de los problemas de estimación de los determinantes del crecimiento. Los estudios econométricos se realizan para conjuntos de países debido a la limitación de información que existe a nivel de cada país para hacer estudios individuales.

2.2.1. Estudios de casos

Las lecciones que nos dejan los estudios de casos abarcan tanto los rasgos de los países exitosos como las barreras para crecer sostenidamente de los otros países.

El primer esfuerzo masivo de entender el crecimiento luego de las reformas de la década de 1990 se desarrolla en la primera mitad de la década de 2000 (World Bank 2004). Este esfuerzo se inspira en estudios anteriores que había realizado el Banco Mundial sobre la experiencia de crecimiento en el Este asiático (World Bank 1993). El reporte del 2004 trata de criticar el llamado Consenso de Washington (las políticas del consenso de Washington son las reformas aplicadas en el Perú en 1990 más la defensa de los derechos de propiedad, reforma judicial y la liberalización del mercado laboral que no se llegaron a implementar a cabalidad en nuestro país), en el que supuestamente se basaron las reformas aplicadas principalmente en Latinoamérica en 1990, las cuales, según arguye este reporte, no habían tenido el éxito esperado en términos de crecimiento económico, si se les comparaba con el «milagro asiático». El argumento central de este reporte y de la literatura que se derivó sobre diagnósticos de crecimiento económico (ver Hausman, Rodrick y Velasco 2004) es el siguiente: arguye que países que no aplicaron las políticas del consenso de Washington, pero que respetaron los principios básicos de estabilidad macroeconómica, asignación de recursos basada en el mercado y apertura/ globalización, son los que más han crecido. Pone como ejemplos a China e India que han seguido los principios arriba mencionados, pero han desarrollado políticas más cercanas a las que desarrollaron los países del «milagro asiático», que tienen un grado de intervencionismo mayor que el de las políticas aplicadas en Latinoamérica. El principal problema de este reporte es que se apresuró a juzgar el resultado de crecimiento económico latinoamericano sin dejar el tiempo suficiente para que este emerja, confundiendo la caída cíclica en el crecimiento derivada de las crisis asiática, rusa y argentina con una caída estructural. Al menos en el caso del Perú esto es muy claro: como hemos visto el Perú crece a tasas muy altas de 1992 a 1997 y reanuda su alto crecimiento después de las crisis a inicios de la década de 2000. Además el reporte asocia a China con las políticas intervencionistas del este asiático, cuando es un ejemplo de amplio liberalismo económico en que todos los mercados y particularmente el mercado laboral está ampliamente liberalizado y los derechos de propiedad son garantizados por el Estado, a diferencia de las liberalizaciones latinoamericanas donde la defensa de los derechos de propiedad y la estabilidad política y jurídica dejan mucho que desear, y los mercados laborales no han sido liberados suficientemente. Una de las lecciones positivas que deja el reporte es que debemos poner más énfasis en fortalecer las instituciones para enfrentar los problemas de gobernabilidad (problemas de agente-principal), los comportamientos predatorios de los sectores público y privado y los problemas de decisión colectiva que distorsionan la competencia en los mercados políticos.

Las lecciones de los países exitosos (World Bank 2008) basadas en un espectro muy amplio de opiniones y análisis de casos de economistas de talla mundial son bastante claras. Son cinco los ingredientes básicos comunes a todos estos países que han despegado al desarrollo. Insertarse en el mercado mundial, lograr estabilidad macroeconómica con ahorro fiscal, orientación hacia el futuro con altas tasas de ahorro e inversión privada y pública, dar al mercado el rol principal en la asignación de recursos y tener una buena gobernabilidad que atienda los objetivos sociales antes que los particulares y se preocupe explícitamente por lograr un crecimiento inclusivo que no solo es más justo sino que también ayuda a la necesaria estabilidad política y social, y a la expansión del mercado interno para permitir desarrollar el crecimiento sostenido de largo plazo.

El análisis empírico referido a Latinoamérica (Rojas 2009) analiza barreras políticas y sociales además de económicas que no han permitido despegar a la región desde la Segunda Guerra Mundial. Las barreras económicas son la falta de respeto de los derechos de propiedad de todos los habitantes del país y la inestabilidad macroeconómica. Las barreras sociales son la falta de igualdad de oportunidades en el sentido de ampliar el acceso a hacer empresa a todos los sectores de la población y que el crecimiento económico no está al alcance a toda la población, especialmente la más pobre. En el campo económico y político se arguye que los respectivos ámbitos no son lo suficientemente competitivos como para evitar la captura del poder político por las élites y los intereses particulares.

2.2.2. Estudios cuantitativos

Dentro de estos estudios podemos distinguir dos grupos: primero, la literatura sobre la contabilidad del crecimiento y, segundo, estudios econométricos sobre los determinantes del crecimiento mundial.

2.2.2.1. *La contabilidad del crecimiento económico.*

La literatura sobre la contabilidad del crecimiento es meramente descriptiva. Esta literatura parte de una identidad contable entre la tasa de crecimiento del PBI y las tasas de crecimiento de los factores de producción (capital y trabajo) ponderadas por sus contribuciones al PBI más un término de crecimiento residual que hace que, por definición, la tasa de crecimiento del PBI sea igual a la tasa de crecimiento ponderada de los factores más esta tasa de crecimiento residual.

A esta tasa de crecimiento residual se le llamó inicialmente tasa de crecimiento tecnológico pero con el tiempo, dada la naturaleza residual del término, se le denominó tasa de crecimiento de la productividad total de los factores (PTF). Como esta tasa de crecimiento de la PTF es residual, se interpreta que abarca todas las influencias sobre la tasa de crecimiento del PBI que no pueden ser explicadas por el crecimiento del capital y el trabajo. Así la PTF puede abarcar elementos tecnológicos como también políticos,

políticas de estabilización y de reforma estructural, así como también mejoras en la eficiencia con que se usan los factores de producción, que no están consideradas en el mero crecimiento de los mismos.

La ecuación básica de la contabilidad del crecimiento económico es:

$$\Delta Y/Y = \Delta A/A + \alpha \Delta K/K + (1 - \alpha) \Delta L/L$$

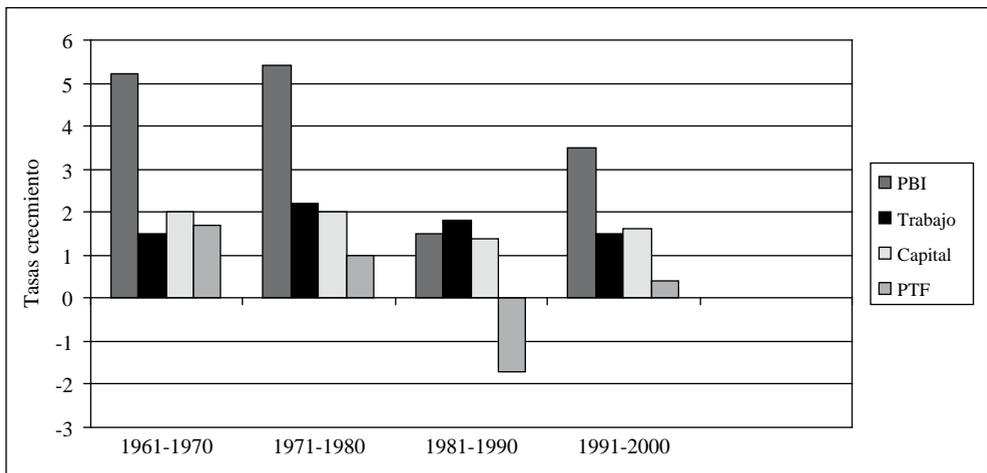
Donde Δ significa incremento, Y es el PBI, A es la PTF, K es el capital y L es el trabajo. En esta ecuación $\Delta A/A$ está definido como un residuo que iguala siempre la ecuación básica. Por esto se suele decir que la magnitud de PTF es una medida de la magnitud de nuestra ignorancia. Sobre esta ecuación básica se han hecho una serie de depuraciones que buscan medir con más exactitud el capital y el trabajo. En lo que se refiere al trabajo se ha redefinido como capital humano añadiendo a la medición de la fuerza laboral, la educación de la misma. En otras mediciones se han hecho ajustes al capital y al trabajo por el grado de utilización de los mismos.

Las estimaciones más recientes y completas de contabilidad del crecimiento se reportan en Loayza, Fajnzylber y Calderón (2008). El resultado principal de este estudio, que está en línea con la mayoría de los estudios anteriores sobre el tema, es que los cambios en la productividad total de los factores PTF son los que describen la mayor parte de los cambios en las tasas de crecimiento de los países latinoamericanos. Independientemente de los ajustes que se hagan al capital por utilización y al trabajo por capital humano y utilización, los resultados son cualitativamente los mismos. El gráfico 4 muestra los resultados de la medición de los componentes del crecimiento para el país medio de Latinoamérica por décadas. Los resultados muestran que a partir de la década de 1970, los cambios en la PTF son los que explican la mayor parte de los cambios en la tasa de crecimiento del PBI. Por ejemplo, en 1980, la denominada década perdida para Latinoamérica, la contracción en la PTF es la que explica el grueso de la reducción del crecimiento del PBI y así también la recuperación del crecimiento en 1990 es nuevamente el cambio en la PTF el que explica esa recuperación.

