

INVERSIONES Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

Máximo Vega Centeno

Profesor del Departamento de Economía PUCP

Escribir sobre crecimiento en una revista de coyuntura no deja de ser un poco incómodo. Se debe introducir un tema que puede resultar poco atractivo para cierto sector del público, más interesado en lo inmediato y contingente, cuya importancia no se puede desconocer. Una alternativa sería reducir el crecimiento a alguna manifestación o desempeño muy localizado en el tiempo, pero así se empobrecería el contenido del término y el proyecto mismo, y por eso excluimos esta posibilidad.

El crecimiento económico es, típicamente, un fenómeno de largo plazo, que se verifica durante periodos prolongados, aunque aritméticamente es posible calcular los cambios cuantitativos incluso en periodos muy cortos. En el proceso de crecimiento económico se producen cambios en la disponibilidad y el uso de factores de producción, y también se incrementa la composición de las magnitudes macroeconómicas, sobre todo en la producción, el empleo y los ingresos. Ahora bien, estos cambios son significativos cuando expresan transformaciones que constituyen un mejor y mayor uso de los recursos, y cuando generan desempeños colectivos de carácter acumulativo. En otras palabras, cuando el producto social aumenta en forma sostenida. Así, quedarían excluidos sobresaltos accidentales que a veces se han definido, muy ilustrativamente, como *hipos*.

El crecimiento económico es una preocupación muy antigua en la historia humana; es decir, el aumento de la producción siempre ha sido un proyecto y un criterio de evaluación del desempeño propio. Que se lo haya llamado progreso, expansión o bonanza, siempre se trata de producir un mayor volumen y una mayor variedad de bienes y servicios que estén a disposición de las personas, y esto se reconoce, implícitamente, como condición para mantener y mejorar el bienestar de la población.

Así las cosas, el crecimiento parece ser un proyecto interesante para cualquier sociedad, y lo es particularmente para sociedades que registran un bajo nivel de producto e ingreso por habitante —lo que podemos definir como pobreza global—, que es el caso de nuestro país. Por eso se entiende que haya un reclamo por el crecimiento, aun cuando se lo confunda con otros fenómenos y se exacerben las expectativas. Igualmente por eso resulta muy irresponsable jactarse por las tasas de crecimiento registrado, sobre todo si no corresponden necesariamente a las exigencias de solidez y continuidad que hemos mencionado antes.

El crecimiento económico es necesario en función de objetivos sociales de mayor bienestar, esta vez no para el promedio, sino como una posibilidad abierta para todos los miembros de la sociedad. Ahora bien, esto último se identifica con el desarrollo y, en ese sentido, el crecimiento es una condición necesaria, aunque no suficiente. Hace falta, además, que la mayor producción de bienes y la elevación de los ingresos sea aplicada de tal forma que resuelva algunos problemas y distribuya directamente algunos bienes, para abrir una posibilidad de solución estable a las (diferentes) restricciones de todos sobre la base de la participación de cada uno.

Junto al reclamo por el crecimiento —tema que es muy socorrido en los medios políticos, periodísticos y también académicos— puede aparecer la tentación de ilusionarse con algún automatismo, como el tan manoseado *chorreo*, mediante el cual, según se cree, el crecimiento económico beneficiaría, necesariamente y por exceso, a todos. Para unos, el *chorreo* constituye un argumento de consuelo que les sirve para tranquilizar sus conciencias; para otros, se trata de un sarcasmo; finalmente, para otros podría ser incluso un argumento para negar —o por lo menos para relativizar— la importancia o la urgencia del crecimiento. Si se acepta que ese crecimiento no es condición suficiente para lograr el bienestar de todos, es necesario tomar las medidas complementarias, tributarias, de política social y otras que permitan lograr la equidad en medio del progreso.

Anotemos que aun tratándose de un crecimiento extraordinario, por vía del *chorreo* no se lograría sino elevar el nivel económico promedio, conservando, en el mejor de los casos, las desigualdades previas. Y decimos en el mejor de los casos porque, habitualmente, como lo comprueban las informaciones estadísticas, los automatismos o el abandono suelen producir concentración y agravan las desigualdades y la inequidad.

