

Del crecimiento económico al desarrollo

Ideas Fuerza

- 1. El determinante más importante del desarrollo económico es el crecimiento alto y sostenido del PBI.** Con crecimiento alto y sostenido, muchos problemas pueden resolverse; sin él, muy pocos o ninguno. Con relación a nuestra historia y a América Latina y el Caribe (ALC), el crecimiento de nuestra economía en las tres últimas décadas ha sido sobresaliente. Su efecto más importante ha sido la reducción de la pobreza que bajó de más de la mitad de la población en 1997 a un poco más de la quinta parte en 2019.
- 2. El crecimiento económico, en el largo plazo, depende fundamentalmente de la inversión privada y la apertura comercial.** En las tres últimas décadas, por un lado, se impulsó la inversión privada a través de políticas transversales como las políticas de estabilización y la apertura comercial de principios de los noventa, los artículos 60 y 62 de la Constitución Política de 1993 y los tratados de libre comercio (TLC). Por otro lado, a través de políticas sectoriales dirigidas a la minería, a principios de la década del noventa, y a la agroexportación, a principios de este siglo. Como resultado, el ritmo de crecimiento anual promedio de la inversión privada pasó de 2.1 en la década del ochenta a 7.2 por ciento en las siguientes tres décadas, y el avance de la minería y la agroexportación fue formidable.
- 3. ¿Puede replicarse el ejemplo de estos sectores para impulsar la inversión privada a través de políticas sectoriales?** Sí, con matices. Primero, difícil encontrar sectores con impactos macroeconómicamente importantes como la minería y la agroexportación. Segundo, puede apoyarse a sectores o actividades de menor escala, pero que produzcan productos exportables e importables. De esta manera, podríamos incorporar en el país, nuevos sectores o actividades, de distintos tamaños, en regiones diversas, atractivos para interesar a los inversionistas y poder convertirse en nuevos motores del crecimiento económico.
- 4. Pero el crecimiento es solo una condición necesaria para el desarrollo económico. Una de las vías para contribuir al tránsito del crecimiento al desarrollo económico es impulsar la igualdad de oportunidades mediante la provisión de bienes y servicios básicos de calidad, que se traduzca en una elevación rápida y sostenida del Índice de Oportunidades Humanas (IOH).** El IOH toma en cuenta las oportunidades disponibles para los niños, medidas por la tasa de cobertura de servicios básicos; y la distribución equitativa de esas oportunidades. Nuestro IOH ha subido sostenidamente, pasando de 63.5 por ciento en 2000 a 77.7 por ciento en 2019, y ha sido inclusivo. Sin embargo, en el contexto de ALC, el IOH del Perú continúa por debajo del promedio de ALC y, en 2019, no alcanza los niveles que tenían Chile, México y Colombia hace 20 años.
- 5. La política pública, en consecuencia, debe concentrar la atención en dos variables macroeconómica y socialmente importantes: crecimiento económico e igualdad de oportunidades para los niños.** Para lo primero, debe aprovecharse la institucionalidad pro inversión construida en las tres últimas décadas, no retroceder en lo avanzado y complementarla con políticas sectoriales que incorporen nuevos motores al crecimiento económico, similares a las que se aplicaron para la minería y la agroexportación. Para lo segundo, se requiere de la decisión política, estrategias inteligentes, y de una gran cantidad de recursos que provienen, finalmente, del crecimiento económico, a través de la recaudación. No hay desarrollo sin crecimiento.