Como mencionábamos anteriormente, estas estimaciones contables no explican, solo describen el crecimiento económico. También decíamos que bajo el título de PTF se agrupan una multiplicidad de factores y no solo el cambio tecnológico. El reto es entonces averiguar qué está detrás de estos cambios en la productividad total factorial. Un estudio reciente (Pages 2010) se aboca a esa tarea para Latinoamérica. Partiendo de la observación de que en 1960 el ingreso per cápita (una medida de la productividad laboral) de Latinoamérica se aproximaba ser una cuarta parte del de EEUU y que en 2010 solo llega a ser una sexta parte del mismo, e informado por los estudios de contabilidad del crecimiento, llega a la conclusión que la causa principal del retraso en el crecimiento económico latinoamericano es la baja tasa de crecimiento de la productividad factorial total. La buena noticia que nos trae este estudio es que para revertir el crecimiento de la productividad factorial total en Latinoamérica no es necesario solo

remontar el atraso tecnológico de la región sino que se puede hacer mucho con políticas que mejoren la asignación intersectorial y entre empresas de diferentes tamaños, de los recursos, sin necesidad de recursos adicionales. Arguye muy persuasivamente que la mayoría de los países latinoamericanos carece de una amplia clase media empresarial productiva. La estructura típica de producción en Latinoamérica está conformada por un grupo pequeño de grandes empresas de alta productividad que son como islas en un mar de pequeñas y micro empresas, la mayoría de las cuales son informales y la mayoría de las cuales están situadas en un sobredimensionado sector de servicios de muy baja productividad. Lo que está faltando en esta estructura son las típicas empresas medianas que son la fuente del crecimiento de la productividad en otras regiones. Esta situación se debe a la estructura de incentivos que crean las políticas públicas hacia la producción en Latinoamérica. Estas políticas favorecen a la micro y pequeña empresa e inducen a la informalidad. Entre las políticas más distorsionantes están: los regímenes tributarios especiales para micro y pequeña empresa, las políticas sociales que fomentan la informalidad al elevar los costos de hacer negocios y al ofrecer sistemas de seguro de salud gratis a la población cuando los empleados formales tienen que pagar por los mismos, las barreras al comercio interno y externo, el subdesarrollo del sector financiero y las barreras institucionales al acceso al crédito tanto para la inversión como para innovación, entre otras. Esto hace que las pequeñas empresas informales tengan una enorme ventaja de costos sobre las formales. Las únicas empresas que pueden ser formales son las grandes pues diluyen los costos de la formalidad por su escala de operación, el grueso del resto de las empresas están concentradas en la pequeña y micro empresa informal atrapadas en una trampa de baja productividad.

Gráfico 4. Descomposición Simple del Crecimiento LAC, país mediano por década



Fuente: Loayza et al. *Economic Growth in LAC*. World Bank (2008)

2.2.2.2. *Los determinantes del crecimiento económico*

Son estudios econométricos que se iniciaron para poner a prueba las teorías del crecimiento, en particular para probar la hipótesis de convergencia condicionada de las tasa de crecimiento de los países pobres hacia las de los países ricos. Se distingue convergencia condicionada de convergencia absoluta. La convergencia condicionada mide la convergencia separando los efectos de las variables que influncian las condiciones de equilibrio del crecimiento de largo plazo, de las fuerzas que en la transición llevan a converger a las tasa de crecimiento de ambos grupos de países y eventualmente a igualar sus niveles de ingreso per cápita. La ecuación básica de las estimaciones de convergencia condicionada es:

$$\Delta y/y = g \{ y(0), y^* \}$$

- +

Donde y es el PBI per cápita, $\Delta y/y$ la tasa de crecimiento del PBI per cápita, $y(0)$ el y inicial e y^* , el y de equilibrio de largo plazo.

La ecuación nos dice que la tasa de crecimiento del PBI por trabajador es una función negativa del nivel inicial (esto mide la convergencia, mientras más bajo el nivel inicial del PBI y más alta su tasa de crecimiento). Los principales determinantes de la convergencia en el caso de los países pobres son la acumulación de capital per cápita y el grado de adaptación tecnológica. Por otro lado, la ecuación también nos dice que la tasa de crecimiento del PBI per cápita es una función positiva del nivel de equilibrio estable del PBI por trabajador. Dentro de los determinantes del PBI potencial por trabajador están todas las políticas estructurales y de estabilización que no son captadas formalmente por el modelo de crecimiento. Entre los principales determinantes están la tasa de ahorro, el crecimiento poblacional, el mantenimiento de la ley y la democracia, el tamaño del gobierno, la apertura hacia el exterior, cambios en los términos de intercambio, la tasa de inflación, el grado de profundización financiera, la corrupción, la desigualdad, entre otras.

Así planteadas, las estimaciones econométricas han sido relativamente exitosas en explicar la convergencia de los países asiáticos hacia los niveles PBI per cápita de los países desarrollados y la divergencia del resto de países en desarrollo con respecto a los países desarrollados, en los que las fuerzas que deprimen el PBI potencial dominan a las fuerzas de la convergencia condicionada (ver Barro 2006).

Los estudios sobre los determinantes del crecimiento en Latinoamérica son numerosos, la inmensa mayoría de ellos usan datos de panel. Vale decir datos de promedios quinquenales o promedios por década por país de las variables a analizar con el objeto de suavizar los ciclos económicos y captar el potencial de crecimiento económico. El costo de este sistema de estimación es que se pierden muchas observaciones individuales, de allí que para tener una estimación robusta es necesario hacerla para un conjunto de países. Los estudios más antiguos incluyen en su panel solo países de Latinoamérica (De Gregorio 1992, Corbo y Rojas 1993). Luego de estos estudios pioneros se realizan

una serie de estudios con datos de panel con muestras de países a nivel mundial con métodos econométricos más sofisticados que consiguen resultados más robustos en las estimaciones (De Gregorio y Lee 1999, 2003, Fernández-Arias y Montiel 2001, Calderón y Servén 2004, Loayza et al. 2008, Calderón 2010). A continuación resumimos las principales variables que se han mostrado significativas en las estimaciones anteriores agrupadas en cinco grandes categorías con sus correspondientes variables de medición y el impacto que cada variable ha tenido sobre la tasa de crecimiento del PBI per cápita:

Tabla 1. Variables explicativas del crecimiento económico

Categoría	Variable	Impacto
Convergencia transicional	PBI inicial	-
Reversión cíclica	Brecha de PBI inicial	-
Políticas estructurales e instituciones		
Capital físico	Inversión/PBI	+
Capital humano	Años escolaridad, matrícula	+
Desarrollo financiero	Crédito privado/PBI	
	M2/PBI	+
Apertura comercial	(Export+Import)/PBI	
Barreras burocráticas	Cons.Gob/PBI	-
Desigualdad del ingreso	Porcentajes del ingreso	0
Gobernabilidad	Libertades civiles,	+
	Derechos políticos	+
	Imperio de la ley	+
Infraestructura	Teléfonos per cápita	+
	Energía per cápita	+
	Caminos per cápita	+
Políticas de estabilización		
Inflación	Tasa del IPC	-
	Volatilidad inflación	-
Sobrevaluación tasa de cambio	Precio mercado negro	-
Crisis balanza de pagos	Frecuencia episodios	0
Condiciones externas		
Términos de intercambio	Cambio términos Inter.	+
Flujos de capitales	Flujos privados/PBI	+
	Inversión Dir Ext/PBI	+

Fuente: Elaboración propia basada en Loayza et al. (2008)

La inmensa mayoría de las variables que afectan la tasa de crecimiento del PBI per cápita aparecen en las estimaciones con el signo esperado en una muestra amplia de estudios. La primera categoría mide el grado de convergencia condicional, por esto mientras más atrasado sea el país (menor su PBI per cápita), mayor será su tasa de crecimiento. La segunda categoría mide una variable que recién se ha incorporado en los estudios empíricos con bastante éxito: el impacto que tiene sobre la tasa de crecimiento del PBI que el PBI de inicio de periodo de medición esté por debajo del PBI potencial, si el PBI inicial está por debajo se acelera la tasa de crecimiento del PBI per cápita y viceversa. La relación del resto de variables con la tasa de crecimiento del PBI per cápita se explica por sí sola.

Con esto terminamos la revisión de los estudios empíricos sobre los determinantes del crecimiento económico y procedemos a explicar el crecimiento peruano reciente y el potencial de crecimiento futuro.

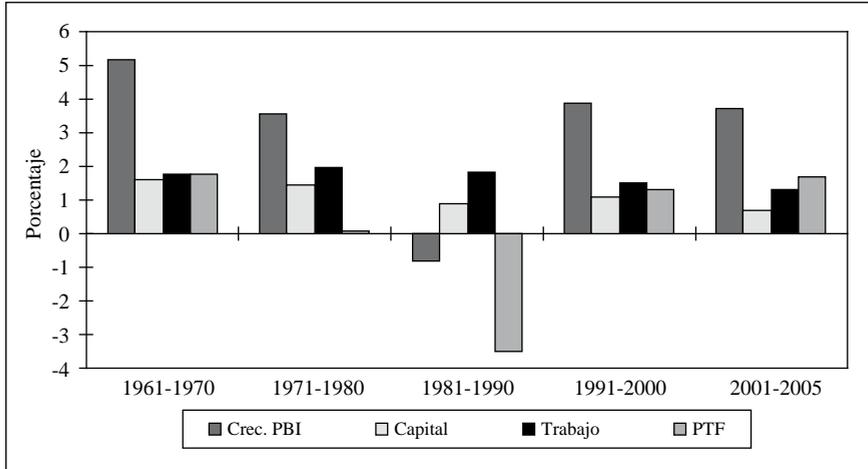
3. FUENTES DE CRECIMIENTO ECONÓMICO PERUANO DE LAS ÚLTIMAS DOS DÉCADAS

Para ir más allá de las palabras vamos a basar nuestro análisis, en la medida de lo posible, en estimaciones cuantitativas sobre las fuentes de crecimiento del Perú. Decimos en la medida de lo posible porque estas fuentes cuantitativas son imperfectas por las siguientes razones: primera, las estimaciones de contabilidad del crecimiento son meramente descriptivas, sufren de problemas de errores en las variables explicativas y concentran la explicación del crecimiento en una gran caja negra llamada productividad total factorial; segunda, las estimaciones econométricas se derivan estimaciones de panel de grupo de países lo que limita su explicación para países individuales; tercera, cuando las estimaciones se refieren a un país en particular sufren limitaciones de data que reducen la calidad de la estimación y, finalmente medir variables cualitativas, como la calidad de las instituciones, es difícil y siempre incluye un grado de arbitrariedad. Además excluyen a variables que no covarían con la tasa del crecimiento del PBI per cápita pero que afectan no solo las condiciones iniciales, sino la posibilidad de crecer del país. Por las razones arriba citadas vamos a complementar el análisis cuantitativo con las lecciones de los estudios empíricos a nivel mundial y sobre el Perú en particular.

3.1. LOS RESULTADOS SOBRE LA CONTABILIDAD DEL CRECIMIENTO PARA EL PERÚ

En el gráfico siguiente presentamos las últimas estimaciones de la contabilidad del crecimiento para el Perú que abarcan el periodo 1960 a 2005.

Gráfico 5. Contabilidad del crecimiento: Perú 1960-2005
(tasas de crecimiento)



Fuente: Loayza (2008)

El mensaje principal que nos da el gráfico 5 es que la productividad total de los factores ha jugado un rol principal en las fluctuaciones de la tasa de crecimiento económico peruano en los últimos 45 años. Cuando el crecimiento cae de 1960 a 1970, el factor que más se reduce es la PTF, cuando este sigue cayendo en 1980, es nuevamente la PTF la que explica el grueso de la caída. Igual rol tiene la PTF en la recuperación del crecimiento de 1990 y de 2000 y a 2005. La lección principal de este ejercicio, aunque meramente descriptivo, es que hay que investigar qué está detrás de los cambios en PTF para poder saber qué determina el crecimiento económico peruano.