En otra ocasión hemos sostenido que es correcto afirmar que *crecimiento* no equivale a *desarrollo*, entendido este último como la posibilidad de superar restricciones, esto es, tener empleo e ingresos suficientes, así como capacidad y libertad para tomar decisiones racionales. Pero si bien, efectivamente, la afirmación es correcta, al mismo tiempo hay que decir que no hay desarrollo posible sin crecimiento, porque en medio de la miseria y las diversas

restricciones no hay libertad ni posibilidades, como tampoco las hay en medio de las desigualdades extremas.

En este sentido, es legítima la urgencia que se pone en el reclamo por el crecimiento de la economía, a lo cual se debe añadir que el crecimiento del producto interno bruto (PIB) —indicador de síntesis del crecimiento— debería ser *continuo* o *sostenido*, y para lograrlo habría que apoyarse en dinamismos propios y no solo esperar a que surja como reflejo de circunstancias o de condiciones externas. Este crecimiento debe, además, ser *complementado* con medidas e incentivos tendentes a lograr una distribución adecuada de los logros.

En otro tiempo se discutía la secuencia, es decir, si primero había que crecer y luego distribuir, para no terminar distribuyendo la miseria; o bien distribuir sin tener en cuenta la situación global, lo que convertía el conjunto de problemas en un juego de suma cero. El desarrollo no es un juego de suma cero, en el que solo se distribuye lo que otro pierde, sino que es creación y distribución de oportunidades y de riqueza; por ello, el crecimiento tiene que ser orientado hacia objetivos de equidad que, sin embargo, no deben paralizar el sistema. Algunos organismos multilaterales y algunos académicos hablan, hoy en día, de un *crecimiento pro-pobre*, expresión que, con razón, pone el énfasis en el *pro*, es decir, en una necesaria orientación a favor de los más desfavorecidos. Por tanto, este crecimiento excluye resignados automatismos o cínicas dilaciones. En definitiva, el crecimiento económico debe ser considerado como un objetivo macroeconómico fundamental, pero no como *el objetivo*, y ni siquiera como un objetivo social o de desarrollo, sino como un medio, concurrente con otros y que contribuye —eso sí, como el que más— a ampliar las posibilidades de bienestar para la población.

Con estas preocupaciones en mente, debemos comprobar que el desempeño de la economía peruana ha sido muy irregular y, en muchas ocasiones, dependiente de fenómenos externos. Esto se muestra en el cuadro que resume, en términos de tasas de crecimiento por periodos relativamente homogéneos, el desempeño de la economía peruana durante los últimos 55 años.

Tasas de crecimiento por periodos

Periodo	PIB	POB	PEA	PIB/habitante	PIB/trabajador	Inflación %
1950-1969	5,40	2,80	2,70	2,60	2,70	12,9
1970-1975	4,02	2,77	0,19	1,25	0,83	10,0
1975-1980	2,60	2,69	2,91	-0,09	-0,31	150,2
1981-1985	1,34	2,36	3,29	-1,02	-1,95	95,6
1986-1990	-2,86	2,02	3,00	-4,88	-5,87	2090,0
1991-1999	3,80	1,60	2,70	2,20	1,10	8,0
2000-2005	4,10	1,50	2,70	2,60	1,50	2,2
1950-2005	3,40	2,50	1,90	0,90	1,50	

Fuente: Banco Central de Reserva e INEI
Estimaciones Preliminares
Elaboración propia

En las décadas de 1950 y 1960, la demanda externa y los precios de los productos primarios exportables fueron los factores que permitieron un crecimiento importante, superior al 5% anual, a lo largo de unos veinte años. Pero fue un crecimiento que no implicó la transformación de la estructura productiva y, por lo mismo, careció de dinamismo propio. Anotemos también que, en esta etapa, se acentuó la expansión demográfica y se masificaron las migraciones internas.

