

JOSÉ RODRÍGUEZ / MARIO D. TELLO (editores)

Opciones de política económica en el Perú 2011-2015



**FONDO
EDITORIAL**

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

OPCIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA
EN EL PERÚ: 2011-2015

José Rodríguez y Mario D. Tello
Editores

OPCIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA
EN EL PERÚ: 2011-2015



FONDO
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Opciones de política económica en el Perú: 2011-2015
José Rodríguez y Mario D. Tello (editores)

© José Rodríguez y Mario D. Tello, 2010

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2010

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Diseño, diagramación, corrección de estilo
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: noviembre de 2010

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2010-
ISBN:

Registro del Proyecto Editorial: 31501361000785

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

AGRADECIMIENTOS

El presente libro es el resultado del esfuerzo de profesores, expertos y asistentes asociados al Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú quienes desinteresadamente ofrecieron su tiempo e ideas para un objetivo común, el de plantear propuestas de políticas económicas para el próximo quinquenio dirigidas a mantener tasas altas sostenidas y sostenibles de crecimiento económico, con mayor equidad en la distribución de los ingresos y sin pobreza. Nuestro agradecimiento es múltiple. En primer lugar, a la Pontificia Universidad Católica, que bajo el programa de Fondos Concursables ofreció los recursos financieros para la publicación del presente trabajo. En segundo lugar, al Jefe del Departamento de Economía, Waldo Mendoza, quien formuló la propuesta ganadora del concurso, por su incondicional apoyo en todo el proceso de elaboración del libro. En tercer lugar al conjunto de autores, quienes, a pesar de sus innumerables tareas profesionales, liberaron un tiempo para expresar sus ideas de política económica. En cuarto lugar a Máximo Vega Centeno, Jorge Vega, José Oscátegui, Ismael Muñoz, Luis Alberto Arias, Jorge Torres, Germán Alarco, Raúl Tolmos, José Carlos Silva y Waldo Mendoza por sus apreciados y apropiados comentarios a los trabajos que componen el libro. En quinto lugar, a los asistentes de investigación que apoyaron a los autores, entre ellos Augusto Delgado, Luis Espinoza, Guillermo Jopen, Gustavo Ganiko, Álvaro Hopkins Barriga, Gustavo Canavire Bacarreza, Carolina García, Karla Solís y Carmen Zeña Acosta. Carmen además realizó un estupendo trabajo en la edición del libro. Finalmente nuestro agradecimiento a Beatriz Gonzales y Mirtha Cornejo por su apoyo en las labores administrativas relacionadas al libro.

ÍNDICE

<i>Presentación</i>	
José Rodríguez y Mario D. Tello	11
PRIMERA PARTE	
POLÍTICAS SECTORIALES	
<i>Política industrial y desarrollo en el Perú</i>	
José I. Távara	15
<i>Mercado de trabajo: diagnóstico y políticas</i>	
Cecilia Garavito	45
<i>Seguridad alimentaria: una propuesta de política para el próximo gobierno</i>	
Eduardo Zegarra Méndez	71
<i>Recursos naturales, medio ambiente y desarrollo: Perú 1970-2010</i>	
Manuel Glave Testino y Roxana Barrantes Cáceres	107
<i>Políticas para un crecimiento con equidad</i>	
Pedro Francke	147
<i>Descentralización, divergencia y desarrollo regional en el Perú del 2010</i>	
Efraín Gonzales de Olate	175
<i>Competitividad, infraestructura y desarrollo regional</i>	
Luis Felipe Zegarra	205
<i>Políticas comerciales internacionales y la estructura del comercio exterior peruano</i>	
Fátima Ponce R. y Myriam Quispe A.	235
<i>TLC y agendas complementarias: balance y lineamientos de propuesta</i>	
Alan Fairlie Reinoso	275

PARTE 2

ESTRATEGIAS DE DESARROLLO

<i>Economía Nacional de Mercado: una estrategia nacional de desarrollo para el Perú</i> Félix Jiménez	327
<i>Seis «golden rules» en el diseño de una estrategia de desarrollo para el Perú</i> Mario D. Tello	371
<i>Notas sobre los autores</i>	423

PRESENTACIÓN

José Rodríguez y Mario D. Tello

Las cifras de crecimiento económico y reducción de pobreza de los últimos cinco años son impresionantes respecto al record histórico de las últimas seis décadas al que la economía peruana estaba acostumbrada. Con las altas tasas de crecimiento económico parece difícil pensar en cambios sustantivos en la política macroeconómica que mejoren o sobrepasen lo acontecido. De otro lado, la disminución de la incidencia de la pobreza, siendo muy importante (alrededor de quince puntos porcentuales entre el 2004 y el 2009), sin embargo dista mucho de ser la deseable. Aún poco más de la tercera parte de la población peruana está bajo la línea de pobreza. La comparación de los resultados por áreas de residencia muestra que la disminución de la pobreza ha sido más acelerada en las zonas urbanas que en las rurales. Esto sugiere que los estratos de población con menores dotaciones productivas (en cantidad y calidad) son los que más lentamente están sintiendo los efectos del chorreo del crecimiento. No debe llamar la atención entonces que 39% y 35% de la población señale que el desempleo y la pobreza continúen estando entre los principales problemas del país. La bondad del desempeño económico a nivel macro no es necesariamente compartida por el habitante peruano (que usualmente labora en el sector informal y reside en buena parte también en áreas rurales), cuya calidad de vida en términos de ingresos, acceso a servicios públicos (educación, salud, etcétera) de calidad, seguridad ciudadana, el grado de contaminación del medio ambiente, entre otros indicadores, está muy por debajo de la respectiva calidad de vida del habitante de los países desarrollados.

Puesto en números crudos, simples y estimados, con el «record impresionante» registrado y bajo la actual estructura productiva (prácticamente inalterada desde hace más de medio siglo), la continuidad de las políticas actuales conduciría a que en cerca de veinte años el ingreso per cápita del Perú alcance los 10 000 dólares por año (del 2008), el cual equivale al 21% del ingreso per cápita de los Estados Unidos para ese mismo año. El porcentaje de población en pobreza sería cero, lo cual implicaría que los diez millones de personas en situación de pobreza de hoy, en veinte años pasarían

a recibir un poco más de tres dólares por día¹. En 2009 esta cifra fue la línea divisoria entre ser y no ser considerado pobre en el Perú.

Así, las cifras impresionantes de crecimiento y reducción de pobreza del Perú no lo serían para el habitante promedio peruano, como tampoco lo son si las comparamos con los denominados países de «éxito en crecimiento»², los cuales no solo tuvieron tasas más altas de crecimiento económico y redujeron la pobreza sino que además lograron una mayor equidad en la distribución de los ingresos y un producto interno per cápita similar al de los países desarrollados en un horizonte menor a 35 años. Si este es el record (y lo que este implica en términos de calidad de vida) al que el habitante promedio peruano desea aspirar, el cambio de políticas se hace indispensable.