Antes de emprender el estudio de la PTF revisemos los resultados de los estudios econométricos para el Perú pues ellos nos ayudarán a llenar esa caja negra del PTF aunque no del todo.

3.2. LOS DETERMINANTES DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN EL PERÚ

Se han hecho una cantidad significativa de estudios sobre los determinantes del crecimiento económico en el Perú. Un primer grupo son estudios de país de corte longitudinal-series de tiempo muy meritorios pero con todas las limitaciones de data y estimación que enfrenta un problema econométrico complejo con una base de datos reducida. Entre estos estudios figuran el pionero de Vega-Centeno (1989, 1997), Carranza et al. (2005) y Hausmann y Klinger (2009). Estos dos últimos estudios siguen caminos heterodoxos para averiguar los determinantes del crecimiento en el Perú. El de Carranza et al. (2005) usa como variable dependiente la productividad factorial total, que es un residuo, lo que limita mucho la capacidad de estimación y el de Hausmann

trata de cuantificar el diagnóstico del crecimiento económico peruano reciente basándose en identificar las principales restricciones al crecimiento sin tratar de cuantificar la importancia relativa de cada determinante.

Un segundo grupo de estudios econométricamente más actualizados, realizados basándose en la data de panel multipaíses, con estimaciones más robustas que cuantifican la contribución de cada variable explicativa al cambio en el crecimiento del PBI per cápita del país, son el estándar internacional de medición del crecimiento en la actualidad. Entre estos destacan Loayza et al. (2008) y Loayza (2008). Nuestro análisis cuantitativo se basará principalmente en este grupo de estudios.

3.3. LAS FUENTES DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN EL PERÚ EN LAS ÚLTIMAS DOS DÉCADAS

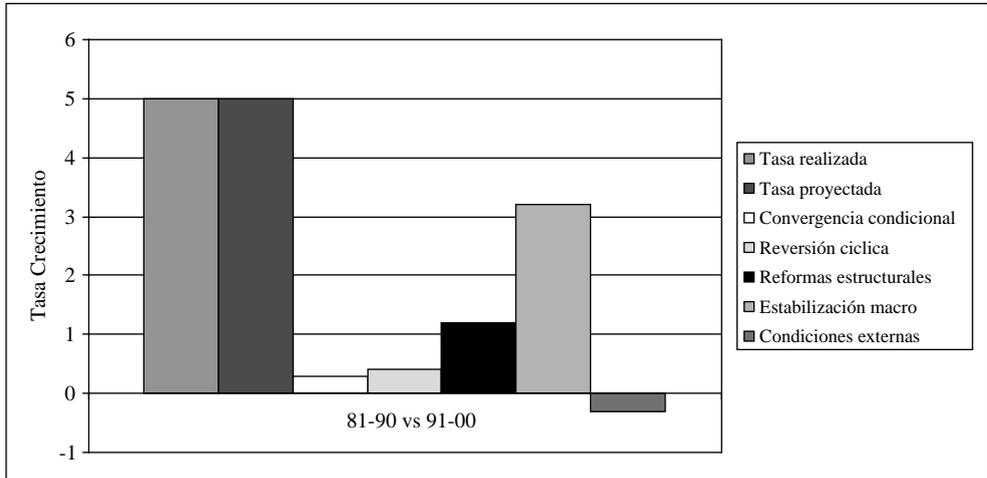
Primero analizaremos las fuentes de crecimiento del Perú en 1990 y luego en 2000. El análisis lo haremos por categorías de los determinantes del crecimiento pues así se suavizan los posibles errores de medición que podrían existir a nivel de variables particulares dentro de cada categoría.

En la década de 1990, la principal fuente de crecimiento fue la política de estabilización macroeconómica. Esto era claro y esperable después de la hiperinflación de la segunda mitad de 1980. La política de estabilización macro en el Perú ha cumplido dos roles: el primero se refiere al estándar, tratar de equilibrar la oferta y demanda global al nivel de PBI de pleno empleo; y, el segundo, y más importante para el crecimiento económico es el efecto sobre la eficiencia en la asignación de recursos que se deriva de una reducción drástica en el nivel de precios y de la variabilidad de los precios permitiendo que el mercado asigne los recursos eficientemente, reduzca la incertidumbre y reviva la inversión y la estructura económica vuelva funcionar normalmente. Este es el efecto estabilización macro sobre la tasa de crecimiento del ingreso per cápita. Este efecto tiene su máximo impacto en la década de 1990. En el gráfico 6 se muestra cómo la política estabilización explica más de 3 puntos porcentuales de cambio del PBI per cápita entre las décadas de 1980 y 1990, que fue de 5 puntos porcentuales.

Las reformas estructurales explican un 20% del crecimiento en el PBI per cápita de 1990 (ver gráfico 6). Las reformas estructurales tienen un efecto más gradual sobre el crecimiento económico por lo que sus efectos se extienden, como veremos más arriba, con la misma fuerza en la década de 2000. Los mayores aportes estructurales al crecimiento en la década de 1990 lo dan la infraestructura y la profundización financiera. El avance en la infraestructura refleja el efecto de la privatización en el Perú que se llevó a cabo principalmente entre 1992 y 1996, y significó un aporte fiscal de 16% del PBI y trajo aumentos en la eficiencia y en la productividad total de los factores con una ganancia neta en el empleo, contando la reducción del empleo directo y la ampliación del indirecto (ver Torero 2005). En lo que se refiere al impacto de la profundización financiera, este también fue dramático, pues la liquidación de la banca estatal de fomento dejó un

espacio significativo para el crecimiento del crédito privado tanto nacional como extranjero; esto, aunado a la remonetización luego de reducir drásticamente la hiperinflación, permitió una profundización financiera rápida y profunda con significativo impacto en la productividad total de los factores que se materializa en el crecimiento del PBI per cápita de la década.

Gráfico 6. Perú- Fuentes de crecimiento del PBI per cápita de 1980 a 1990 (tasas de crecimiento)



Fuente: Loayza (2008)

La convergencia condicional fue una fuente reducida de crecimiento pues la reversión cíclica (comúnmente llamada el efecto rebote) la dominó ampliamente debido a la enorme reducción del ingreso per cápita en la década de 1980.

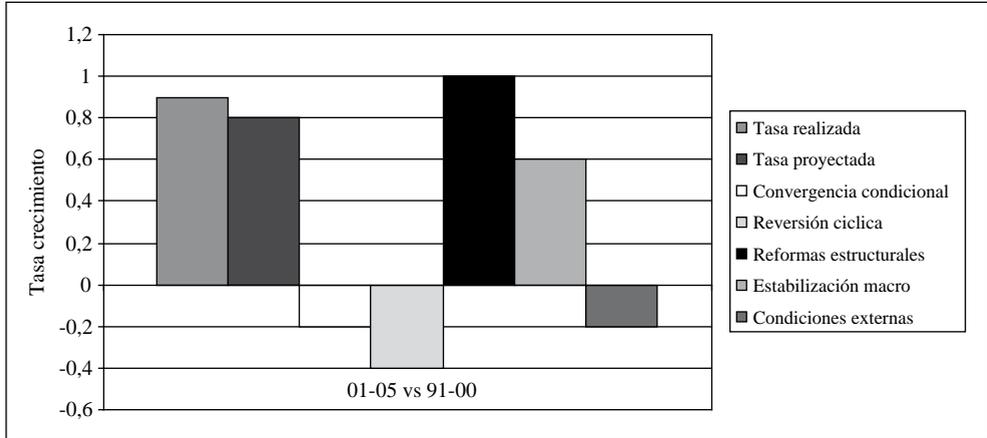
En la década pasada la principal fuente de crecimiento fueron las reformas estructurales de largo aliento, pues la estabilización macroeconómica ya estaba llegando al fin de su ciclo de impacto sobre el crecimiento. En este periodo las estimaciones cuantitativas solo llegan hasta 2005, periodo insuficiente para evaluar toda la década sobre todo con respecto al alto crecimiento entre 2006 y 2010. Aun así, las estimaciones del gráfico 7 marcan una pauta con respecto al rol preponderante de las políticas de reforma estructural versus las de reforma macroeconómica.

Las principales fuerzas detrás del crecimiento de la década pasada son la apertura comercial, la profundización financiera y el desarrollo de la infraestructura. Esta y otras reformas estructurales tienen un impacto paulatino en el crecimiento, pues toman tiempo para materializarse en términos de aumentos en la productividad del sistema productivo.

La apertura comercial recién despegó con fuerza en la década pasada. Maduraron los proyectos mineros y despegó la agricultura no tradicional (ver gráfico 8). El desarrollo de la infraestructura y en particular de la logística y el transporte en interacción con el

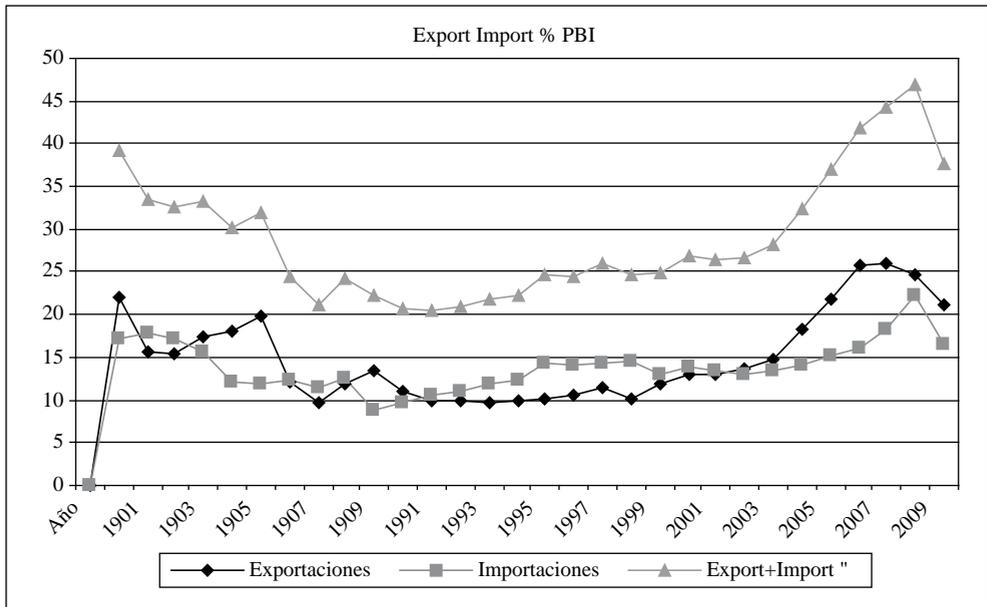
comercio internacional han jugado un rol preponderante en facilitar la apertura comercial y contribuir al crecimiento de la década.