Más adelante se impulsaron transformaciones estructurales importantes, aunque con alguna miopía en lo económico y más de una ilusión en lo que toca a la participación social, amén del marco autoritario en que se produjeron. La transformación de la sociedad peruana en esa etapa es un hecho histórico innegable. Pese a errores y desviaciones, fue también el periodo de mayor expansión demográfica y de intensificación de las migraciones internas. En lo económico, en este lapso la economía siguió creciendo, pero a un ritmo decreciente que se agravó durante la década siguiente, ante recomposiciones incoherentes de la política económica y social, esta vez en democracia.

En el quinquenio siguiente, se produjo una caída estrepitosa debido al mal manejo macroeconómico y a un elemento que, sin ser novedad absoluta, comenzó a hacer crisis en forma grave: la corrupción. La economía cayó o decreció en 3%, y la inflación, que alcanzó niveles hasta entonces desconocidos en el país, inhibió el ahorro y la inversión, al tiempo que las limitaciones fiscales y la inseguridad jurídica inhibieron, a su vez, la inversión extranjera. La relación con el exterior era precaria y los compromisos de la deuda externa —contraída e incrementada en forma irresponsable por deudores y acreedores— condicionó la capacidad de acción.

Con el programa de ajuste de agosto de 1990 se trató de recuperar algo de orden en la economía, al precio de cargar el fardo sobre los pobres y los trabajadores con ingresos fijos, así como de incrementar el número de desempleados. En el curso de los años siguientes se logró reducir la inflación y mantenerla en un nivel bajo; se avanzó, aunque con menos éxito, en el terreno de la disciplina fiscal, y se abrieron perspectivas promisorias en cuanto a las relaciones económicas con el exterior.

A partir de esa etapa, se apostó por la acción privada en la producción y, por tanto, por la inversión privada. Para concretar este proyecto, se privatizaron diversas actividades que estaban en manos del Estado; en algunos casos, la decisión de privatizar estaba justificada, pero en otros el proceso se realizó en forma precipitada y tal vez solo por seguir el dogma privatizador que estaba en boga.

Todo esto se hizo, de nuevo, en un marco autoritario muy particular, en el que si bien las instituciones democráticas existían formalmente, se permitió la acción arbitraria de personas y grupos vinculados al poder central, de manera que empezaron a operar otras modalidades de corrupción, que alcanzaron niveles enormes, distorsionando el uso de los recursos en una forma inédita.

En otras palabras, los fondos generados y las actividades transferidas no contribuyeron necesaria y completamente a recuperar o ampliar la dinámica económica. El resultado fue, sin embargo, que la tasa de crecimiento volvió a ser positiva, aunque en un nivel aún bajo, teniendo en cuenta que se partía del hoyo en el que se había caído y a partir del cual se podía esperar un crecimiento incluso espectacular. Algunos han reclamado señalando que este resultado probablemente corresponda a que no se pudieron completar las reformas liberales emprendidas, y algo de eso es verdad, pero nos parece que una explicación más importante es que no se habían planteado objetivos de largo plazo, de desarrollo, más allá de liberalizar la economía y recuperar una posición en el ámbito financiero y comercial internacional, objetivos que no son banales, pero que no reemplazan a otros.

Durante el quinquenio siguiente, manteniendo lo esencial de lo que se había recuperado en materia de manejo macroeconómico e incluso mejorando algunos aspectos, se consolidó el sistema, haciéndolo previsible en materia de nivel de precios, de comportamiento de los agentes públicos y de reglas de juego para los agentes privados. El crecimiento ha sido sostenido y en un nivel superior al 4% durante prácticamente cinco años, lo cual es muy rescatable. Anotemos, sin embargo, que estamos lejos de un sistema perfecto, y que la lucha por los privilegios —que todo lo distorsionan— es todavía fuerte. Esta lucha es una mezcla de añoranzas del caos previo, de diversos esfuerzos por conquistar —dentro de la legalidad democrática— posiciones ventajosas mediante presiones sociopolíticas y de la pervivencia de la corrupción y la impunidad, que comprometen el futuro.