El presente libro tiene cuatro objetivos. El primero de ellos es el de contribuir y expandir el abanico de políticas económicas disponibles para los «hacedores de política», con la finalidad de orientar a la economía peruana hacia un incremento de la calidad de vida del habitante peruano en un horizonte corto de tiempo. Las propuestas de políticas reflejan las posiciones individuales de los autores basados en sus «experiencias» en los sectores que analizan y no pretenden ser un conjunto integrado de políticas o la posición del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú. El segundo es abrir el debate académico entre los expertos y profesionales del área económica sobre la política económica actual en el Perú. El tercero es informar y difundir ideas de potenciales cambios en políticas al lector no académico, para que así pueda tomar decisiones más conscientes, racionales y muy bien informadas. El último objetivo es transmitir a los profesores y alumnos universitarios nuevos materiales de enseñanza en términos de temas, referencias y aspectos teóricos incorporados en varios de los trabajos del libro, que reflejan el estado actual del conocimiento del área económica. Por razones de espacio, el número de temas tratados por los autores ha sido limitado y no cubre todas las áreas que requieren ser analizadas para impulsar el desarrollo económico y social del Perú. Las áreas omitidas serán sujeto de análisis en futuras publicaciones de la universidad.

Lima, agosto de 2010

¹ En 2008 el habitante pobre norteamericano recibía 30 dólares diarios.

² Entre los que destacan Singapur, Corea del Sur e Irlanda.

PRIMERA PARTE
POLÍTICAS SECTORIALES

POLÍTICA INDUSTRIAL Y DESARROLLO EN EL PERÚ

José I. Távara¹

1. INTRODUCCIÓN

La economía peruana ha tenido un crecimiento destacado durante los últimos años, lo cual ha permitido aliviar sustantivamente las condiciones de vida de millones de personas. El crecimiento se ha sustentado fundamentalmente en una expansión de la inversión privada y en un entorno macroeconómico estable, con tasas de inflación reducidas, que ha permitido acceder a fuentes de financiamiento externo en condiciones favorables. El contexto de esta expansión también se ha caracterizado por una mejora en los términos de intercambio, gracias al aumento en los precios internacionales de los principales productos de exportación. La mayor disponibilidad de divisas ha hecho posible que otros sectores con mayor impacto en el empleo, como la construcción y los servicios, puedan expandirse sin provocar desequilibrios en la balanza de pagos.

Sin embargo, la recuperación de la economía peruana no ha logrado aún las condiciones requeridas para alcanzar un crecimiento dinámico sostenido que la coloque en una trayectoria de convergencia con los niveles de bienestar alcanzados por los países desarrollados. Si consideramos el progreso logrado en varios países de la región, la economía peruana se encuentra aún comparativamente rezagada en varias dimensiones críticas, especialmente en el acceso a servicios de calidad, sobre todo en educación, salud y seguridad y en el desarrollo de sus capacidades de innovación y progreso tecnológico (Cotlear, 2006; CEPAL, 2009; Sagasti, 2009). Esto se expresa en la escasa participación del Perú en el comercio mundial de

¹ El autor agradece a Augusto Delgado por su dedicación y apoyo como asistente de investigación y a Máximo Vega-Centeno y Mario D. Tello por sus valiosos comentarios a una versión preliminar. Ninguno de ellos es responsable por los eventuales errores u omisiones, ni por las opiniones y juicios de valor expresados en el trabajo.

manufacturas². En términos de equidad, puede advertirse que el crecimiento económico no ha beneficiado aún a la mayoría de peruanos. Los ingresos de los trabajadores se han mantenido estancados o han crecido a un ritmo mucho menor y más de la mitad de la población rural sobrevive por debajo de la línea de pobreza. Esto ha limitado la expansión del mercado interno y el incremento en el bienestar general.

En realidad, el crecimiento económico no ha generado suficientes fuentes de empleo de calidad. De hecho, el desempleo abierto y el sub empleo se mantienen aún a niveles elevados (Villavicencio *et al.* 2010). La recuperación de la economía peruana se explica, en buena medida, por la explotación de recursos no renovables —especialmente minería— y por ello no puede sostenerse indefinidamente en el tiempo. Es probable que los nuevos patrones de crecimiento a escala global generen una demanda creciente por estos recursos y sostengan sus precios a un nivel elevado, estimulando mayores inversiones en actividades de exploración para identificar y explotar nuevos yacimientos. Sin embargo, también es cierto que la explotación de estos recursos genera tensiones recurrentes al amenazar ecosistemas y afectar otras actividades económicas, especialmente la agricultura, en un contexto caracterizado por una tolerancia cada vez menor —sobre todo en las nuevas generaciones— frente a las actividades contaminantes. Además, el impacto de la producción minera en el ingreso nacional ha sido limitado debido a las condiciones excesivamente generosas en que han sido entregadas las concesiones y a que la mayor parte de la inversión es de origen extranjero, lo que se expresa en flujos significativos de remesas de utilidades al exterior.

En este orden de ideas es oportuno destacar que una de las principales restricciones al crecimiento sostenido de la economía peruana ha sido el bajo grado de diversificación de sus exportaciones (Hausmann & Klinger, 2007). Esto se explica por la dotación específica de recursos naturales, por algunas restricciones propias del entorno macroeconómico —como la apreciación del tipo de cambio— y por la crisis del sistema educativo y los reducidos niveles de inversión en ciencia y tecnología. Pero también es preciso mencionar la ausencia de una política industrial explícita y consistente que oriente la transformación de la economía en una dirección que permita alcanzar mayores niveles de bienestar y calidad de vida para la mayoría de ciudadanos.

² En general las exportaciones peruanas tienen bajo grado de elaboración y son poco intensivas en conocimiento. Las cifras de exportaciones per cápita de manufacturas para el período 2000-2008 (en dólares corrientes), colocan al Perú por debajo de Uruguay, Chile, Colombia y Venezuela, además de Argentina, Brasil y México.

El término «política industrial» será utilizado en su connotación más amplia, con referencia al proceso de desarrollo productivo en general³. El ámbito de las políticas industriales comprende entonces no solo la manufactura, sino todas aquellas actividades que permiten «crear valor económico», incluyendo por cierto el procesamiento de recursos naturales así como también un conjunto diverso de servicios que antes se clasificaban como parte del «sector terciario» y que hoy representan una proporción significativa del valor generado en las sociedades contemporáneas. Es oportuno mencionar que la nueva Clasificación Industrial Internacional Uniforme de las actividades económicas (CIIU), aprobada el año 2006 por Naciones Unidas (revisión 4), comprende nuevas categorías de actividades —algunas de las cuales no existían o tenían una significación económica mucho menor— que hoy ocupan el mismo nivel que la manufactura en el sistema de clasificación. Entre ellas pueden mencionarse la información y las comunicaciones, la salud, las actividades profesionales, científicas y técnicas, la industria de los deportes, el ocio y entretenimiento, la protección ambiental, la salud y las industrias creativas⁴.