I. La magia del crecimiento económico alto y sostenido

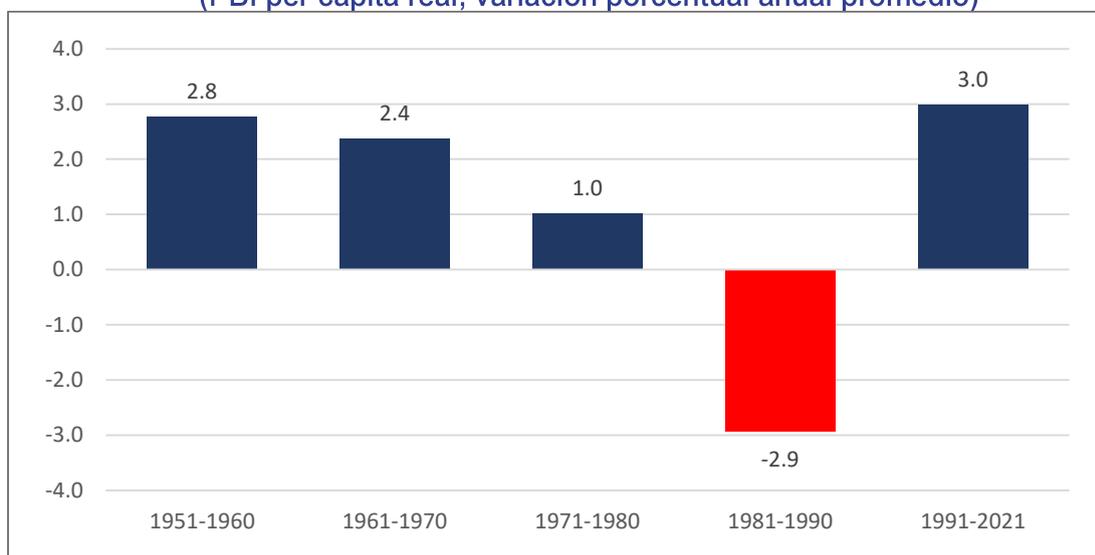
El determinante más importante del desarrollo económico de un país es el crecimiento alto y sostenido del PBI. Con crecimiento alto y sostenido, muchos problemas pueden resolverse; sin él, muy pocos o ninguno.

Entre la opinión pública, e incluso en los círculos más informados, especialmente de izquierda, no se da la importancia debida al crecimiento económico como origen del desarrollo. Pero, si el PBI es la sumatoria de ingresos recibidos por los agentes económicos por su participación en el proceso productivo; es decir, la suma de lo que reciben los trabajadores asalariados e independientes (salarios e ingresos de independientes), los empresarios (beneficios) y el gobierno (impuestos a la producción), ¿cómo podría concebirse el progreso económico con un PBI estancado? Es, claramente, un sinsentido. El crecimiento económico es, en el sentido matemático del término, una condición necesaria para el desarrollo económico.

Con relación a nuestra historia y con relación a América Latina y el Caribe (ALC), el crecimiento de nuestra economía en las tres últimas décadas ha sido sobresaliente. Por un lado, el crecimiento promedio durante el periodo 1991-2021 ha sido el más alto respecto a las décadas anteriores y, por otro lado, ha sido uno de los más altos de ALC (gráficos 1 y 2).

La expresión más importante del progreso económico es la reducción de la pobreza¹. Según las cifras del Banco Mundial, la pobreza monetaria en el Perú pasó de tener una realidad en la que más de la mitad de su población era pobre, a una situación mucho mejor donde solo un poco más de la quinta parte se encuentra por debajo de la línea de pobreza², todo ello entre 1997 y 2019 (gráfico 3).

Gráfico 1
Perú respecto a su historia: 1950-2021
(PBI per cápita real, variación porcentual anual promedio)

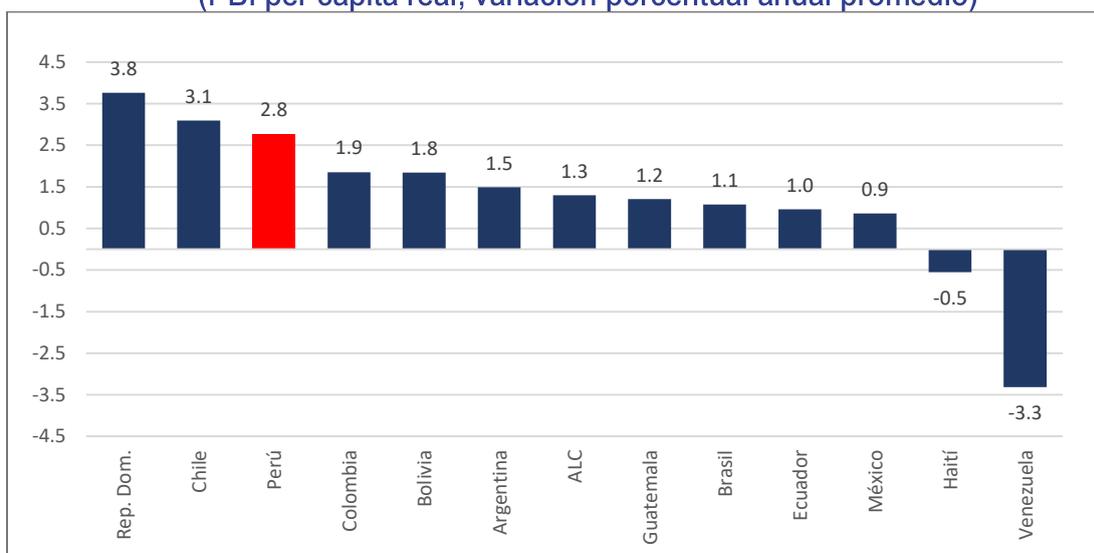


Fuente: BCRP. Elaboración propia.