Con la prudencia que esta situación indica —puesto que existe el riesgo de que reaparezcan los privilegios, la corrupción y el mal manejo de la economía—, se puede decir que las previsiones son más bien optimistas porque el marco macroeconómico es favorable y porque el crecimiento registrado durante estos años corresponde a una evolución positiva de todos los sectores económicos. Por eso es razonable mantener la expectativa de que el crecimiento se sostendrá durante algunos años más; el futuro dependerá de cómo evolucione la propia estructura de ese crecimiento —exportaciones, industrias nuevas, etcétera—. En todo caso, queda claro que

el crecimiento económico ha sido tributario de un marco macroeconómico cambiante, si no incluso errático, y que no ha tenido objetivos mayores. Con un marco ordenado, estable y promotor de inversiones y cambios técnicos, el futuro puede ser menos incierto.

Por otra parte, durante el periodo que estamos considerando, la población que es sujeto de necesidades y agente del desarrollo y del crecimiento en particular ha aumentado en forma continua con tasas superiores al 2% hasta la década de 1970, para declinar levemente durante las últimas décadas. En realidad, el punto de quiebre o de inflexión puede ubicarse en 1965, año en el que se registró el mayor crecimiento de población (3%), y luego la tasa se fue reduciendo, de tal forma que se puede esperar una relativa estabilidad del crecimiento de la población —es decir, una tasa muy baja— en aproximadamente treinta años. Entre tanto, se ha operado una modificación en la estructura de edades, debido a cambios técnicos y sociales, y dado que la tasa de natalidad es aún alta. Este cambio significa que la población económicamente activa (en principio, la que está entre 15 y 65 años) ha crecido en importancia relativa y presenta un retardo —perfectamente explicable— de 15 años con respecto al crecimiento de la población global; es decir, que hoy la PEA crece con tasas equivalentes a las de la población total de hace 15 años. Por esto, hace ya más de veinte años se señaló que si bien durante la década de 1960 el Perú había experimentado *la explosión demográfica*, durante los años 1990 y siguientes experimentaríamos *la explosión de la fuerza de trabajo*, fenómeno que se está verificando. Estas consideraciones son muy importantes porque el crecimiento de la producción no expresa solo problemas y limitaciones, como tampoco define completamente logros. Lo que se debe evaluar es el crecimiento respecto a la población cuyas necesidades se tiene que satisfacer y que, en forma creciente, requiere empleo.

Así, pues, si debemos admitir que el crecimiento del PIB —indicador macroeconómico por excelencia— es insuficiente porque no hace referencia a la población que demanda la producción ni a la que contribuye a formarla, tenemos que mencionar el crecimiento del PIB por habitante y el crecimiento del PIB por trabajador, como lo hacen los más recientes trabajos sobre crecimiento económico y la —felizmente— renovada teoría del crecimiento.

El crecimiento del PIB por habitante puede ser considerado como un indicador del bienestar posible para la población, pues significa que hay más riqueza global a que se está superando la pobreza global a que nos hemos referido antes, pero queda aún la pregunta sobre la

distribución, ya que no hay automatismos en este aspecto. Esperar confiadamente a que se produzca el *chorreo* es ingenuo y agravante para los presuntos beneficiarios. Ahora bien, aquí se debe observar que ha habido períodos de crecimiento (hasta 1970) y períodos de decrecimiento, incluso algunos en los que el crecimiento del producto fue positivo; es decir, estamos hablando de crecimiento insuficiente, en el que la inestabilidad o discontinuidad del crecimiento se hace evidente frente a la continuidad del crecimiento de la población.

Es solo a partir de la década de 1990 que el crecimiento del producto enfrenta un menor crecimiento de la población y cuando se alcanzan tasas positivas de crecimiento del PIB por habitante hasta llegar a algo más de S/. 10.000 (aproximadamente US \$ 3.000), frente a la cifra seis veces mayor de los países industrializados. Es decir, somos aún un país globalmente pobre y en el que la desigualdad agudiza con fuerza el problema, ya que hace surgir o pone en evidencia la pobreza extrema.