Las limitaciones de las políticas inspiradas en el Consenso de Washington han dado lugar a la re emergencia de las políticas industriales —re bautizadas como «políticas de desarrollo productivo»— las cuales gozan hoy de mayor respeto y aceptación, tanto en términos teóricos como en la práctica. Melo & Rodríguez-Clares sostienen al respecto que el objetivo de estas políticas es «fortalecer la estructura productiva [...] elevar el crecimiento y mejorar la competitividad de la economía en su conjunto, manteniendo al mismo tiempo una tendencia creciente en los estándares de vida» (2006, p. 5). Desde esta perspectiva se afirma que «en lugar de estar diseñadas para burlar las fuerzas del mercado, estas políticas buscan remediar las fallas de mercado mediante la provisión de bienes públicos e intervenciones gubernamentales dirigidas a estimular la oferta de bienes que generan externalidades positivas (2006, p. 12).

Sin embargo, el argumento de las «fallas de mercado» no ofrece un sustento adecuado a la adopción de políticas industriales. Algunos autores advierten que dicho argumento adopta como estándares o *benchmarks* de referencia aquellas condiciones bajo las cuales se cumplen los teoremas fundamentales de la teoría del bienestar (Cimoli, Dosi & Stiglitz, 2009, p. 20). El problema no reside en que las «fallas de mercado» hayan dejado de ser relevantes, sino en el hecho de que ningún sistema

³ El diccionario de la Real Academia de la Lengua define «industria» como el «conjunto de operaciones materiales ejecutadas para la obtención, transformación o transporte de uno o varios productos naturales»; y «producir» como «crear cosas o servicios con valor económico».

⁴ Al sustentar esta nueva revisión del sistema de clasificación, Naciones Unidas (2009) destaca que «La estructura económica de muchos países del mundo ha cambiado a un ritmo sin precedentes», como resultado del surgimiento de nuevas tecnologías y nuevas divisiones del trabajo.

realmente existente se asemeja en algo al modelo estándar que se toma como referencia. Dicho modelo —que autores como Bowles (2004) caracterizan como «capitalismo utópico»— depende de varios supuestos críticos referidos a la existencia de mercados completos, competencia perfecta, conocimiento pleno y racionalidad de los agentes económicos; así como al carácter estacionario de la tecnología y de las preferencias, que no tienen verificación empírica alguna en la historia económica. Cimoli *et al.* (2009) observan al respecto que, en esencia, si lo evaluamos con los cánones convencionales, «el mundo entero podría ser visto como una enorme falla de mercado» (p. 20).

En este orden de ideas no tiene mucho sentido justificar o sustentar las políticas propuestas con el argumento de que ellas buscan resolver «fallas de mercado». El objetivo central de este artículo es más bien exponer las razones por las cuales las políticas industriales resultan indispensables para orientar a la economía peruana en una trayectoria de convergencia hacia el desarrollo sostenido, en el contexto de transformaciones y turbulencias que caracteriza a las sociedades contemporáneas. Luego de esta breve introducción, la segunda sección presenta los desarrollos teóricos recientes, que definen la naturaleza y el contenido de las políticas industriales y sustentan su importancia en el nuevo contexto global. Luego, en la tercera sección se formulan propuestas generales y específicas y se identifican los principales instrumentos de política, teniendo en consideración las peculiaridades de la experiencia peruana. En general las propuestas planteadas son de carácter transversal y horizontal —a nivel macro y «meso»— y no tienen una orientación sectorial explícita y específica. Sin embargo, se pone de relieve el potencial que ofrece el patrón de especialización actual en varios países de América Latina, incluyendo el Perú, en la dirección de desarrollar industrias y actividades relacionadas con los recursos naturales. La cuarta y última sección presenta las reflexiones finales del trabajo.

2. ESTRATEGIAS DE INDUSTRIALIZACIÓN EN EL NUEVO CONTEXTO GLOBAL

Hace algunas décadas muchos economistas compartían la convicción de que los países en desarrollo enfrentaban diversas «fallas de mercado» y que para resolverlas era indispensable la intervención activa del Estado. Fueron los años de las políticas industriales dirigidas a la gran transformación de las estructuras económicas para colocar a las sociedades en la senda del desarrollo. Luego vinieron los tiempos de crisis y los economistas empezaron a aceptar la idea de que los fracasos en la intervención gubernamental representaban un peligro mucho mayor que las fallas de mercado, de manera que la mejor política consistía en limitar al máximo dicha intervención, desregulando y liberalizando los mercados.

Como observa irónicamente Rodrik, «la realidad no ha sido muy amigable con ninguno de estos dos enfoques (2007, p. 99)». En la experiencia peruana, las políticas asociadas al modelo de sustitución de importaciones, la empresa pública y la planificación centralizada, dieron lugar a desarrollos significativos en algunas industrias. Sin embargo por diversas razones no pudieron sostenerse y fracasaron en medio de graves crisis económicas (Iguíñiz & Távara, 1986). De otro lado, las políticas de liberalización, privatización y desregulación, adoptadas a comienzos de la década de 1990, han estimulado el crecimiento económico y la expansión de algunos sectores, pero no han logrado resolver aún una serie de problemas básicos que afligen a la sociedad peruana, como se indicó en la sección anterior.

La persistencia de estos problemas en muchos países en desarrollo —en especial la baja calidad del empleo generado, con salarios reducidos y jornadas de trabajo prolongadas— ha dado lugar a un renacimiento de la política industrial como eje fundamental de las políticas públicas (Bianchi & Labory, 2006). No se trata, por cierto, de regresar a las «políticas dirigistas» de los setenta. Casi todos los economistas, incluyendo aquellos orientados por principios socialistas, están convencidos del valor de la libertad y la iniciativa privada y de las ventajas de los mercados como mecanismos descentralizados de asignación de recursos.

Sin embargo, gracias a los desarrollos en la teoría y la historia económica durante las últimas décadas, la gran mayoría de economistas comparte hoy la convicción de que los mercados no operan en el vacío institucional que caracteriza a los modelos de libro de texto. Por el contrario, el desarrollo de las economías de mercado realmente existentes ha tenido lugar —al menos desde la revolución industrial en la Inglaterra del siglo XVIII— «al interior de un rico conjunto de instituciones complementarias, normas de conducta compartidas y políticas públicas» (Cimoli, Dosi & Stiglitz 2008, p. 19). Además, la grave crisis financiera desatada en 2008, así como los recientes desastres ambientales, han puesto en evidencia los graves riesgos que enfrenta la humanidad cuando se deja a «las fuerzas del mercado» operar sin límite ni restricción alguna.