¹ En este documento describimos las tendencias de largo plazo. Por eso, no presentamos las cifras atípicas de pobreza y desigualdad de 2020, marcadas por la pandemia y las cuarentenas.

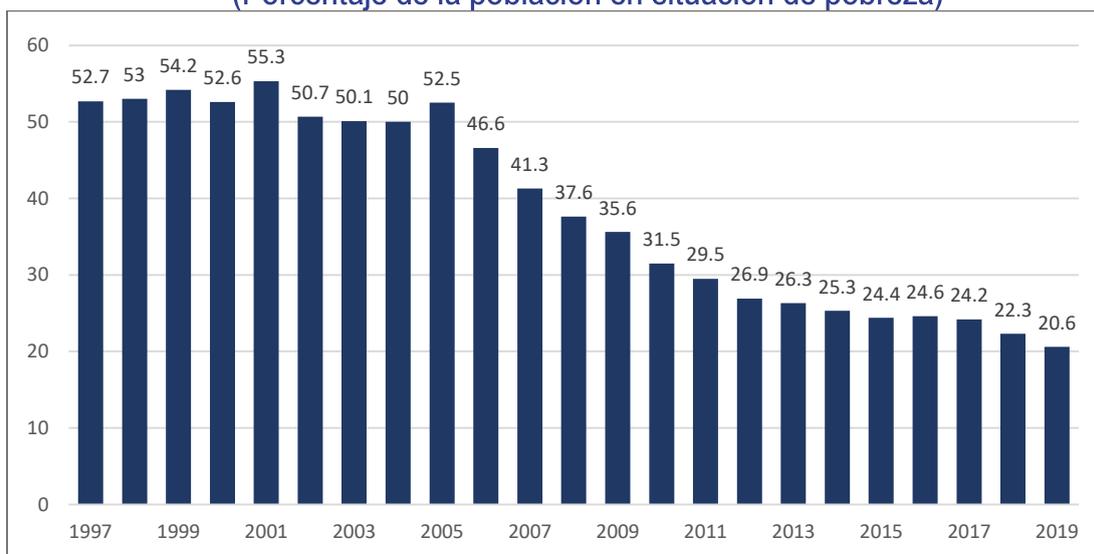
² Se refiere a la pobreza monetaria medida como la proporción de la población que tiene un ingreso per-cápita menor a la línea de pobreza. Las cifras fueron extraídas a partir de la base de datos del Banco Mundial: Tasa de incidencia de la pobreza para países de ingresos medios, equivalente a \$5,50 por día (2011 PPA). Utilizamos esta fuente, y no la del INEI, para tener un horizonte de tiempo más largo.

Gráfico 2
Perú respecto a ALC: 1991-2021
(PBI per cápita real, variación porcentual anual promedio)



Fuente: FMI. Elaboración propia. Países con más de 10 millones de habitantes.

Gráfico 3
Pobreza: Perú
(Porcentaje de la población en situación de pobreza)