El otro indicador, el PIB por trabajador, muestra de manera muy aproximada la eficiencia o la productividad en el país. La evolución es lenta; hay períodos de pérdida de productividad, otros de débil recuperación y, en general, un desempeño ineficiente. Pensamos que esto se debe a que el esfuerzo de inversión es también discontinuo e insuficiente. Ahora bien, el esfuerzo por invertir está relacionado con la creación de capacidad productiva y, por tanto, el espíritu empresarial, la organización y la política económica juegan un papel importante, son elementos condicionantes.

En efecto, el crecimiento económico autónomo depende, sobre todo, de un esfuerzo intenso de creación, renovación y utilización de la capacidad productiva que, habitualmente, se identifica con las inversiones y el nivel de actividad. Sobre lo primero, debemos decir —como es muy común escuchar— que se requiere invertir un volumen importante de fondos, una proporción significativa del producto; sin embargo, no se puede reclamar o esperar de la simple privatización y liberalización de todos los mercados un afecto automático que permita invertir 20% o más del PIB para crecer por lo menos al 8% o 9% —es decir, a 7,5% o más en lo que toca al PIB por habitante—, como a veces se escucha. Aquí quedan algunas preguntas sobre la posibilidad real —en términos técnicos, financieros y de gestión— de que se produzca tal tipo de milagro. Lejos de las ilusiones de algún periodista, es cierto que la aspiración de un alto crecimiento es legítima, y por ello debe preocupar la proporción del producto que se ahorra o se induce a ahorrar (tributación y reglas de juego), las facilidades de financiamiento, las condiciones para la entrada de capitales

extranjeros y, una cuestión que nos parece esencial, que las inversiones —nuevas o de reemplazo— aseguren un contenido tecnológico interesante y que tenga futuro, y que los fondos destinados a la inversión se utilicen realmente con ese fin y en el tiempo previsto.

El volumen y la calidad de las inversiones en términos generales son aspectos importantes, y lo son, igualmente, la continuidad de los esfuerzos, la calidad, el contenido técnico y la ubicación geográfica y sectorial de estas. La creación de capacidad no es una simple operación financiera, sino una decisión empresarial que implica una apuesta y una puesta en obra de las mejores condiciones técnicas posibles, la explotación de recursos en condiciones razonables y la incorporación de personas ubicadas también en mejores condiciones técnicas y sociales. Incluso hay que recordar que arrastramos un déficit de inversiones en infraestructura —vías de comunicación y energía— y en otros campos que son condicionantes para futuras inversiones generadoras de crecimiento y, como acabamos de mencionar, que tengan la capacidad de utilizar recursos y de concretar proyectos.

Una condición importante para que el crecimiento por habitante sea sostenido y en alguna medida autónomo es que la capacidad productiva se renueve y se ponga en condiciones de generar riqueza en lo interno y de ser competitiva en relación con el exterior. La competitividad —más aún en un mercado ampliado, como es el de hoy en día— no es solo el resultado de condiciones ventajosas, negociadas o aprovechadas, sino de buenas o excelentes condiciones de producción, y de producciones con alto grado de elaboración. Ya no es tiempo solamente de reivindicar o de explotar *ventajas comparativas* o ventajas inherentes a algún recurso natural, sino de ocuparse del grado de transformación, de la creación de nuevos atributos o de la utilización de posibilidades o atributos ocultos o poco accesibles que están en los propios recursos. Y esto es, más bien, crear y explotar *ventajas competitivas* o generadas por la capacidad tecnológica, lo cual está relacionado con la calidad y la continuidad de las inversiones, así como con la visión de largo plazo.