La política industrial tiene entonces como propósito orientar el proceso de transformación y desarrollo de una economía. Su punto de partida es el reconocimiento de que la industrialización es esencial para lograr el desarrollo y de que es posible actuar sobre este proceso a fin de renovar y fortalecer la estructura económica (Bianchi & Labory, 2006, p. 3). Uno de sus objetivos es mejorar la capacidad de competir de las empresas localizadas en un país o en un territorio específico (Melo & Rodríguez-Clare, 2006), en función del objetivo central de elevar la calidad de vida y el bienestar de las personas.

La nueva política industrial es dinámica y pragmática por naturaleza y comprende un conjunto de acciones, implementadas por diversos actores institucionales⁵, dirigidas a estimular la creación de empresas y sectores; fortalecer cadenas, aglomeraciones y *clusters* de empresas; y promover la innovación y el desarrollo de nuevos productos y procesos, en un contexto marcado por la globalización y la intensificación de la competencia (Bianchi & Labory, 2006)⁶.

Al respecto varios autores han destacado, como un hecho empírico relevante, que los países que lograron diversificar sus exportaciones alcanzaron un crecimiento más intenso y sostenido que los países especializados en la explotación de recursos naturales con mano de obra barata, con lo cual pudieron difundir las ganancias de productividad al conjunto de sus economías (Rodrik, 2005). La evidencia empírica disponible confirma la vieja tesis de Prebisch (1950), quien hace ya sesenta años sostenía que el desarrollo de una base industrial era el único camino para reducir la dependencia de las economías latinoamericanas, expandir sus mercados domésticos y diversificar sus exportaciones, elevando al mismo tiempo la calificación de la fuerza de trabajo y los niveles de ingreso per cápita.

Así, frente al argumento de que no importa cuál actividad crece más rápido —pues lo fundamental es que el producto per cápita aumente—, los estudios más recientes confirman que «las tecnologías, sectores y productos específicos sí importan, debido a que ellos involucran diferentes oportunidades de aprendizaje y también diferentes elasticidades de demanda» (Cimoli, Dosi & Stiglitz, 2008, p. 3)⁷. Puesto en otros términos, la especialización actual en determinadas actividades afecta y compromete los aumentos en productividad, las posibilidades de innovación y desarrollo de nuevos productos y la evolución de las demandas potenciales en el futuro.

En realidad, no hay manera de entender el progreso material logrado durante los dos últimos siglos por países como Inglaterra, Alemania, Francia, EE.UU. y Japón, luego por los «tigres asiáticos» y más recientemente por China, India y Brasil, sin

⁵ En contraste con la vieja política industrial, caracterizada por el modelo de planificación centralizada y la imposición vertical y autoritaria de las decisiones, la nueva política industrial se sostiene en la cooperación estratégica entre el Estado y la empresa privada. La participación privada es decisiva para asegurar la relevancia y sostenibilidad de los programas e intervenciones.

⁶ En este artículo la globalización es entendida como el resultado de «las intensas presiones creadas por el cambio técnico rápido e inexorable, la reducción en los costos de transporte y comunicaciones (“estrechamiento de la distancia económica”), la amplia liberalización y la difusión de las redes globales de producción» (Lall, 2006, p. 79).

⁷ Los autores citan, entre otras fuentes, el clásico estudio de Gerschenkron (1962) sobre la proto industrialización europea, el cual encuentra que «el proceso de industrialización solo empieza si el movimiento puede avanzar en un frente amplio, empezando simultáneamente en varias ramas de actividad económica, debido en parte a las complementariedades e indivisibilidades de los procesos económicos». Citado en Cimoli *et al.* (2009, p. 24).

hacer referencia a sus procesos de industrialización, los cuales han sido esenciales para la transformación y el desarrollo de sus economías. Estos últimos países han acortado distancias con los países del centro del sistema económico global, lo cual no hubiera sido posible sin la construcción progresiva de un sector manufacturero cada vez más amplio. Este proceso ha estado acompañado del desarrollo de destrezas locales y capacidades que han permitido su dominio progresivo en un conjunto definido de núcleos tecnológicos o *core technologies*. Uno de los resultados más destacados ha sido la creación de nuevas empresas y sectores y el cambio estructural de las empresas existentes.

Al respecto, diversos estudios ponen de relieve las lecciones de la experiencia reciente de los «tigres asiáticos», que contrasta con las políticas adoptadas en varios países de América Latina (Wade, 1990; Banco Mundial, 1993). Es oportuno mencionar, por ejemplo, el carácter temporal y selectivo de las medidas promocionales, la orientación a los mercados externos, el desarrollo de capacidades de innovación y la exposición a la competencia internacional que caracterizaron las intervenciones en los países del Asia del este, en contraste con la protección general y permanente, la orientación exclusiva al mercado interno, la importación indiscriminada de tecnología y la escasa atención otorgada al fortalecimiento del sistema educativo y al desarrollo de capacidades de innovación que caracterizaron a las políticas adoptadas en América Latina (Reinert, 2007; Lall, 2006).

Algunos autores destacan la importancia de orientar las políticas y las inversiones hacia actividades con retornos crecientes y, específicamente, hacia la industria (Cimoli, Dosi & Stiglitz, 2008). En contraste, otros autores sostienen que «lo que importa para la prosperidad no es en qué industrias compite una nación, sino cuán productivamente compite en dichas industrias» (Porter, 2009, p. 10). Al respecto es oportuno señalar que las etapas de los procesos productivos que generan mayor valor agregado no siempre están directamente asociadas a la manufactura, como en el modelo de producción en masa. En la actualidad las actividades que más valor generan se localizan en algunas de las fases anteriores a la manufactura, como la investigación, diseño y desarrollo de productos; y en fases posteriores como el marketing, la publicidad, la logística y los sistemas de información y distribución. Con frecuencia estas actividades son más intensivas en conocimiento, requieren de la participación de profesionales calificados e involucran innovaciones constantes en términos tecnológicos y organizacionales (Bianchi & Labory, 2006, p. 15).

Esta percepción es consistente con el hecho de que alrededor de las dos terceras partes de la fuerza laboral en EE.UU. está dedicada a la producción de servicios de todo tipo, y la evidencia disponible en otros países de Europa occidental muestra una tendencia similar. Algunos autores observan que las economías de estos países se están

convirtiendo en economías «sin peso» (*weightless*), lo cual tiene como correlato la tercerización o *outsourcing* de una parte creciente de la transformación material asociada a la manufactura, la cual tiene lugar ahora en los países con menor desarrollo relativo, desde donde se exporta a los países ricos (Bowles, Edwards & Roosevelt, 2005)⁸.

De otro lado, es necesario ponderar los cambios generados por el proceso de globalización y el rol de liderazgo logrado por los países del Asia —especialmente China— en la producción de bienes «de alto volumen y bajo costo». Las «industrias de fabricación» localizadas en estos países tienen la ventaja de contar con abundante mano de obra barata y se apoyan en el notable progreso alcanzado por sus sistemas educativos y tecnológicos, los cuales se han orientado al desarrollo de las capacidades requeridas en este tipo de industrias. En este campo llevan varios años de ventaja.