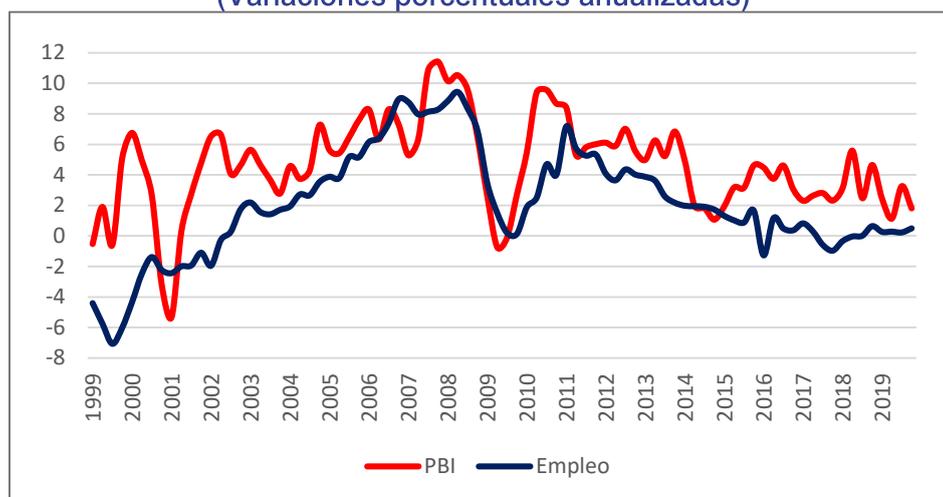
Fuente: Banco Mundial. Elaboración propia

El crecimiento económico alto y la inflación baja es el beneficio más grande que la política económica puede ofrecerle a la población. Cuando la economía crece, lo hacen el empleo (gráfico 4) y los ingresos, y en consecuencia se reduce la pobreza, al mismo tiempo que crece la recaudación, con lo que se elevan los márgenes de acción del gobierno para financiar más políticas de lucha contra la pobreza. Por otro lado, la inflación baja defiende el poder de compra del ingreso familiar.

Por otro lado, la desigualdad de ingresos, medida por el coeficiente de Gini, se ha reducido modestamente en las dos últimas décadas. Según Yamada et al (2012) el coeficiente de Gini se habría reducido de 0.52 a 0.50 en el periodo 1997-2007³; y, según la UNICEF (2020) habría pasado de 0.50 en 2007 a 0.41 en 2019. Si la reducción de la pobreza es el símbolo del progreso económico, y su determinante más importante es el crecimiento económico, hay que buscar explicaciones precisas de las causas del crecimiento registrado, y su desaceleración de los últimos años.

³ Yamada, G., Castro, J. y José Bacigalupo (2012). Desigualdad monetaria en un contexto de rápido crecimiento económico: El caso reciente del Perú. Revista Estudios Económicos del Banco Central de Reserva del Perú. 24, 13.

Gráfico 4
 PBI y empleo⁴: Perú
 (Variaciones porcentuales anualizadas)



Fuente: MTPE y BCRP. Elaboración propia

II. Las fuentes del crecimiento de las tres últimas décadas

En el largo plazo, el crecimiento económico depende fundamentalmente de la inversión privada y, en el caso de las economías pequeñas, del grado de apertura comercial. El crecimiento peruano de las últimas tres décadas fue posible por acciones de política que impactaron sobre estas dos variables.

Las políticas de fomento a la inversión privada fueron de dos tipos: transversales, que benefician por igual a la inversión en cualquier sector; y sectoriales, aquellas que promueven la inversión privada en sectores elegidos.

Entre las políticas transversales resaltan las políticas de estabilización de principios de los noventa, que permitieron liquidar la hiperinflación y remover al Perú de la lista de parias en los mercados financieros internacionales; la apertura comercial unilateral, también de principios de los noventa, que redujo drásticamente los aranceles y eliminó los controles a las importaciones; la Constitución Política de 1993, que apostó por la inversión privada a través del artículo 60, que estipula que solo por ley expresa el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, y del artículo 62, que impide que con leyes puedan modificarse los contratos; y, por último, ya en este siglo, la firma de TLC que permitió abrir nuevos mercados y vender nuestros productos con arancel cero a las principales economías del mundo.

Las políticas sectoriales de fomento a la inversión privada apuntaron a la minería y la agroexportación. Como ambas actividades son de exportación, las políticas transversales de apertura comercial resolvieron los problemas de demanda. Cuando una economía pequeña se abre al mundo, la curva de demanda por nuestras exportaciones deviene en completamente elástica, con lo cual podemos vender, al precio internacional, todo lo que podamos producir. En consecuencia, las políticas sectoriales podían concentrarse en resolver los problemas de oferta.

Las políticas sectoriales en favor de la minería llegaron temprano, a principios de la década del noventa, y para la agroexportación, a principios de este siglo. En el caso de la minería, la mezcla de contrato-ley (acuerdo firmado entre el Poder Ejecutivo y un inversionista o la empresa emisora de la inversión, para que el marco legal vigente cuando se aprueba o ejecuta el plan de inversión, no cambie por un periodo determinado para la empresa firmante) y beneficios tributarios constituyeron impulsos sectoriales poderosos para el despegue de la inversión privada en el sector.