Gráfico 7. Perú- Fuentes de crecimiento del PBI per cápita de 1990 a 2005 (tasas de crecimiento)



Fuente: Loayza (2008)

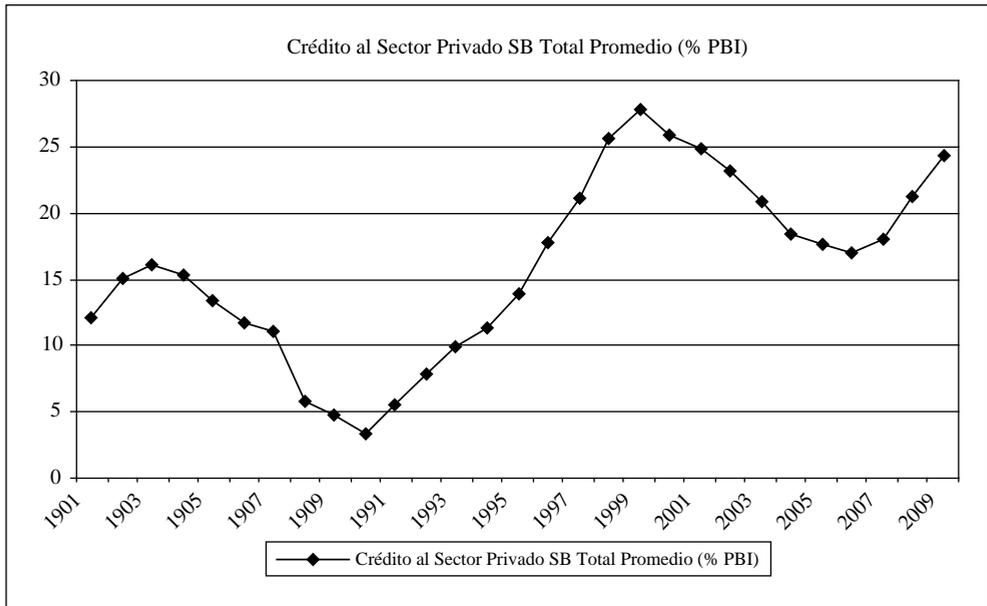
Gráfico 8. Apertura comercial 1980- 2009 (porcentajes del PBI)



Fuente: Banco Central de Reserva

La profundización financiera también ha jugado un rol preponderante en el crecimiento, simplemente porque nuestro país está todavía muy atrasado en el grado de penetración financiera y, por tanto, su aporte a la productividad de la economía es sustancial. El grado de penetración financiera del Perú es apenas 25% del PBI, en línea con los países centro americanos, mientras que en Chile la penetración llega al 100% y en los países avanzados al 150%. Hay entonces mucho camino por recorrer (ver gráfico 9).

Gráfico 9. Profundización financiera 1981-2009
(porcentajes del PBI)



Fuente: Banco Central de Reserva

La temprana consolidación de las políticas macroeconómicas en la década pasada creó el ambiente propicio para el crecimiento acelerado sobre todo en la segunda parte de la década pasada. La ley de responsabilidad y transparencia fiscal se promulgó en 1999 y ha sufrido modificaciones que la han mejorado. A partir de 2005 en que la meta de déficit fiscal se fija en 1% del PBI y se empieza a aplicar política fiscal contra cíclica, que coincide con el periodo de crecimiento más alto reciente (ver Montoro y Moreno 2007). En paralelo, el BCRP luego de mantener la inflación bajo control durante un lustro, instauró desde 2002 un esquema de metas de inflación. Bajo este esquema, el BCR anuncia una meta de inflación (2,0%, +/- 1%). Este esquema le ha permitido anclar las expectativas de inflación a niveles bajos, reducir la volatilidad de los precios y la incertidumbre económica (ver Canales et al. 2010). El Perú tiene ahora una política macroeconómica de primer nivel que además ha contribuido a reducir

su vulnerabilidad externa. Esta política poco aportará al crecimiento futuro, pero eso no quiere decir que no sea absolutamente necesaria para seguir creciendo. La política macroeconómica está pasando de ser una fuente de crecimiento a ser una condición necesaria aunque no suficiente de crecimiento futuro. Esto quiere decir que cualquier desviación de la misma puede afectar gravemente las posibilidades de crecer del país, sobre todo teniendo en cuenta que todavía enfrentamos un alto grado de dolarización y que debido a la exportación primaria los ingresos fiscales son volátiles.

La convergencia transicional y reversión cíclica jugaron un papel menor en el crecimiento per cápita de la década pasada. Aunque no tenemos una estimación completa de estos factores, en el gráfico 6 podemos ver que las fluctuaciones del PBI en la década de 1990 fueron sustancialmente menores que las de la década anterior, por tanto los fenómenos de reversión cíclica al inicio de la década de 2000 se reducen. En lo que respecta a la convergencia transicional las estimaciones a 2006 no muestran consistencia. Dado el grado de desarrollo del Perú, cuyo PBI per cápita está todavía muy por debajo del de los países desarrollados, es de suponer que todavía le queda bastante camino por recorrer en la convergencia hacia el PBI de los países avanzados.

A diferencia de periodos anteriores, los shocks externos, tanto de términos de intercambio como de variaciones en el crecimiento de la economía mundial han jugado un rol marginalmente negativo en el crecimiento per cápita del país en el periodo. Esta disminución de la vulnerabilidad externa es el reflejo de la fortaleza que han traído a nuestra economía las políticas económicas aplicadas durante el periodo.

En resumen, el crecimiento del Perú en los últimos 20 años ha estado dominado por dos fuerzas: las reformas estructurales y las políticas macroeconómicas, que también hicieron al país menos vulnerable a los shocks externos. Las reversiones cíclicas jugaron su rol sobre todo en la década de 1990 y la fuerza de la convergencia del crecimiento hacia el nivel del PBI de los países avanzados ha sido minimizada dados los enormes cambios de política económica que ocurrieron en las últimas dos décadas y generaron ganancias de productividad. La apertura comercial y la profundización financiera han sido parcialmente complementadas por una mejora en el sistema educativo y en la infraestructura del país. Lo que es claro es que el país ha retomado la ruta del crecimiento liderado por las exportaciones. Sin embargo este tipo de crecimiento se puede agotar pues la política macroeconómica ya cumplió su rol como fuente de crecimiento y la apertura comercial ya está prácticamente completa. Debemos buscar nuevas fuentes de crecimiento que nos permitan seguir creciendo aceleradamente por una generación. A eso no abocamos en la siguiente sección.

4. CONDICIONES Y FUENTES DE CRECIMIENTO SOSTENIDO DE LARGO PLAZO

4.1. CONDICIONES NECESARIAS AUNQUE NO SUFICIENTES PARA CRECER ACELERADA Y SOSTENIDAMENTE

Antes de auscultar las fuentes de crecimiento futuras del Perú discutamos tres condiciones necesarias, aunque no suficientes, para seguir creciendo aceleradamente y sostenidamente. La primera es si tendremos la estabilidad política y social para crecer sin interrupciones, y evitar repetir un nuevo periodo de disrupción en la actividad económica equivalente al periodo intervencionista. La segunda es si tenemos el suficiente espacio para seguir creciendo aceleradamente como lo hemos estado haciendo en la última década. Y la tercera es si seremos capaces de mantener las acertadas políticas macroeconómicas y las reformas estructurales que nos han permitido crecer aceleradamente en el pasado, principalmente la estabilidad macroeconómica y la apertura comercial. A continuación pasamos a contestar estas interrogantes.

Comencemos con la primera pregunta que es central para la sostenibilidad del crecimiento futuro del Perú: ¿Por qué las políticas liberales de los últimos 20 años están dando y seguirán dando resultados políticos y sociales diferentes y superiores a las que se aplicaron en la década de 1950?

Porque el Perú ha cambiado para mejor desde 1970. Al inicio de 1990, a pesar de la enorme crisis del periodo anterior, Perú era un país más competitivo económicamente, más equitativo socialmente, más inclusivo y más participativo políticamente. Esto no significa que la tarea esté completa ni mucho menos, pero el progreso se logra paso a paso, la naturaleza no hace saltos.

Perú era más competitivo económicamente porque hubo un gran avance en la educación (aunque aún queda mucho por hacer). Pasamos de tener un 57% de analfabetos en 1940 a una cobertura completa a nivel primario a inicios de 1990.

Perú era más equitativo socialmente, porque la tierra y el ingreso se distribuían mejor a inicios de 1990. El coeficiente Gini de la tierra bajó de 94% en 1961 a 61% en 1994 (Censo Agrícola Nacional). La distribución del ingreso mejoró también del 58% en 1961 a 38% en 1996 (Jaramillo y Saavedra 2009).

Perú es un país más inclusivo. La pobreza ha bajado del 58% en 1987 al 35% en 2009. El sector informal ha jugado también su rol permitiendo la emergencia de una pujante nueva clase media en un país que ahora es más urbano que rural.

Perú es un país más participativo políticamente. En el campo político, el cambio ha sido enorme: la participación electoral de la población fue menor al 10% en 1939 y superó el 57% en las elecciones presidenciales de 2000.

Perú es también un país menos violento y mejor manejado económicamente. A inicios de la década de 1990 se venció al terrorismo y a la hiperinflación.

La segunda pregunta se refiere al margen para crecer aceleradamente: ¿Cuáles son las condiciones iniciales del Perú a inicios de 2011? ¿Puede el país seguir creciendo aceleradamente por encima de su tasa de crecimiento de largo plazo?

El crecimiento de las últimas dos décadas se debe principalmente a que a las reformas de este periodo encontraron al país con un PBI per cápita tan contraído que todavía estamos en el proceso de recuperar el enorme potencial de producción perdida entre 1970 y 1990. La liberalización de las fuerzas productivas fruto de la apertura de la economía, la privatización y la estabilidad macroeconómica que se han mantenido por las últimas dos décadas han permitido poner al país nuevamente en la senda del crecimiento acelerado transicional. El crecimiento transicional es un crecimiento que se apagará cuando el país se haya recuperado del enorme retroceso del periodo intervencionista.