Los países de América Latina tienen y tendrán serias dificultades para competir con la producción manufacturera asiática. Además de los años perdidos por las crisis económicas, tienen una densidad poblacional menor y en algunos casos los niveles salariales de los trabajadores industriales son comparativamente superiores a los asiáticos. Carlota Pérez (2010) sostiene al respecto que una estrategia más adecuada para América Latina es especializarse en las «industrias de procesos», a fin de aprovechar su rica dotación de recursos naturales y sus fuentes de energía⁹. En el contexto peruano, la ventaja de esta estrategia es que no supone una ruptura radical con el modelo de crecimiento adoptado, sino que más bien toma como punto de partida las dotaciones de recursos y las capacidades productivas acumuladas durante los últimos años.

Pérez destaca el rol de las nuevas corporaciones globales y sus redes organizacionales descentralizadas —muy distintas a las viejas empresas transnacionales, asociadas al modelo de producción en masa— como «los verdaderos agentes de la globalización». Sostiene que el crecimiento de estas corporaciones, que han aprovechado al máximo la difusión de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), ha tenido lugar en un contexto caracterizado por la hiper segmentación de las cadenas de valor, de las competencias tecnológicas y de los mercados globales, los cuales

⁸ La expansión de los servicios se explica también por los cambios registrados en los mercados de trabajo, en la demografía, en la cultura y en la vida familiar. En efecto, la participación activa de la mujer en los mercados de trabajo, la movilidad laboral permanente y la virtual desaparición de la familia extendida han dado lugar a que una proporción creciente de los bienes y servicios que antes se producían en el hogar se transen ahora en el mercado, incluyendo aquellos que ofrecen las guarderías y los centros geriátricos.

⁹ El término «industria de fabricación» se refiere a «la manufactura de productos mediante el ensamblaje de partes diferentes (automóviles, equipos mecánicos, eléctricos y electrónicos, ropa y otros), generalmente en talleres y línea de ensamblaje usando mano de obra». En contraste, el concepto «industria de procesos» comprende «la transformación directa de materias primas mediante métodos químicos, eléctricos, calor u otros (acero, papel, salsa de tomate, gasolina, plásticos) y servicios como las telecomunicaciones. La diferencia principal reside en que el proceso de producción tiene lugar «dentro» del sistema de equipamiento y el personal supervisa y apoya el proceso en lugar de ejecutarlo» (Pérez, 2010, p. 128).

«se han fragmentado en innumerables nichos». Estos procesos facilitan el desarrollo de un sistema de producción altamente diversificado, «de gran adaptabilidad a una amplia gama de demandas específicas e incluso ultra especializadas», lo cual genera nuevas oportunidades no solo a favor de empresas intensivas en conocimiento, sino también de empresas que utilizan métodos artesanales tradicionales para atender nichos de alto valor (2010, p. 127).

En la formulación de esta propuesta, Pérez llama la atención sobre el hecho de que los procesos de convergencia en el desarrollo (*catching-up*) «toman tiempo, requieren persistencia y esfuerzo y exigen un aprendizaje activo para poder relacionarse con los más poderosos sobre la base de ventajas mutuas reales» (2010, p. 125). Varios países de América Latina se han especializado en la explotación de recursos naturales, en un contexto de marcada diferenciación regional, nacional y local, y tienen un enorme potencial para generar eslabonamientos de diverso tipo aprovechando la experiencia acumulada en estas actividades. Considerando la dependencia de la trayectoria que caracteriza a todo proceso histórico de desarrollo, es evidente que en el caso peruano los modelos de industrialización ensayados durante las últimas décadas del siglo pasado carecen hoy de viabilidad. Por ello mismo, es necesario reconocer e identificar las nuevas oportunidades abiertas en el nuevo contexto global.

Desde esta perspectiva, los nuevos «motores del crecimiento» de las economías latinoamericanas podrían encontrarse en las «industrias de proceso» vinculadas a los recursos naturales. Se trata por lo tanto de «fortalecer los conocimientos técnicos (*know-how*) acumulados por cada país en sus productos de exportación actuales, para entonces desplazarse tecnológicamente aguas arriba, aguas abajo y lateralmente a lo largo y ancho de las redes de valor relevantes» (Pérez, 2010, p. 129). Por cierto, esta estrategia involucra un esfuerzo de gran envergadura en modernizar los sistemas educativos y en generar competencias tecnológicas especializadas, atendiendo a las dotaciones específicas de recursos y a las experiencias acumuladas en cada país.

Estas competencias son decisivas para mejorar la capacidad de negociación entre los productores locales y las corporaciones globales. En el caso específico de los recursos naturales, el desarrollo tecnológico generalmente tiene un alto componente codificado, en contraste con la manufactura tradicional, cuya tecnología frecuentemente se caracteriza por la importancia de sus elementos tácitos e idiosincráticos. En este orden de ideas, la calidad de la interacción con las fuentes externas de conocimiento localizadas en los laboratorios de las corporaciones y en los países centrales del sistema, juega un rol fundamental en el desarrollo de actividades con mayor valor agregado (Pietrobelli & Rabellotti, 2006, p. 15).

También es preciso recordar que la mayoría de «industrias de procesos» son poco intensivas en empleo y por lo tanto no son capaces de resolver, por sí mismas, los

agudos problemas de pobreza que caracterizan a nuestras sociedades. Se requiere entonces de un esfuerzo complementario orientado a expandir otras actividades generadoras de empleo como los servicios, incluyendo aquellos asociados al turismo, la salud y la construcción. Pérez considera que este esfuerzo puede resultar insuficiente y por ello propone promover simultáneamente —«desde abajo»— la creación de riqueza en todos los espacios territoriales donde sea posible, a partir de actividades con un mayor impacto directo en la reducción de la pobreza.

Se trata entonces de un «modelo dual integrado» o «estrategia dual», la cual comprende un primer conjunto de intervenciones dirigidas a alcanzar el liderazgo y la competitividad internacional en algunas industrias de procesos y a generar los recursos y las divisas requeridas para financiar la estrategia. De otro lado, también comprende un segundo conjunto de herramientas orientadas a la generación de riqueza aprovechando las ventajas locales, por ejemplo mediante el fortalecimiento de los clusters territoriales y la promoción de redes de empresas de menor escala.