⁴ Empleo en empresas privadas formales de 10 y más trabajadores.

En el caso de la agroexportación, las intervenciones de política más importantes se produjeron en las áreas del mercado laboral, el mercado de tierras, los tributos y el cumplimiento de requisitos sanitarios y fitosanitarios. La norma más visible de apoyo a la agroexportación fue la Ley 27360 de Promoción del Sector Agrario (LPA) promulgada en octubre del 2000 que introdujo una serie de beneficios tanto laborales como tributarios. Pero el apoyo al sector fue mucho más allá de esta Ley, tal como puede leerse en el valioso informe del Grupo del Banco Mundial (GBM) publicado en 2017⁵.

Los resultados de esta mezcla de políticas transversales y sectoriales están a la vista: el ritmo de crecimiento anual promedio de la inversión privada pasó de 2.1 en la década del ochenta a 7.2 por ciento en las siguientes tres décadas. En el terreno sectorial, por un lado, entre 1990 y 2019, el valor de las exportaciones mineras se multiplicó por 19, pasando de US\$ 1481 millones a US\$ 28 579 millones⁶. En volúmenes, en ese mismo periodo, la exportación de cobre, nuestro principal producto de exportación, se multiplicó por 9 y la de oro, el segundo en importancia, por 245. En la actualidad, el Perú es el tercer productor de cobre y quinto productor de oro a nivel mundial. Por otro lado, entre 2000 y 2019, el valor de las exportaciones agropecuarias no tradicionales pasó de US\$ 394 millones a US\$ 6299 millones, multiplicándose por 16. Actualmente, somos los primeros productores y exportadores mundiales de arándanos, espárragos y quinua, y segundos en exportación de uvas de mesa⁷.

III. Primer reto: impulso del crecimiento económico

Superada en 2021 la fase depresiva del ciclo económico⁸, es urgente retomar la principal preocupación que teníamos antes de la pandemia: ¿por qué se ha desacelerado el crecimiento económico y qué se puede hacer para impulsarlo? El crecimiento del PBI, luego de haberse acelerado a mediados de los noventa, desacelerado a fines de esa década, y alcanzado un pico hacia fines de la primera década de este siglo, fue reduciéndose en los últimos años previos a la pandemia.

¿Cuáles son las opciones reales para relanzar el crecimiento económico? En primer lugar, la minería y la agroexportación siguen siendo motores del crecimiento, tienen todavía un potencial enorme, y deben ser apoyados por la política pública. Pero, para darle un nuevo impulso al crecimiento, necesitamos más motores.

¿Puede replicarse el ejemplo de la minería y la agroexportación para impulsar la inversión privada a través de políticas sectoriales? En principio sí, porque a pesar del deterioro dramático de la calidad de la gestión pública en el gobierno de Castillo, las políticas transversales pro inversión diseñadas en las últimas décadas están intactas. Pero, el éxito de los motores existentes radicó en un hecho fundamental: contaban con un *conjunto* de características muy específicas: i) tener impactos macroeconómicamente importantes; ii) contar con ventajas comparativas para el comercio internacional; iii) estar ubicadas en espacios geográficos claramente delimitados, lo que facilita la supervisión del cumplimiento de las políticas; y iv) la producción tiene como destino la exportación.

¿Cuáles son los candidatos con *todas* estas características? Posiblemente, ninguno. Pero, políticas sectoriales pueden seguir siendo eficaces relajando las características i) y iv), apoyando a sectores o actividades de menor escala, y que produzcan productos transables, exportables e importables. La conveniencia de apoyar a estos sectores es porque sus precios vienen dictados por la economía internacional de tal forma que podemos elevar nuestra oferta, sin afectar al precio. El inconveniente de apoyar a sectores no transables es que sus precios se determinan por oferta y demanda, de forma tal que, si elevamos la oferta, se caen los precios, eliminando el incentivo para los productores. Si hay que elegir entre los transables, mejor los exportables, porque la demanda es

⁵ Grupo Banco Mundial (2017). Tomando impulso en la agricultura peruana: Oportunidades para aumentar la productividad y mejorar la competitividad del sector. Primera edición.