El crecimiento de las últimas dos décadas se explica en particular por la actualización de la inversión en minería que se ha venido dando desde fines de 1990, gracias al aprovechamiento de eficiencias intersectoriales en la asignación de recursos, que se manifiestan a través de dos grandes canales, el crecimiento de la exportaciones, en particular de las no tradicionales, y el crecimiento de la construcción. El crecimiento de las exportaciones es el resultado de la apertura comercial y la inversión extranjera. El crecimiento de la construcción es el resultado de la inversión en infraestructura y del gran déficit de viviendas que se está financiando gracias a la expansión de sistema financiero que está creciendo desde niveles iniciales ínfimos y con regulaciones prudentes que han permitido aislarlo de la crisis regulatoria mundial. Los impulsos de crecimiento de estos dos sectores generaron la necesaria demanda interna para hacer crecer al sector manufacturero a tasas consistentemente altas.

El Perú tiene todavía margen para seguir creciendo aceleradamente por encima de su ritmo de crecimiento de largo plazo, porque aún no se recupera del todo del atraso de crecimiento sufrido en el periodo intervencionista que interrumpió su convergencia hacia los niveles de PBI per cápita de los países avanzados por dos décadas. En 2005 era uno de los países con mayor brecha de productividad con respecto a EEUU, solo superado por Honduras en Latinoamérica (ver gráfico 13). En términos de atraso en el crecimiento con respecto a su potencial, también podemos observar en el gráfico 3 que recién en 2005 se alcanza el ingreso per cápita de 1975. Si hubiéramos continuado creciendo conservadoramente a tan solo al 2% per cápita anual desde 1970, en 2005 nuestro PBI per cápita sería 80%, mayor que el que alcanzamos en ese año. Sin embargo, de 2005 a 2010, el PBI per cápita ha crecido al 6,1% promedio anual, lo que hace que el PBI per cápita de 2010 sea 34% más alto que el de 2005. Esto indica que aún en 2010 continuamos en la etapa de crecimiento transicional y tenemos margen para seguir creciendo aceleradamente en el futuro próximo.

La tercera pregunta es ¿Podremos ser capaces de mantener las políticas de estabilización y las reformas estructurales realizadas hasta la actualidad? Cualquier retroceso en estos campos pone en riesgo la continuación del crecimiento acelerado de la economía

peruana. Sin embargo, es claro que actualmente los riesgos son reducidos. Las políticas macroeconómicas sanas se están institucionalizando. La política fiscal a través de las leyes de prudencia y transparencia fiscal que, aunque aun perfectibles, son un primer paso sólido hacia la consolidación fiscal de largo plazo. La regla fiscal, que ya es flexible, debe tener penalidades si se incumple, incluyendo a los gobiernos regionales, dada la inherente inestabilidad de los ingresos de exportación. La política monetaria a través de la política de metas de inflación es la matriz monetaria de un BCRP independiente. Para dar más estabilidad e independencia al BCR su directorio debe ser remplazado por tercios. La política de apertura comercial no solo ya se ha internalizado como un hecho consolidado en la discusión económica del país, sino que a través de múltiples tratados de libre comercio bilaterales se ha anclado internacionalmente por lo que su reversión presenta pocos riesgos.

Asegurándonos que tenemos la suficiente estabilidad política y social para aplicar el modelo de crecimiento abierto consistentemente en el futuro, que los dos pilares de la reforma, la estabilización macroeconómica y la apertura comercial están consolidados institucionalmente y comprobando que tenemos el suficiente espacio para crecer aceleradamente, pasamos a analizar cuáles son las reformas que generarán el crecimiento per cápita acelerado por una generación.

4.2. FUENTES DE CRECIMIENTO HACIA EL FUTURO

La búsqueda de fuentes de crecimiento del PBI per cápita futuro se centra en encontrar los factores que continúen haciendo crecer la productividad factorial total (PFT), el capital (físico y humano) per cápita y la explotación de los recursos naturales de la economía. Algunos de esos factores generan crecimiento transitoriamente y otros lo generan continuamente, mientras que otros ya agotaron su aporte al crecimiento de la PFT.

Sabemos que la política de estabilización ya no jugará un rol preponderante en el crecimiento futuro, pues ya prácticamente ha completado su ciclo de aportes al crecimiento per cápita.

Sabemos que el sector informal ya jugó su rol de generar una clase media pujante pero en la actualidad está situando la estructura productiva del país, cada vez más en una trampa de baja productividad. La estructura productiva peruana es bipolar, unas pocas empresas grandes y una infinidad de pequeñas y microempresas, la mayoría de las cuales son informales de baja productividad y están situadas en un sobredimensionado sector de servicios.

Continuar con el modelo de crecimiento hacia afuera impulsado por la apertura comercial es la mejor opción para un país pequeño como el Perú. En la última década hemos retomado el crecimiento hacia afuera gracias a la estabilización macroeconómica y sobre todo a la apertura comercial. El crecimiento basado en la apertura comercial del país al mundo es la mejor opción para el país porque la apertura comercial peruana es

un proceso que está impulsando y seguirá impulsando el crecimiento económico a través de una variedad de mecanismos que lo retroalimentan. Primero, la apertura comercial está aumentando el tamaño del mercado para las empresas nacionales permitiéndoles aprovechar economías de escala y abrir oportunidades para la innovación y el cambio tecnológico. Segundo, la apertura está fortaleciendo la transferencia de tecnología debido a la mayor interacción de empresas nacionales con empresas y mercados extranjeros. Tercero, al ampliar la competencia externa está tendiendo a reducir las prácticas monopólicas en el mercado doméstico y ayudando a la especialización de las actividades en línea con la ventaja comparativa del país. Los grandes cambios en la política de apertura ya se dieron, pero los efectos positivos todavía están vigentes y otros, como los efectos sobre la transferencia de tecnología y su diseminación en la estructura productiva interna, pueden ser fuentes de crecimiento dinámicas en el futuro indefinidamente, si aplicamos las reformas complementarias que pasamos a describir a continuación. Ver Calderón (2010) para revisión de la literatura empírica sobre estos mecanismos

Vamos a organizar la discusión de las reformas complementarias requeridas para seguir potenciando el crecimiento hacia fuera siguiendo la mecánica del crecimiento económico y las lecciones de la experiencia descritas en la sección III. En ese entendido discutiremos primero las reformas para acelerar la creación de capital humano y físico per cápita, luego las reformas para acelerar el crecimiento de la productividad total de los factores de producción.

4.2.1. Acelerando la generación de capital humano

El desarrollo del capital humano, el elemento más importante en la sostenibilidad del crecimiento futuro, requiere de reformas institucionales profundas para estar a la altura del reto. El capital humano, que incluye los efectos de la educación formal y técnica en la capacidad productiva de los trabajadores así como los efectos de los cuidados médicos, la nutrición y la sanidad sobre la salud del trabajador, está en la base de todo esfuerzo por incrementar la productividad laboral y por tanto los salarios reales de la población. Veamos en apretada síntesis las principales reformas requeridas en estos campos.

En educación el problema central es la baja calidad de la educación a todos los niveles educativos. En educación básica aunque ya hay cobertura casi plena el problema pendiente es la extremadamente baja calidad de la educación pública. Aunque ya se empezó la reforma poniendo énfasis en la calificación de los maestros, se requiere expandir el sistema de remuneraciones por resultados a todo el sistema educativo, desarrollando un sistema de evaluación de la calidad de la educación a partir de pruebas de conocimiento que tengan consecuencias concretas en la evaluación de performance de los maestros. La renovación continua que permita una enseñanza de calidad requiere flexibilizar el mercado laboral especial de los maestros y ampliar el acceso a la carrera educativa a todas las carreras profesionales. En educación básica hay islas de calidad como los colegios de Fe y Alegría que deben ser replicadas. Una consecuencia sería de la baja calidad de la

educación básica pública es que discrimina contra la posibilidad que los pobres accedan a la educación superior frustrando así la movilidad social.

La educación superior, que es el principal mecanismo de movilidad social y requisito para incrementar la absorción de tecnología, requiere de un filtro general de la calidad de la educación media como paso previo a entrar a cualquier universidad, equivalente al sistema que se usa en, por ejemplo, EEUU: el SAT (test de calificaciones de estudiante). Las universidades también deben tener un sistema de certificación general y de acuerdo con ello dividir las en dos grandes grupos: aquellas que permanecen como universidades y el resto que se transforman en centros de educación intermedia de carreras cortas (dos años, equivalentes a los institutos tecnológicos, que tendrán el rol de generar la mano de obra calificada para poder dar el salto cualitativo a un crecimiento que se base en más productividad. La educación superior pública es muy regresiva, se debería cobrar por ella de acuerdo con los niveles de ingreso y establecer un programa de créditos educativos para los alumnos que lo requieran.

En salud, el problema es no solo de calidad sino también de cobertura. Para lograr una atención generalizada y oportuna de la salud hay que expandir los esquemas que han funcionado bien. Específicamente hay que expandir el sistema de Clínicas de Solidaridad que dan un servicio bueno, oportuno y a precios razonables. Similarmente hay que expandir el sistema de Centros Locales de Administración de Salud (CLAS), que ha sido una experiencia muy exitosa de atención de salud primaria. Ambos sistemas tienen en común que están organizados basándose en un mercado laboral flexible de servidores de salud donde los usuarios tienen mucho poder de decisión. El mercado laboral del sector salud se debe también flexibilizar. Para atender los eventos de salud catastróficos se debe consolidar ESSALUD con los hospitales de las FFAA para obtener economías de escala y mayor especialización. Como solución de mediano plazo, debido a que es institucionalmente muy difícil de implementar, se debe expandir el Sistema de Aseguramiento Universal obligatorio (para eliminar las fallas de mercado), que incluya a todos los proveedores de salud de la nación y recoja las buenas experiencias de los CLAS y las clínicas de solidaridad, con tarifas que permitan su autofinanciamiento en el largo plazo. Se debe seguir con los programas de suplir agua potable y desagüe a la población y de reducción de la desnutrición concentrando los recursos humanos y financieros en ellos.

4.2.2. Aceleración del crecimiento de la inversión privada (capital físico), incluyendo recursos naturales

La inversión privada es el motor del crecimiento en una economía de mercado y la fuente principal de empleos bien remunerados. El fomento de la inversión privada requiere de mejorar el clima de negocios, flexibilizar el mercado laboral, profundizar el desarrollo financiero y mejorar y aumentar la infraestructura. A continuación pasamos a detallar los componentes centrales de estas reformas.