En el Perú los niveles de consumo de los pobres son muy reducidos, empezando por los alimentos, y por ello resulta prioritaria la generación sostenible de fuentes de empleo e ingresos. Sin embargo, las políticas públicas no deben orientarse a estimular un aumento generalizado del consumo en todos los grupos sociales, sino más bien a elevar la calidad de vida, especialmente, de las personas más pobres. En este orden de ideas es oportuno destacar algunos signos de cambio cultural, sobre todo en sociedades que han logrado alcanzar un elevado nivel de consumo y bienestar material, cuyos ciudadanos descubren que pueden vivir muy bien sin pasar el tiempo comprando cosas que, en realidad, nunca han necesitado. Reich (2009) sostiene que lo que falta y está en riesgo de perderse, son los *common goods* o bienes comunes y compartidos, como el aire y el agua, la seguridad y el transporte público, los parques, las buenas escuelas y las redes de seguridad social. La producción de estos bienes ha venido declinando durante las últimas décadas, se ha privatizado o degradado por la desregulación y los recortes en los programas sociales. Por ello, en lugar de promover un aumento del consumo privado, como mecánicamente plantea el keynesianismo tradicional, Reich propone expandir la producción de bienes comunes, los cuales no necesariamente utilizan recursos escasos, sino que buscan conservarlos y protegerlos.

Las posibilidades de innovación de las políticas públicas en este campo son muy amplias y ciertamente trascienden el ámbito de la política industrial, pero existen sinergias evidentes que podrían ser potencialmente aprovechadas. El punto de partida es una redefinición del significado del bienestar y la calidad de vida que se oriente a reducir el consumo innecesario de bienes materiales, aumentando el tiempo libre y promoviendo el acceso masivo a bienes culturales. El cambio en los patrones de consumo debe ser inducido por sanciones que penalicen las actividades contaminantes y

por incentivos al reemplazo o reciclaje de bienes cuya producción deteriora el medio ambiente.

También es indispensable incentivar el cambio tecnológico en todas las industrias en la dirección de asegurar su sostenibilidad. Esto supone la generación de nuevos diseños de productos utilizando nuevos materiales (por ejemplo en la industria de la construcción), el cambio progresivo de la matriz energética actual —basada en buena medida en combustibles fósiles— hacia fuentes renovables como la energía eólica e hidráulica, así como la adopción de nuevos métodos y sistemas de ahorro de agua y energía. La implementación de sistemas eficientes de transporte público masivo no solo ahorraría energía sino que al mismo tiempo permitiría reducir los tiempos de transporte, elevando la disponibilidad de tiempo libre y la calidad de vida en las zonas urbanas. Con las políticas y los incentivos adecuados, la actividad industrial puede orientarse a la producción de los bienes y servicios requeridos para facilitar estos cambios.

3. PROPUESTAS DE POLÍTICA

Como se indicó, el desempeño de la economía peruana ha dependido históricamente de las exportaciones de materias primas y productos con muy poco grado de elaboración, y por ello ha sido muy vulnerable a la volatilidad de los mercados de *commodities* y a las variaciones en los términos de intercambio (Thorp & Bertram, 1978). El crecimiento económico registrado en las últimas dos décadas ha estado acompañado de una expansión significativa del sector exportador, pero sin modificar este patrón. De hecho, la estructura de las exportaciones no ha variado en las últimas seis décadas (Távora & Tello, 2010). La única excepción ha sido la agricultura no tradicional, cuya participación en las exportaciones totales se elevó del 0,2% en el periodo 1979-1993 (Hausmann & Klinger, 2007) al 5,9% en el periodo 2006-2009.

Para diversificar las exportaciones es preciso avanzar simultáneamente en varios frentes. La estabilidad lograda en el entorno macroeconómico debe mantenerse, pero resulta claramente insuficiente a la luz de los desafíos descritos en la sección anterior. En realidad, si los responsables de la política económica no son conscientes de estos desafíos y se concentran solo y exclusivamente en la disciplina fiscal y tributaria, corren el riesgo de socavar, irónicamente, las bases que sustentan la estabilidad macroeconómica.

Una dimensión crítica al respecto ha sido la debilidad en la coordinación de las iniciativas, programas y políticas entre los distintos niveles de gobierno y también entre los distintos organismos públicos con competencias en la promoción del desarrollo productivo. El Consejo Nacional de Competitividad, creado el año 2002,

estableció algunos espacios que permitieron superar esta debilidad. Sin embargo, los esfuerzos de este Consejo no han tenido la continuidad esperada y se han visto limitados por la débil participación del sector privado. De hecho, como observa Porter (2009), las iniciativas dirigidas a promover estrategias de desarrollo regional en el Perú han sido muy débiles y esporádicas.

Al respecto el propio Porter propone establecer una estructura de coordinación efectiva a nivel multisectorial que involucre a los distintos ministerios y organismos, fortaleciendo el Consejo Nacional de Competitividad con la participación activa de líderes empresariales. También propone crear consejos de competitividad a nivel regional, involucrando a los actores representativos del sector público, la academia y especialmente el sector privado, el cual debe asumir «un rol catalizador en la formulación e implementación de la estrategia económica» (2009, p. 64).

Como se indica más adelante, la política industrial a ser adoptada por estos consejos comprende un conjunto amplio de medidas dirigidas principalmente «a facilitar el proceso de acumulación de conocimiento y de capacidades, tanto al nivel de los individuos como de las organizaciones» (Cimoli, Dosi & Stiglitz, 2009, p. 2). Las dimensiones críticas de este proceso son la descentralización de la política económica, el desarrollo de *clusters* y la especialización regional, así como el fortalecimiento de los sistemas de investigación e innovación. Cabe señalar que el debilitamiento de las élites tecnocráticas en el sector público desde la década de 1990, el carácter aún incipiente de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas y la falta de contrapesos efectivos entre las instituciones responsables de fiscalizar y sancionar la corrupción, limitan la viabilidad y el impacto de algunas políticas.

En este orden de ideas el desarrollo de capacidades y el fortalecimiento de las instituciones tiene una importancia fundamental para el desarrollo local y regional y para asegurar la eficacia de las políticas en diversos campos, incluyendo el comercio internacional y la integración, así como la competencia, la regulación y la protección de la propiedad intelectual (Bianchi & Labory, 2006). En las líneas que siguen se presentan las propuestas en cada uno de estos campos o «ejes» de la política industrial. Sin embargo es preciso formular previamente dos propuestas referidas al entorno macroeconómico —en relación al tipo de cambio y a la reforma tributaria— que en buena medida condicionan la viabilidad de las demás propuestas.

El tipo de cambio y la enfermedad holandesa

Una variable crítica que afecta directamente la capacidad de competir de las empresas es el nivel del tipo de cambio. Un objetivo central al respecto es alcanzar un tipo de cambio real competitivo, que sea consistente con metas de inflación reducida

y manejable. Rodrik observa que la gestión del tipo de cambio «es la forma más potente de política industrial que pueda imaginarse» (2005, p. 16). Todos los países que lograron avanzar exitosamente en sus procesos de convergencia desde la segunda mitad del siglo pasado —Italia, Alemania, Japón, posteriormente los «tigres asiáticos» y, más recientemente, China e India— adoptaron medidas dirigidas a evitar la apreciación de sus monedas y a asegurar un nivel competitivo para el tipo de cambio que facilitaron el desarrollo de sus industrias.