⁶ Banco Central de Reserva del Perú (2022). Exportaciones de productos Tradicionales (valores FOB en millones de US\$). Recuperado de la base de datos del Banco Central de Reserva del Perú.

⁷ Oficina de Comunicaciones y Protocolo del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (2021).

⁸ No estamos considerando en este texto que hay una enorme nube en el horizonte, cuyas consecuencias sobre la inflación y el crecimiento en el mundo pueden ser muy dañinas: la invasión rusa de Ucrania.

infinita; mientras que el tamaño del mercado de importables es limitado. La opción por productos importables debe aceptarse como el primer paso para la exportación.

El caso de Kuélap⁹, el complejo arqueológico ubicado en Amazonas, que gracias a un conjunto articulado de políticas sectoriales se ha convertido en pocos años en uno de los principales atractivos turísticos del norte del Perú, es un ejemplo de política sectorial exitosa en favor de la exportación de servicios¹⁰, donde se ha relajado la exigencia i). Si se relaja la exigencia iv), un candidato posible para la política sectorial sería la industria forestal, que tiene un potencial inmenso para, en principio, proveer el mercado local de madera y, luego, para la exportación¹¹. La lista de sectores transables y de menor escala aptos para el apoyo sectorial puede ampliarse.

De esta manera, podríamos incorporar en el país nuevos sectores o actividades, de distintos tamaños, en distintas regiones, atractivos para despertar el interés de los inversionistas. Estos podrían convertirse en nuevos motores, grandes, pequeños o medianos, que contribuyan a elevar el ritmo de crecimiento económico del país.

IV. Segundo reto: igualación de oportunidades

Pero el crecimiento económico es solo una condición necesaria para el desarrollo económico. Una de las vías para transitar del crecimiento al desarrollo económico, y al mismo crecimiento económico en el largo plazo, es una política universal de igualación de oportunidades para los niños, que se traduzca en una elevación rápida y sostenida del IOH mediante la provisión de bienes y servicios básicos de calidad¹². El IOH es un indicador sintético elaborado por un grupo de economistas del Banco Mundial¹³, basado en la función de bienestar social de Sen (1976)¹⁴, que ayuda a medir la desigualdad que existe en la provisión de bienes y servicios básicos para los niños.

El IOH toma en cuenta las oportunidades disponibles para los niños, medidas por la tasa de cobertura de servicios básicos como el acceso a la educación, agua potable, vacunaciones u otros, al que se le multiplica por un factor que mide la igualdad en la cobertura del servicio entre grupos poblacionales. La tasa de cobertura es el porcentaje de una población que tiene acceso a un determinado servicio. Si cada grupo poblacional tiene el mismo acceso al servicio, la desigualdad será cero y el factor que mide la igualdad en la cobertura del servicio será igual a la unidad, y el IOH será igual a la tasa de cobertura. Si un grupo poblacional tiene menor acceso al servicio que otro, el factor que mide la igualdad en la cobertura del servicio será menor que uno, y el IOH será menor que la tasa de cobertura.

¿Cuál ha sido la evolución del IOH en el Perú y cuál su comportamiento dentro de ALC? Para dar respuesta a estas preguntas hemos construido una base de datos a partir de las cifras de SEDLAC (Socio-Economic Database For Latin America And The Caribbean) en base a la circunstancia¹⁵ de área: urbano y rural, a partir de las encuestas de hogares armonizadas de países

⁹ Lahura, E., Puscan, L. y Rosario Sabrera (2019). El efecto de la inversión en infraestructura sobre la demanda turística: evidencia del complejo arqueológico Kuélap. Banco Central de Reserva del Perú.

¹⁰ Ghezzi, Piero (2021). El Estado productivo: Una apuesta para reconstruir la relación entre mercado y Estado en el Perú de la postpandemia (1 ed.). Editorial Planeta Perú. Sobre el reciente derrumbe de una muralla del complejo, corresponde alertar y prevenir lo que sería un serio descuido de esta política sectorial.

¹¹ En Mendoza et al (2015) hay una argumentación detallada de que la industria forestal es una muy buena candidata para la aplicación exitosa de políticas sectoriales.

¹² Para propósitos de este documento se considerará únicamente el IOH. Para medir el avance en la igualación de oportunidades es posible una mirada conjunta a indicadores de pobreza monetaria, pobreza multidimensional y pobreza subjetiva.