Mejorar el clima de negocios. Un país no puede llegar a ser desarrollado con un estado parcialmente disfuncional y corrupto. Necesitamos mejorar el clima de negocios mediante una reforma del Estado que erradique la corrupción, disminuya la inseguridad, desarrolle un poder judicial predecible que respete los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos. Necesitamos desarrollar un servicio civil profesional y bien pagado que maneje con eficiencia los servicios sociales, el desarrollo de la infraestructura y la inversión pública, la descentralización, y que facilite el crecimiento de la inversión privada.

Está ampliamente demostrado que las barreras burocráticas y la corrupción afectan no solo el tejido moral de la sociedad sino también el volumen de la inversión privada y pública y el tejido productivo (ver World Bank 2002 y 1997).

Las trabas burocráticas brotan de la baja calidad del servidor público, de la falta de responsabilidad por sus acciones y de la micro corrupción. No es este el sitio para describir una reforma del Estado en detalle, pero basta decir que si no se crea un servicio público honesto y eficiente en todos los niveles de gobierno, que esté a la altura de manejar un país en vías de la modernidad en un mundo globalizado, el sector público va a seguir siendo una carga para el crecimiento de la productividad factorial total. Ver World Bank (2009) para un diagnóstico detallado de las trabas burocráticas en el Perú y en el mundo.

El país tiene todavía una enorme debilidad en la defensa de los derechos de propiedad que son el pilar del desarrollo de la actividad productiva. Con un sistema judicial impredecible y corrupto y con una policía sojuzgada y corrupta es muy difícil hacer cumplir la ley de manera predecible y justa. Este tipo de clima hostil de negocios es el que se necesita cambiar para posibilitar la emergencia de la futura clase media empresarial que brotará de la reestructuración productiva que describiremos más adelante. Presiones políticas dificultan también el cumplimiento de la ley para el avance de la inversión en recursos naturales. La reforma de la justicia debe ser prioridad política y debe llevarse a cabo por elementos externos al poder judicial que no sean juez y parte, para que funcione.

El resurgimiento del narcotráfico aliado con los rezagos del terrorismo significa un enorme riesgo de que una sociedad con instituciones débiles como el Perú sea capturada por un tipo de corrupción sistémica en que el dinero del terrorismo lo compra todo, especialmente a los políticos de todos los poderes del Estado, como ya sucedió en algunos países latinoamericanos. La guerra contra las drogas de recorte de la producción e interdicción ha fracasado a nivel internacional y ha incrementado las ganancias de los narcotraficantes. Se requieren soluciones drásticas que pasen por la legalización de las drogas lo cual no elimina el problema del consumo pero sí elimina la corrupción y las mafias, como lo ha demostrado ampliamente la legalización del alcohol.

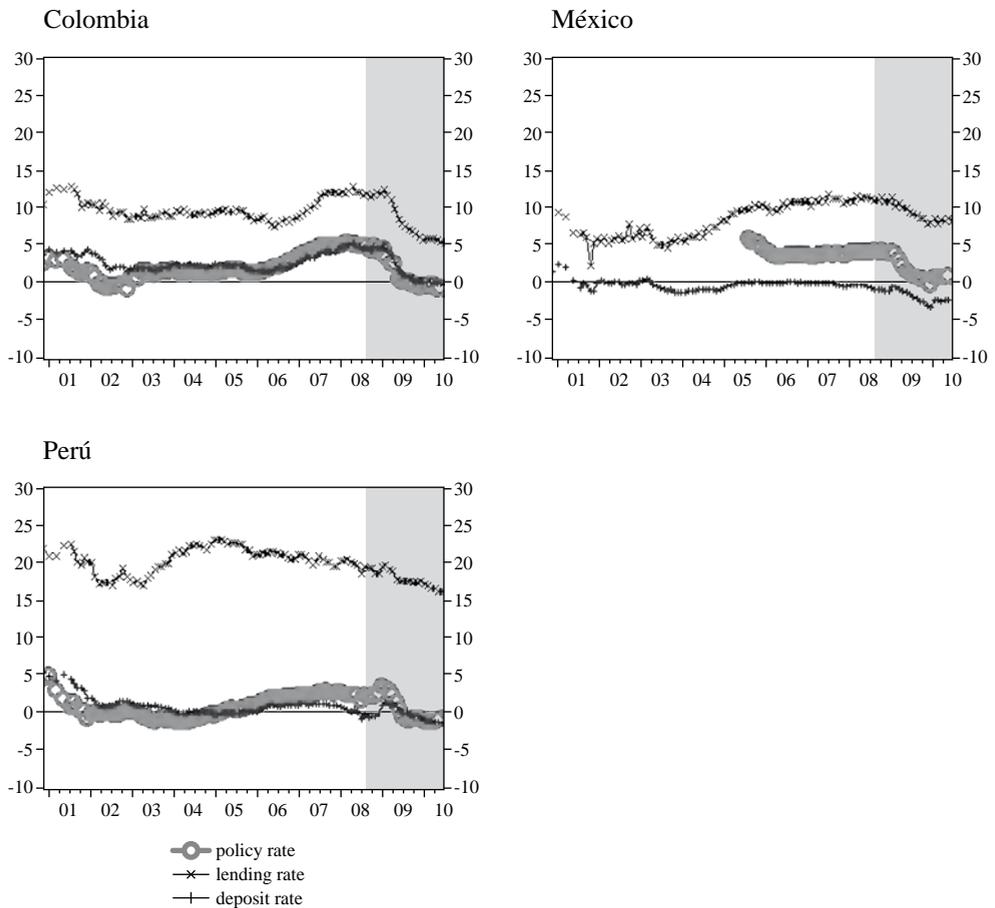
Reforma laboral. Perú requiere flexibilizar su mercado laboral para aumentar la productividad desligando los componentes de protección al desempleado del funcionamiento de los mercados laborales. Las tímidas reformas del mercado laboral emprendidas en las últimas dos décadas flexibilizaron por la puerta falsa el mercado laboral a las pequeñas empresas y las de exportación, si bien han demostrado que flexibilizando el mercado laboral se puede crear empleo, no son políticamente inestables. A pesar de esos cambios, Perú sigue teniendo uno de los mercados laborales más rígidos de la región. Las rigideces abarcan todos los aspectos del mercado, tanto la entrada como la salida del mismo, así como las condiciones del empleo (ver gráfico 11). Está bien documentado que las rigideces en el mercado laboral afectan la productividad de la economía y su habilidad para responder a innovaciones y que fomentan la informalidad (ver Pagés et al. 2009). A pesar del fuerte crecimiento económico de la última década, la mitad del empleo es informal en el Perú. La clave para flexibilizar el mercado es desligar la protección al desempleado de la preservación de su puesto de trabajo mediante la creación de un sistema de seguro de desempleo. Esto permitirá un mercado laboral fluido mientras que la política de seguro de desempleo se ocupa de la protección del trabajador desempleado y le da margen para buscar un trabajo que se acomode mejor a sus habilidades. Hay varias fuentes de fondos para financiar el seguro de desempleo operando en el sistema, como la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) y los pagos por terminación del empleo. No es tarea fácil implementar una política de seguro de desempleo. Si se opta por una agencia centralizada, se necesita una sólida capacidad de monitoreo del desempleo pues se enfrenta serios problemas de riesgo de negligencia y selección adversa. Por otro, si se opta por el seguro individual de desempleo, se enfrenta la limitación que no permite la aglomeración de riesgos y su financiamiento está arbitrariamente ligado al tiempo de desempleo individual.

Profundizar el desarrollo financiero. El desarrollo financiero del Perú recién está en ciernes y presenta serias barreras para su desarrollo. Como ya hemos visto, la penetración financiera del Perú es apenas 25% del PBI mientras llega al 100% en Chile y al 150% en los países avanzados. Hay mucho camino por recorrer y para avanzar en este campo se requieren cambios institucionales significativos. Uno de los más importantes problemas del sistema financiero peruano es que las tasas pasivas (de ahorro) son demasiado bajas y las tasas activas (para préstamos) son demasiado altas en comparación al resto de países latinoamericanos. El diferencial es del orden de 15 puntos porcentuales reales en Perú, mientras que en los otros países es desorden de 6 puntos. El gráfico 10 muestra el diferencial entre tasas activas y pasivas reales para Perú, México y Colombia. Mejorar la productividad interna del sistema financiero y corregir cualquier problema de acuerdo con los precios en un sistema que está fuertemente concentrado contribuirá al mayor crecimiento del sistema financiero y del ingreso per cápita en el futuro. El otro problema importante se deriva de la naturaleza de las transacciones en el sistema financiero.

Como las transacciones financieras son intertemporales, la calidad de cumplimiento de contratos (por ejemplo, préstamos) es crucial para su desarrollo. En el Perú, los contratos financieros están sesgados en contra del acreedor, más aún, las disputas sobre los contratos se resuelven en un Poder Judicial impredecible y altamente corrupto. Es entonces necesario atacar estos problemas de fondo con celeridad si aspiramos a que el avance del sistema financiero continúe aportando al crecimiento del PBI per cápita.

El ahorro nacional (privado y público) y el ahorro externo se canalizan a la inversión (y acumulación de capital físico) a través del sistema financiero. Vimos líneas arriba cómo fomentar la inversión. El ahorro privado crecerá endógenamente con el crecimiento del ingreso per cápita y el incremento de la riqueza de la población, y el ahorro público con la consolidación de la política fiscal.

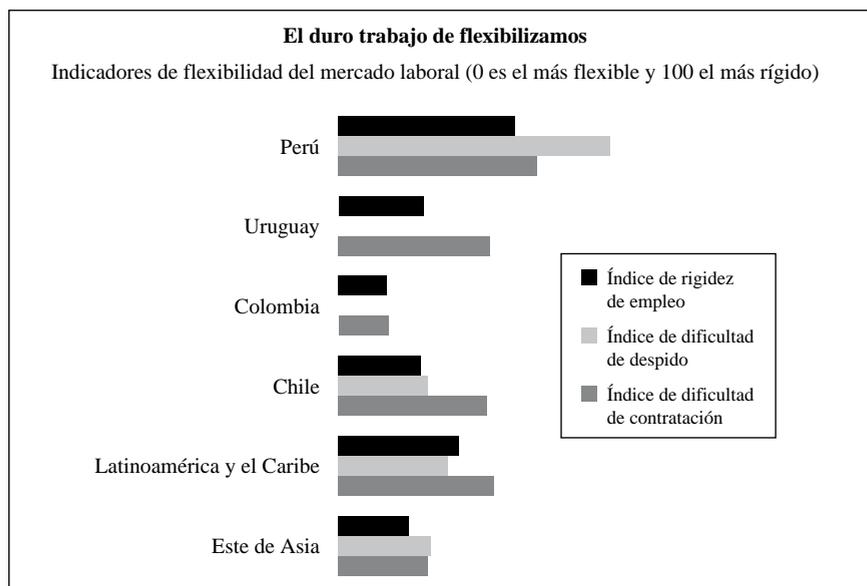
Gráfico 10. Comparación de tasa reales activas y pasivas de interés (porcentajes)



Fuente: Canales et al. 2010.