En este orden de ideas es oportuno señalar que muchos países ricos en recursos naturales, como el Perú, han sido históricamente vulnerables a la llamada «enfermedad holandesa». Esta se presenta cuando el dinamismo de las exportaciones en base a dichos recursos provoca el fortalecimiento de la moneda local, debilitando la capacidad de competir de las empresas industriales, aún si ellas operan con estándares tecnológicos internacionales. El efecto se agrava como resultado del ingreso de capitales, atraídos por el mayor retorno a las inversiones, lo cual presiona aún más a la baja el tipo de cambio.

Una medida efectiva para contrarrestar esta tendencia a la apreciación de la moneda, es gravar con mayores impuestos a las actividades causantes de «la enfermedad holandesa». Con los recursos obtenidos se constituye un fondo soberano de estabilización o compensación que permite amortiguar el impacto de las fluctuaciones en los precios de los *commodities* (Bresser-Pereira, 2008). También pueden adoptarse medidas dirigidas a regular el flujo de capitales de corto plazo, por ejemplo mediante un manejo adecuado de los encajes por parte del Banco Central.

Estas políticas se han adoptado exitosamente en países como Noruega, Chile y en algunos de los «tigres asiáticos». Noruega, en particular, se ha convertido en el país líder en el uso de fondos de estabilización. La magnitud de su fondo es equivalente a la de su PBI anual y su gestión le ha permitido inmunizar la política fiscal de las fluctuaciones en el precio del petróleo y estabilizar el tipo de cambio. Debe destacarse, además, que la constitución de este tipo de fondos ofrece los recursos requeridos para financiar la inversión en bienes públicos y es un mecanismo consistente con los principios la equidad social e inter generacional.

Reforma tributaria e inversiones en desarrollo de capacidades

Es probable que los precios de las materias primas se mantengan por encima de sus niveles históricos, al menos en el futuro inmediato. En esa medida, Carlota Pérez considera que una parte de los beneficios extraordinarios provenientes de su explotación, podría ser utilizada para financiar inversiones en el desarrollo de las capacidades tecnológicas requeridas para el procesamiento de los recursos naturales y el aprovechamiento de las externalidades (Pérez 2010, p. 141). En este mismo orden de

ideas, Norberto García sostiene que «países como el Perú deberían aprovechar la bonanza de los *commodities* para generar los recursos para establecer líneas exportadoras mucho más diversificadas, con nuevos productos y servicios de mayor valor agregado» (2007, p. 140).

También es oportuno recordar que los contratos de privatización o concesión en condiciones excesivamente generosas para la empresa privada, sobre todo en las industrias extractivas —con carga tributaria y regalías reducidas— fueron entendidos como un mecanismo necesario para compensar a los inversionistas frente a sus percepciones de riesgo de expropiación. Sin embargo estas condiciones no son sostenibles, pues dan lugar a una distribución muy desigual de la rentas y generan incentivos para el cuestionamiento social y político de los contratos, socavando su legitimidad. Esto agudiza, a su vez, la percepción de riesgo por parte de los inversionistas, dando lugar a un círculo vicioso en el que prosperan conductas depredadoras y oportunistas.

En este orden de ideas es oportuno mencionar la hipótesis sobre «la maldición de los recursos naturales», según la cual los países ricos en recursos naturales pero pobres en instituciones están condenados al subdesarrollo, debido a que la apropiación de las rentas obtenidas genera mecanismos que pervierten el proceso político: las autoridades ceden a la corrupción y al clientelismo, en lugar de construir instituciones sólidas y funcionales al desarrollo. La consecuencia es un Estado débil y un crecimiento económico inestable, sin incentivos a la innovación (Sachs & Warner, 2001).

Por ello es indispensable establecer un régimen de propiedad sostenible y atractivo para la inversión privada, con reglas y negociaciones transparentes, que ofrezca condiciones favorables para inversiones futuras sobre la base de una distribución equitativa y razonable de las rentas generadas. Como señalan Hausmann & Klinger, «las concesiones altamente generosas con empresas extranjeras no son políticamente sostenibles en el largo plazo, aun cuando fueron requeridas para recuperar la confianza internacional» (2007, p. 45). Los autores sostienen que la transición a un nuevo régimen no debe conducir a la adopción de medidas unilaterales, que solo elevarían la incertidumbre frente a eventuales expropiaciones. Sin embargo, sí pueden traer consigo la renegociación de algunos contratos, a fin de conseguir condiciones más favorables para la sociedad.

Estas medidas forman parte de una reforma tributaria de mayor alcance, cuyo examen trasciende el objetivo de este breve ensayo¹⁰. Ella resulta indispensable para

¹⁰ Un estudio de Luis Alberto Arias (2009) identifica algunos sectores que aportan muy poco al fisco, incluyendo la construcción, y encuentra que el 92% de la recaudación del impuesto a la renta de las empresas se concentra en los 15 mil contribuyentes principales, pues los pequeños y medianos —3,9 millones— solo aportan el 8%. Arias propone revisar los regímenes especiales por sector (por ejemplo

financiar inversiones prioritarias que han sido postergadas desde hace muchos años, sobre todo en salud, educación, seguridad, infraestructura y desarrollo de capacidades de investigación tecnológica, afectando negativamente el entorno en el que operan las empresas. Un estudio reciente de Michael Porter (2009) pone de relieve los principales factores que afectan la competitividad de la economía peruana, entre los cuales se destacan precisamente las deficiencias en la infraestructura de transporte a nivel nacional (incluyendo puertos y aeropuertos), la mala calidad del sistema educativo —el cual a su juicio «está quebrado»— (Porter, 2010) así como el limitado número de ingenieros y científicos y los bajos niveles de calificación de los trabajadores. También se refiere a la debilidad de los vínculos entre las universidades y las empresas, al subdesarrollo de las capacidades de investigación y al reducido número de patentes generadas en el Perú. Porter subraya la fuerte conexión que existe entre desarrollo económico y desarrollo social y sostiene que ambos deben avanzar simultáneamente (2009, p. 18, 28).

Descentralización y desarrollo regional

El Perú es un país multicultural, con diversos pueblos de raíces étnicas distintas. Cada región tiene sus propias tradiciones y experiencias acumuladas de desarrollo y especialización productiva, y se observan marcadas disparidades en su desempeño económico y en los niveles de bienestar de sus ciudadanos. Las regiones más deprimidas en términos de ingreso per cápita están ubicadas en la zona de sierra y comprenden los departamentos de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Cajamarca, Puno y Amazonas. En contraste, las regiones ubicadas en la costa generalmente registran mayor dinamismo.