¹³ Paes de Barros, R., Ferreira, F., Molinas, José R. y Jaime Saavedra (2009). Measuring Inequality of Opportunities in Latin America and the Caribbean. Banco Mundial.

¹⁴ Sen, Amartya (1976). Poverty: An Ordinal Approach to measurement. *Econometría*. 44 (2), 13.

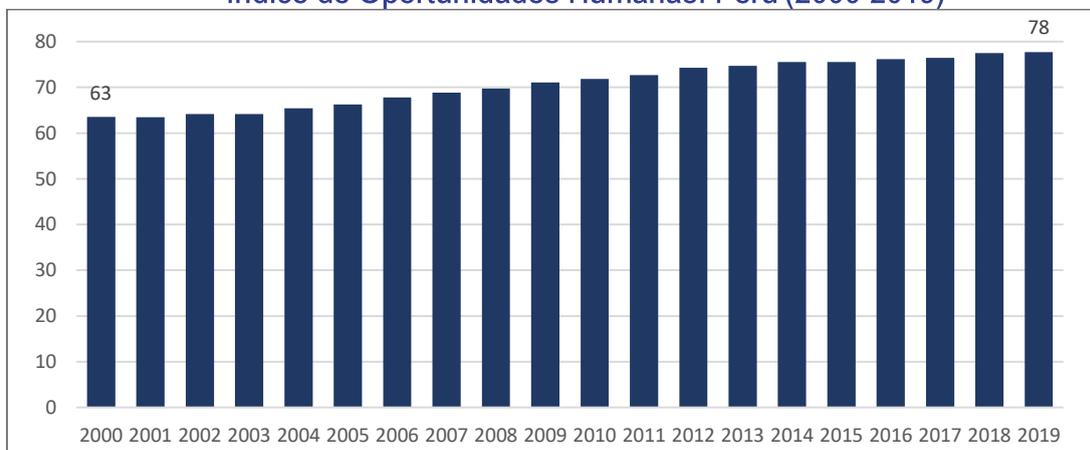
¹⁵ La circunstancia ha sido arbitrariamente elegida. Si bien es una de las siete circunstancias empleadas por el documento del Banco Mundial, la disponibilidad de datos (tanto de países como años) es mayor. El IOH es un indicador que puede abarcar N circunstancias en el cálculo del índice de disimilitud. Para propósitos de este documento se utilizó como única circunstancia (N = 1), la de área de residencia (urbano y rural). Por lo que tanto el índice de desigualdad como el índice de oportunidades humanas estarán condicionados a los datos generados por las encuestas de esta circunstancia.

de ALC, para países con más de 10 millones de habitantes, y en base a el acceso a agua, saneamiento, electricidad, teléfono, educación y primaria completa, servicios básicos para el desarrollo de las capacidades de los niños¹⁶.

Con relación a la evolución, el gráfico 5 muestra que el IOH en nuestro país ha subido sostenidamente, pasando de 63.5 por ciento en 2000 a 77.7 por ciento en 2019. Ese resultado se debe, por un lado, a una elevación importante en la tasa de cobertura, de 66.9 por ciento en 2000 a 79.6 por ciento en 2019 y, más importante, al aumento durante ese periodo del factor que mide la igualdad en la cobertura del servicio, de 94.8 por ciento en 2000 a 97.7 por ciento en 2019. El crecimiento económico peruano ha sido, según el IOH, inclusivo.