Nota línea superior, tasa de interés activa, línea interior azul tasa de interés pasiva y línea inferior roja, tasa de referencia BCR

Gráfico 11. Flexibilización laboral comparativa



Fuente: Doing Business
Elaboración: IPE

Mejorar la infraestructura. A pesar de los avances de la última década, Perú tiene todavía una enorme brecha en infraestructura que reprime el crecimiento de la productividad y genera una desventaja competitiva frente a países de similar desarrollo. El principal atraso lo tiene precisamente en transporte, que es una infraestructura crucial para aprovechar al máximo los beneficios de la apertura comercial. Es notable también el atraso en saneamiento que restringe la gestación de capital humano vital para la productividad (ver detalle en la tabla 2). El planeamiento de la infraestructura carece de una visión integral y de largo plazo que permita aprovechar sinergias, economías de escala, la interconectividad y la intermodalidad, y que disponga de presupuestos multianuales. Una fuente de desperdicio crónico es la falta de mantenimiento que multiplica los requerimientos de inversión sin aumentar la cantidad de infraestructura disponible. Por ejemplo, en carreteras un gasto en mantenimiento de US\$110,6 millones entre 1998 y 2008 hubiese evitado una pérdida de US\$1028 millones. Se requiere, por tanto, fortalecer los sistemas de inversión pública en infraestructura a través de todo el ciclo de proyecto, los sistemas de licitación, y priorizar y proteger el gasto en mantenimiento. Definir técnicamente el balance de riesgos en las asociaciones publico-privadas. Finalmente se requiere ajustar la regulación de los precios de los servicios públicos para que estén en línea con los costos medios, evitando excesos de precio que perjudican la competitividad de la estructura productiva y también precios demasiado bajos que paralizan la inversión en los servicios.

Tabla 2. Brecha de inversión en infraestructura

Sector	Brecha 2008 (millones US\$)	%
Transportes	13 961	37,0
Aeropuertos	571	
Puertos	3600	
Ferrocarriles	2415	
Redes Viales	7375	
Saneamiento	6306	16,7
Agua potable	2667	
Alcantarillado	2101	
Tratamiento de aguas residuales	1538	
Electricidad	8326	22,0
Generación	5183	
Transmisión	1072	
Cobertura	2071	
Gas natural	3721	9,9
Telecomunicaciones*	5446	14,4
Telefonía fija	1344	
Telefonía móvil	4102	
Total	37 760	100,0

Fuente: CADE 2010.

Aumentar la productividad total. Para mejorar la productividad de la estructura productiva hay una nueva fuente de crecimiento que puede hacer crecer la productividad laboral y las condiciones de vida de la población por una generación simplemente mejorando la asignación de recursos. El desarrollo de una amplia clase media empresarial mediante la eliminación de distorsiones en la estructura productiva, que inducen a la informalidad y han concentrado a la mayoría de la fuerza laboral en la micro empresa y el sector de servicios de muy baja productividad. La eliminación de las distorsiones permitirá la emergencia de empresas medianas, que forman la columna vertebral del progreso en las sociedades modernas, las que a su vez incrementarán la demanda de trabajo bien remunerado. Para lograr la transformación de la estructura productiva debemos actuar en dos frentes.

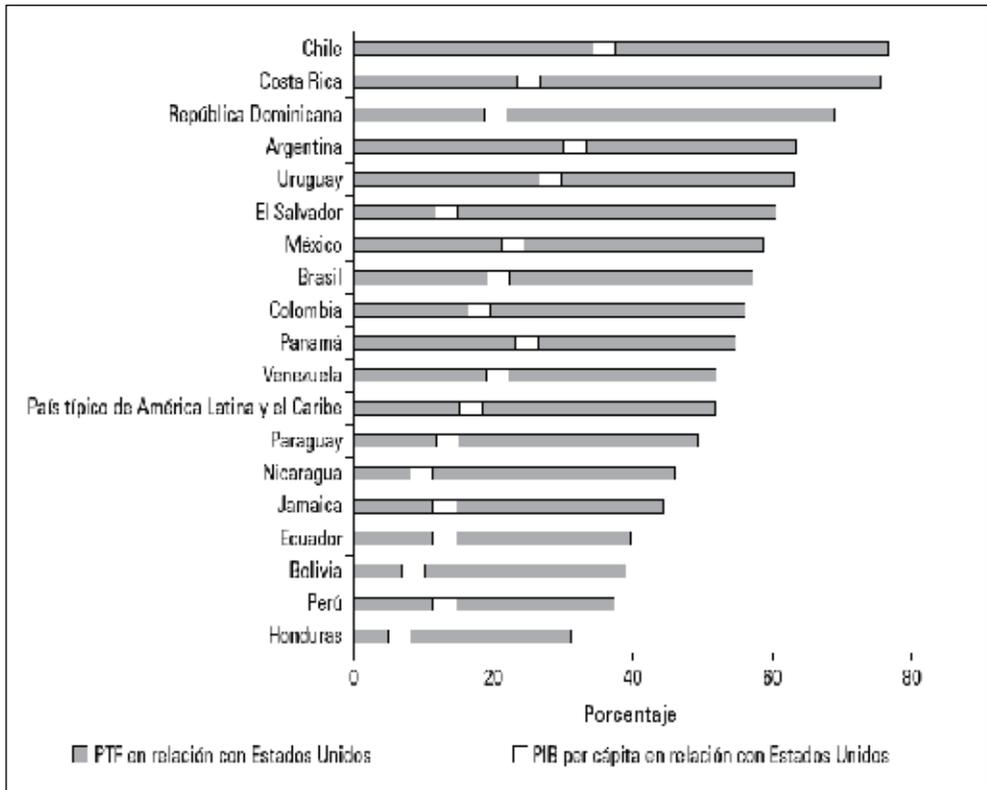
Por el lado de la demanda de trabajo productivo bien pagado, necesitamos eliminar el sesgo que tienen el sistema tributario y las contribuciones de seguridad social contra

el desarrollo de la mediana empresa, base de la clase media empresarial. Para que esta mayor demanda de trabajo se materialice en más puestos de trabajo debemos flexibilizar el mercado laboral y reducir los costos no salariales del empleo. Para hacer políticamente factible la reforma laboral, necesitamos separar la protección al trabajador, mediante un seguro de desempleo general, de la protección al puesto de trabajo. Se necesita también mejorar el clima de negocios pues a diferencia de las empresas grandes que son su músculo financiero y economías de escala pueden diluir los costos de transacción de un clima de negocios hostil, estas empresas emergentes no tienen esa posibilidad.

Por el lado de la oferta de mano de obra crecientemente calificada, urge mejorar la calidad de la educación y la salud de la población. La mejora de la educación requiere la flexibilización del mercado de profesores soportada por el seguro general de desempleo y la apertura a la profesión de profesor a todas las profesiones universitarias. La salud requiere también flexibilizar el mercado de trabajadores de la salud y la implementación de un seguro universal de salud que incorpore las buenas experiencias de los Centros Locales de Administración de Salud y las clínicas de solidaridad.

Examinemos ahora someramente la naturaleza de las distorsiones de la estructura productiva peruana. A diferencia de los países avanzados, el Perú carece de una clase media empresarial, pues tiene una estructura productiva bipolar con muchas micro y pequeñas empresas informales de muy baja productividad con salarios de subsistencia concentradas en el sector servicios, y un grupo reducido de empresas grandes y competitivas internacionalmente. Trabajadores con características y habilidades similares son hasta 35% más productivos en el sector formal que en el informal. La informalidad, además de hacer de la corrupción un acto de la vida diaria, afecta enormemente la productividad total de la estructura productiva peruana pues fomenta la ilegalidad y perjudica el logro de economías de escala, la innovación tecnológica y la inversión en educación, entre otros efectos negativos. Un estudio reciente (Pagés 2010) concluye que el bajo crecimiento del PBI per cápita latinoamericano se debe principalmente al lento crecimiento de la productividad total y no tanto a la falta de acumulación de capital y trabajo, inclusive de capital humano, y que la productividad total latinoamericana está actualmente a la mitad de su potencial. El caso del Perú, que es uno de los países con más informalidad en Latinoamérica, es uno de los más graves. En 2005 estaba en el penúltimo lugar en Latinoamérica en términos de productividad factorial total con relación a EEUU y en uno de los últimos lugares en términos de PBI per cápita (ver gráfico 13). Esto es una mala pero también una buena noticia. Es una buena noticia porque el Perú tiene margen para crecer por un tiempo sin recurrir tanto a la acumulación de factores de producción o de tecnología, sino simplemente reasignando los factores de las empresas y sectores de baja productividad a aquellos de alta productividad.

Gráfico 13. Productividad relativa en América Latina (2005)



Fuente: Pagés (2010)

El Perú ha llegado esta situación de enorme informalidad y concentración de la producción en micro y pequeñas empresas de baja productividad porque las políticas públicas han incentivado la informalidad y la pequeñez debido al alto costo de hacer negocios formales y no pequeños. Alto costo que no solo se refleja en los costos de mercado laboral formal sino también en todos los costos del sistema de seguridad social formal y los impuestos directos e indirectos y en los costos de transacción que crea un clima de negocios hostil. Los regímenes especiales de impuestos, laborales y sociales atrapan a las empresas en un equilibrio de baja productividad del cual es muy caro salir (ver Pagés 2010). Una gran parte de las empresas, sobre todo de microempresas informales, ni siquiera pueden soportar el costo de estos regímenes especiales y permanecen en la informalidad sobre todo en el sector servicios con salarios de subsistencia. A modo de ilustración de los sobre costos de hacer negocios formales, mostramos en el cuadro adjunto los costos no laborales comparativos en los mercados laborales de América Latina, los cuales en el Perú llegan a ser 59% de los salarios y los más altos de todos los países considerados en la tabla 3.