Por último, debemos reiterar que los beneficios potenciales no necesariamente se producen en forma equitativa para todos. No hay *chorreo* equitativo. Los beneficios del crecimiento pueden incluso generar inequidades y contribuir a agravarlas, ya que, por cierto, hay quienes se enriquecen o, como está tan de moda decir, hay ganadores y perdedores, hay quienes no participan en el festín y quienes —se supone— deberían quedarse satisfechos con algunas sobras que se han dejado caer como consecuencia de los excesos o de la abundancia

global o de algunos. Ciertamente, este no puede ser un objetivo social defendible. Se trata de que, a través de la participación en el esfuerzo productivo, el empleo o la iniciativa propia se pueda participar, dignamente, en la generación y en la distribución de la riqueza generada.

Esto supone mantener —y aun mejorar— el marco macroeconómico que haga posible y que estimule la iniciativa privada, nacional y extranjera, y que a través de la tributación contribuya a la redistribución de la riqueza. Que otorgue al Estado —a través de la misma tributa-

ción— la posibilidad de contribuir, proveyendo infraestructura de servicios y de bienes públicos, a consolidar la equidad y a mantener un marco estable y estimulante para el buen desempeño de los agentes privados.

Hay mucho por hacer para que los mejores desempeños comprobados puedan corregir errores del pasado y mantener los éxitos logrados —proyectándolos a través de períodos suficientemente importantes—, complementándolos con un conjunto de esfuerzos específicos que distribuyan en forma equitativa los frutos del necesario crecimiento. ■

PARA UN BALANCE DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA 2001-2006

Henry Pease García

Congresista de la República 1993-2006 y profesor del Departamento de Ciencias Sociales PUCP

El Congreso ha sido desaprobado por la opinión pública. Si bien esta tendencia viene de lejos, nos iremos esta vez con un mayor nivel de desaprobación que en el pasado. Los escándalos hechos por los sueldos, los gastos operativos y la inmunidad parlamentaria, junto a la pésima imagen mediática —que no es una casualidad—, tienen un efecto reiterado que afecta a la institución y mantiene vigentes tesis absurdas del fujimorismo y otros enemigos del régimen democrático, como la de reducir el número de parlamentarios, hacer que estos cobren el salario mínimo, exigir que sean transparentes hasta en su vida íntima, que solo ejecuten mecánicamente lo que demandan la prensa y las encuestas que esta difunde e interpreta como quiere, etcétera.

Durante esta etapa, los medios de comunicación han tratado al Congreso y a los congresistas de la peor manera, insultándolos sistemáticamente. Los mismos que callaron frente a las mayorías obsecuentes del parlamento fujimorista y que no se escandalizaron ni otorgaron ningún peso a las denuncias de la minoría opositora, luego confirmadas en los vladivideos, hoy hacen un escándalo por cualquier error o acción negativa y generalizan a todos los parlamentarios la mala imagen que tienen algunos de ellos.

Pero el balance tiene que ir al fondo. Es cierto que hoy hay que distinguir entre verdad y verdad mediática, por-

que esta última se aleja mucho de la primera. El balance tiene que fijarse en las leyes que se han dado, en la fiscalización ejercida sobre el Poder Ejecutivo y los órganos autónomos, en el rol político jugado para que la institucionalidad democrática funcione, y en la calidad de la representación como relación social y política.

Más de mil leyes

Hasta julio de 2004, el Congreso ha producido 1.078 leyes y resoluciones legislativas. Se repite mucho que aquí se sobrelegisla y es posible que haya algo de verdad en la afirmación, pero mientras no se transforme el ordenamiento constitucional una ley es cambiada o derogada solo por otra ley. Las leyes dadas corresponden a las necesidades apreciadas por los congresistas, por el Poder Ejecutivo y los otros órganos del sector público y privado que las promueven.

Si pretender realizar aquí una clasificación exhaustiva, podemos afirmar que las leyes más importantes corresponden al *proceso de descentralización*, que comenzó modificando el capítulo constitucional correspondiente y luego dando la ley de bases de la descentralización, la ley de elecciones regionales, la ley orgánica de gobiernos regionales, la ley orgánica de municipalidades, la ley del sistema de acreditación de los gobiernos regionales y locales, la ley de incentivos para la integración y confor-