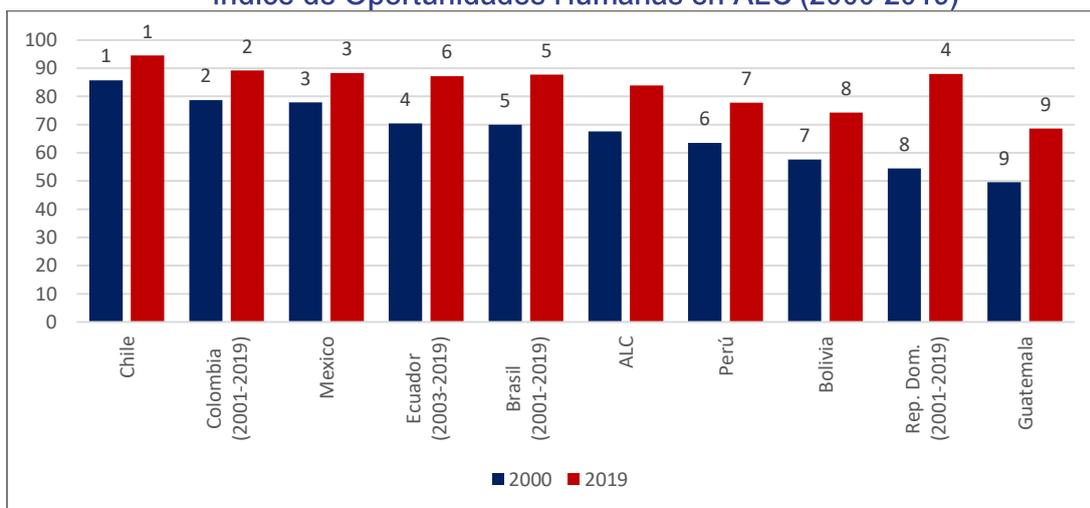
Sin embargo, la elevación del IOH en el Perú en el contexto de ALC no guarda correspondencia con la evolución del PBI per cápita, mostrado en el gráfico 2. Según el gráfico 6, primero, tanto en 2000 como en 2019, el IOH del Perú se encuentra por debajo del promedio de ALC y por debajo de países con un PBI per cápita menor, como Ecuador. Segundo, el IOH de Perú, en 2019, no alcanza los niveles que tenían Chile, México y Colombia hace 20 años. Tercero, entre los países de nuestra muestra, el Perú ha pasado del puesto 6 al puesto 7 entre 2000 y 2019.

Gráfico 5
Índice de Oportunidades Humanas: Perú (2000-2019)



Fuente: SEDLAC – Banco Mundial. Elaboración propia.

Gráfico 6
Índice de Oportunidades Humanas en ALC (2000-2019)



Fuente: SEDLAC. Elaboración propia

¹⁶ Se dejaron fuera por escasez de datos a Argentina, Haití y Venezuela. En el caso de Argentina, por la falta de datos de encuestas en el área rural y el sesgo presente como resultado de solo tener información en áreas urbanas. Los indicadores construidos (Oportunidades Humanas y Disimilitud) no son exactamente los mismos que los del Banco Mundial, sino, aproximaciones. La circunstancia utilizada para la construcción de estos indicadores fue la del área de residencia (rural y urbana) mientras que las dimensiones escogidas fueron las de educación (matrícula escolar y primaria completa), vivienda (agua, electricidad y saneamiento) y tecnologías de la información (teléfono).

V. Qué hacer

1. Para contribuir al tránsito del crecimiento económico al desarrollo, la política pública debería concentrar la atención en dos variables macroeconómicas y socialmente importantes: crecimiento económico e igualación de oportunidades para los niños.
2. Como el determinante más importante del desarrollo económico es el crecimiento económico alto y sostenido del PBI, urge reestablecerlo. Para ese objetivo, hay que aprovechar la institucionalidad pro inversión construida con las políticas transversales de las últimas tres décadas, no retroceder en lo avanzado y complementarla con políticas sectoriales que se aproximen a las aplicadas exitosamente en la minería y la agroexportación.
3. Pero el crecimiento económico es solo una condición *necesaria* para el desarrollo económico. Una de las vías para alcanzar el desarrollo económico, y contribuir al mismo tiempo, en el largo plazo, al crecimiento económico, por la vía de elevar el capital humano del país, es una política universal de igualación de oportunidades para los niños mediante la provisión de bienes y servicios básicos de calidad, que se traduzca en una elevación rápida y sostenida del IOH, la cual requiere, de la decisión política y las estrategias inteligentes para alcanzarla y, más importante, de recursos, los cuales provienen finalmente del crecimiento económico, que alimenta a la recaudación. No es posible, entonces, transitar al desarrollo sin pasar por el crecimiento económico.

DOCUMENTO

ELABORADO

POR:

Waldo Mendoza Bellido

Profesor del Departamento de Economía
PUCP

El autor agradece la excelente colaboración de Isaías Chalco. Asimismo, para la elaboración de esta Propuesta IPAE, agradecemos los comentarios recibidos de los miembros del Comité Estratégico de Desarrollo Nacional de IPAE, en especial de Álvaro Monge, así como de (en orden alfabético): Miguel Jaramillo Baanante y Carolina Trivelli.