Tabla 3. Costos no laborales en países latinoamericanos

	(Porcentaje del salario)								
	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	CRic	Ecuador	Salvador	
Tasas/impuestos	39,7	22,2	29,0	25,2	36,8	26,3	15,5	23,3	
Vacaciones	4,2	4,2	8,3	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	
Bonos	8,3	8,3	8,3	0	4,2	0	8,3	2,8	
Costos despido	2,1	3,2	8,0	2,3	8,3	2,5	6,8	2,1	
Total no salarial	54,3	37,9	53,6	31,7	53,5	33,0	34,8	32,4	
	Jamaica	Guatemala	México	Nicaragua	Paraguay	Perú	T/Tob	Venezuela	
Tasas/impuestos	5,0	15,5	31,5	32,8	23,0	27,0	10,5	14,2	
Vacaciones	4,2	4,2	1,7	8,3	3,3	8,3	4,2	4,2	
Bonos	0	8,3	0	8,3	0	16,7	0	0	
Costos despido	1,2	3,8	3,2	1,7	1,5	7,0	1,5	4,5	
Total no salarial	10,4	38,1	36,4	51,1	27,8	59,0	16,2	22,9	

Fuente: Pagés, ed. (2010)

Para salir de la trampa de baja productividad se requiere principalmente voluntad política para hacer cambios en los sistemas tributarios, laborales y de la seguridad social, y el clima de negocios que eliminen los sesgos contra la formalidad y el crecimiento en el tamaño de las empresas. Los cambios laborales requeridos ya los esbozamos más arriba, los cambios en la seguridad social y tributarios pueden verse en Pagés (2010).

Finalmente, como podemos observar, las mejoras de la productividad y la mejora de los factores de producción tienen reformas en común. Específicamente la reforma laboral, las reformas de la educación y la salud y la mejora del clima de inversión ayudan tanto a acelerar la inversión privada como a incrementar la productividad. En realidad, la construcción del crecimiento económico implica desarrollar círculos virtuosos en los que la apertura comercial interactúa con las mejoras en los factores de producción y las mejoras de productividad para retroalimentar el crecimiento a la vieja usanza de los padres de la teoría del desarrollo, como Ragnar Nurske y Paul Ronsenstein-Rodan.

CONCLUSIONES

Este artículo no pretende pronosticar el crecimiento económico del próximo año ni el del siguiente. Lo que pretende es identificar las fuentes de crecimiento futuras y definir lo que es necesario hacer para que el PBI per cápita peruano crezca acelerada y sostenidamente por una generación, para luego alcanzar su crecimiento potencial de largo plazo, empezando así a ser un país desarrollado.

La teoría y la práctica del crecimiento económico nos dicen que para crecer aceleradamente en términos per cápita se necesita profundizar el crecimiento del capital físico,

la explotación de recursos naturales y el capital humano por trabajador, lo cual sinérgicamente hará crecer de forma continua la productividad total de factores a través de la absorción de tecnología.

Hemos estado creciendo rápidamente durante la última década, debido a que hemos logrado la estabilidad macroeconómica, hemos abierto la economía al mundo y hemos empezado a desarrollar el sistema financiero.

Nuestro nuevo reto es lograr un crecimiento acelerado y sostenido pero de mejor calidad que el alcanzado hasta la fecha. Para lograr este objetivo debemos implementar las reformas que se describen a continuación.

La estabilidad macroeconómica ya cumplió su rol como fuente de crecimiento y de ahora en adelante mantenerla será una condición necesaria aunque no suficiente para crecer.

Debemos mantener la apertura económica y, para que se convierta en fuente permanente de crecimiento económico, debemos complementarla con las siguientes reformas: la mejora en la calidad del capital humano a través de la mejora en la calidad de la educación y la salud, el crecimiento de la inversión privada a través de la mejora del clima de negocios, la infraestructura, el sistema financiero y la reforma del mercado laboral.

Para mejorar la productividad de la estructura productiva hay una nueva fuente de crecimiento que puede hacer crecer la productividad laboral y las condiciones de vida de la población por una generación simplemente mejorando la asignación de recursos. Asimismo se debe estimular el desarrollo de una amplia clase media empresarial mediante la eliminación de las distorsiones en la estructura productiva, que inducen a la informalidad y han concentrado a la mayoría de la fuerza laboral en la micro empresa y el sector de servicios de muy baja productividad. A ello debemos incluir la eliminación de las distorsiones que permitirá la emergencia de empresas medianas, que forman la columna vertebral del progreso en las sociedades modernas, las que a su vez incrementará la demanda de trabajo bien remunerado. Para lograr la transformación de la estructura productiva debemos actuar en dos frentes.

Por el lado de la demanda de trabajo productivo bien remunerado, necesitamos eliminar el sesgo que tienen el sistema tributario y las contribuciones de seguridad social contra el desarrollo de la mediana empresa, base de la clase media empresarial. Para que esta mayor demanda de trabajo se materialice en más puestos de trabajo debemos flexibilizar el mercado laboral y reducir los costos no salariales del empleo. Para hacer políticamente factible la reforma laboral necesitamos separar la protección al trabajador mediante un seguro de desempleo general, de la protección al puesto de trabajo. Se necesita también mejorar el clima de negocios pues a diferencia de las empresas grandes, que son su músculo financiero y economías de escala, pueden diluir los costos de transacción de un clima de negocios hostil, dichas empresas emergentes no tienen esa posibilidad.

Por el lado de la oferta de mano de obra crecientemente calificada, urge mejorar la calidad de la educación y la salud de la población. La mejora de la educación requiere la flexibilización del mercado de profesores soportada por el seguro general de desempleo

y la apertura a la profesión de profesor a todas las profesiones universitarias. La salud requiere también flexibilizar el mercado de trabajadores de la salud y la implementación de un seguro universal de salud que incorpore las buenas experiencias de los Centros Locales de Administración de Salud y las clínicas de solidaridad.

Para terminar, dada la naturaleza globalizadora de este artículo era materialmente imposible profundizar en los temas de reforma propuestos. Creemos que los tópicos que requieren un análisis en profundidad de manera urgente son los siguientes: a) Diseñar políticas para la restructuración de la producción que disminuyan la informalidad y posibiliten el desarrollo de una pujante clase media empresarial. b) La reforma laboral general y, en particular, el estudio de la economía política de la reforma laboral. c) Encontrar mecanismos para acelerar la reforma educativa y extenderla a la educación superior. d) El aseguramiento de salud universal, en particular el diseño de un sistema que elimine el comportamiento oportunista y sea financieramente viable. e) La profundización financiera y el desarrollo del mercado de capitales están aún en ciernes y tienen gran potencial de contribuir al crecimiento. Finalmente, d) La reforma del Estado priorizando la reforma judicial y la del servicio civil.

REFERENCIAS

- BARRO R.
2006 *Macroeconomics*. Thomson South-Western.
- BARRO, R. y Xavier SALA-I-MARTIN
2004 *Economic Growth*. Cambridge: The MIT Press.
- CALDERÓN, C. y Servén L.
2004 *The Effects of infrastructure development of growth and income distribution*. Washington: World Bank. Processed
- CALDERÓN, C. y V. POGGIO
2010 *Trade and Growth*. PRWP:5426. Washington: World Bank.
- CANALES, J. et al.
2010 *Weathering the Global Storm; the benefits of Monetary policy reform in the LA5 countries*. IMF WP10/292. Washington: International Monetary Fund.
- CARRANZA, E. et al.
2005 «Markets, Government and sources of Growth in Peru». En *The Sources of Growth in Latin America*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- CORBO, V. y P. ROJAS
1993 «Investment, Macroeconomic stability and growth: some lessons from experience». *Revista de Análisis Económico*, 8(3), 19-35. Santiago de Chile.
- DE GREGORIO, J.
1992 «Economic Growth in Latin America». *Journal of Development Economics*, 39(1), 55-84.

DE GREGORIO, J. & Jong-Wha LEE

1999 *EqAS economic Growth in Latin America sources and prospects*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, Centro de Economía Aplicada.

2003 «Growth and Adjustment». En *East, Asia and Latin America*. Santiago: Central Bank of Chile.

FERNÁNDEZ-ARIAS, E. y P. MONTIEL

2001 *Reform and Growth: all pain, no gain*. IMF Staff Papers 48(3), 522-46.

HAUSSMAN, R., D. RODRICK y A. VELASCO

2004 *Growth Diagnostics*. Center for International Development. Cambridge: Harvard University.

HAUSSMAN, R. y B. KLINGER

2009 *Growth Diagnostics Peru*. IDB *Growing Pains*. Washington D.C.: Inter-american Development Bank.

JARAMILLO M. y J. SAAVEDRA

2009 «Inequality in Post-Structural Reform». Perú. Mimeo.

LOAYZA, N.

2008 «El crecimiento económico en el Perú». *Economía*, 21(61), pp. 9-25.

LOAYZA, N., P. FAJNZYLBER y C. CALDERÓN

2008 *Economic Growth in Latin America and the Caribbean*. Washington D.C.: World Bank.

MONTORO, E. y E. MORENO

2007 *Reglas fiscales y volatilidad del producto*. Lima: Estudios Económicos BCRP.

TORERO, M.

2005 «Peruvian Privatization: Impacts on firm performance». En A. Chong y F. López-de-Silanes. *Privatization in Latin America Myths and Realty*. California: Stanford UP.

PAGÉS, C. (Ed.)

2010 *The Age of Productivity*. Washington D.C.: Interamerican Development Bank.

PAGÉS, C., G. PIERRE y S. SCARPETTA

2009 *Job creation in Latin America and the Caribbean*. Pelgrave. Washington D.C.: Inter-american Development Bank.

ROJAS, L. (Ed.)

2009 *Growing Pains*. Washington D.C.: Center for International Development

VEGA-CENTENO, M.

1989 «Inversiones y cambio técnico en el crecimiento económico peruano». *Economía*, 12(24), pp. 9-48.

1997 «Inestabilidad e insuficiencia del crecimiento: el desempeño de la economía peruana 1950-1996». *Economía*, 20(39), pp. 11-62.

WORLD BANK

1993 *East Asian Miracle*. Washington D.C.: World Bank.

1997 *World Development Report: The state in a changing world*. Washington D.C.: World Bank.

2002 *World Development Report: Building institutions for markets*. Washington D.C.: World Bank.

2004 *Economic Growth in the 1990s*. Washington D.C.: World Bank.

2008 *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*. Washington D.C.: World Bank.

2009 *Doing Business.com*. Washington D.C.: World Bank.