No tiene sentido entonces formular una política industrial «de talla única» para todas las regiones. Por el contrario, es preciso descentralizar la formulación y ejecución de estas políticas atendiendo a la especificidad de las regiones y al contenido de los «planes regionales de desarrollo concertado» elaborados en los últimos años. Es oportuno destacar que el proceso de descentralización ha registrado avances sustantivos en materia presupuestal, al elevarse la participación de los gobiernos sub

el beneficio de depreciación acelerada para la minería), por zona geográfica (Amazonía) y por tamaño de contribuyente (RES y RUS), pues facilitan la evasión. El estudio también revela la baja contribución del impuesto a la renta de las personas naturales, y el hecho de que el 80% de su recaudación provenga de las rentas del trabajo (cuarta y quinta categoría), debido a que la mayor parte de las rentas del capital están inafectas o exoneradas. Los impuestos a la propiedad también son reducidos y los catastros no están actualizados, pese a que existen tecnologías de bajo costo en cartografía digital. Al parecer los municipios no tienen incentivos para mejorar la recaudación, pues la mayor parte de sus recursos proviene de transferencias del gobierno central.

nacionales en el presupuesto total, del 20% en el 2003 al 31% en el 2009, en buena medida como resultado de las mayores recaudaciones por concepto del canon y las regalías derivadas de la explotación de recursos naturales. Esto ha permitido un aumento considerable en el presupuesto de inversiones de los gobiernos regionales y municipios, el cual ha crecido a tasas del orden del 40% anual en el periodo 2004-2009 (Propuesta Ciudadana, 2010, pp. 6, 87).

La mayor parte de las inversiones se ha dirigido a infraestructura de diverso tipo, principalmente de transporte, educación, saneamiento y agropecuaria. Lamentablemente aún se invierte muy poco en el desarrollo de capacidades, especialmente aquellas requeridas para elevar la calidad de los servicios básicos y las decisiones de inversión y para mejorar la gestión de los gobiernos sub nacionales, debido en parte a las restricciones impuestas al crecimiento del gasto corriente. El proceso de transferencia de funciones y competencias, desde el gobierno central hacia los gobiernos sub nacionales, no ha avanzado al ritmo esperado y aún están pendientes una serie de decisiones vinculadas a la descentralización fiscal, al fortalecimiento institucional de los gobiernos regionales y a «la conducción concertada entre los tres niveles de gobierno» (Propuesta Ciudadana, 2010, p. 7).

La idea es avanzar en estos procesos formulando simultáneamente planes regionales específicos dirigidos a elevar la competitividad de los *clusters* de empresas localizados en cada región. La propuesta de Porter señalada líneas arriba, en el sentido de establecer consejos regionales de competitividad, puede facilitar esta tarea. Los clusters son el resultado de procesos históricos de desarrollo que dan lugar a la concentración geográfica de una masa crítica de empresas en un conjunto de actividades y cadenas relacionadas, con destrezas especializadas, que generalmente acceden a servicios de infraestructura e instituciones de soporte. Los clusters más avanzados logran elevar de manera sostenida su productividad mediante una combinación adecuada de competencia y cooperación entre empresas, generando eficiencias y sinergias colectivas (Pietrobelli & Rabellotti 2006).

La cooperación entre empresas no siempre brota de manera espontánea, pero resulta fundamental para el desarrollo de los clusters, por ejemplo para obtener las certificaciones, registros de marcas y estándares técnicos requeridos para acceder a los mercados, para invertir en bienes públicos locales y compartir esfuerzos en la innovación y la diseminación de las mejores prácticas, o para organizar de manera más eficiente la provisión de los diversos servicios de desarrollo empresarial que las empresas requieren para ser competitivas. Esta cooperación puede ser activamente promovida mediante intervenciones de política pública.

Un ejemplo destacado en el contexto peruano es el Proyecto de Innovación y Competitividad para el Agro Peruano (INCAGRO). En el periodo 2005-2009

INCAGRO puso en marcha 487 «sub-proyectos» de ciencia, tecnología e innovación agraria, en cooperación con organizaciones de productores, empresas, organismos no gubernamentales, instituciones públicas, universidades y centros internacionales de investigación y promoción, con un presupuesto total del orden de los 111 millones de soles. El mayor número de proyectos estuvo concentrado en la producción de granos tropicales (café y cacao), ganadería de leche, frutales, camélidos, productos cárnicos (vacunos, ovinos, etcétera), acuícolas (truchas, tilapias, camarones, etcétera) y tropicales. Se priorizaron seis programas, en recursos genéticos, biotecnología agroindustrial, protección vegetal y animal, postproducción, procesamiento y transformación, recursos renovables y agricultura de conservación.

Las evaluaciones realizadas arrojan resultados positivos, con tasas de retorno elevadas en casi todos los proyectos. La adopción y difusión de nuevas tecnologías se traduce en incrementos en los costos de producción, pero también en tasas más elevadas de aumento en la productividad que permiten cubrir los mayores costos, generando así beneficios positivos y crecientes en los productores. Asimismo, en muchos casos se observan aumentos significativos en los precios al productor así como en los rendimientos, la calidad y las cantidades producidas, lo cual ha tenido un impacto positivo en el empleo. Los proyectos promovidos por INCAGRO han logrado una gran propensión a adoptar nuevas tecnologías y un interés creciente por innovar en el medio rural-agrícola, especialmente entre productores con más experiencia, escolaridad y con propiedad de la tierra, ubicados en regiones con mayor grado de desarrollo. También han mejorado las condiciones de asociación y cooperación entre productores, han facilitado reducciones significativas en el uso de agroquímicos y la adopción de prácticas de conservación de suelos, de protección de la biodiversidad y de recuperación de áreas degradadas (INCAGRO, 2009).

De otro lado es oportuno destacar algunas lecciones de la experiencia europea, cuyo proceso de integración fue posible gracias a las políticas estructurales de desarrollo territorial, dirigidas a promover las regiones menos avanzadas. En su formulación participaron entidades públicas y privadas, lo que dio lugar a la definición de programas de desarrollo para asegurar que las distintas regiones y sus empresas jueguen un rol activo en el mercado europeo. Estos programas se sustentan en diagnósticos exhaustivos de las realidades socio económicas de cada región, e incluyen la identificación de las potencialidades, las limitaciones, las externalidades, la infraestructura y las reformas requeridas en los sistemas financieros, educativos y tecnológicos (Bianchi & Labory 2006, pp. 11-14).

En términos generales esto supone fortalecer los espacios de cooperación público-privada que permitan identificar los obstáculos específicos en cada sector o región y orientar las decisiones de inversión en bienes públicos locales y regionales. Esto

permitiría resolver los problemas de coordinación que frenan la inversión en nuevas actividades de exportación (Hausmann & Klinger, 2007). La legitimidad de estas decisiones puede lograrse formulando con precisión los objetivos de la cooperación —por ejemplo la exportación de productos con mayor valor agregado y la generación de empleo calificado— involucrando a los actores calificados del sector privado y de la sociedad civil. Los avances logrados a este nivel, que se expresan en los planes regionales de desarrollo concertado, pueden servir de base para avanzar en esta dirección.

Sistemas de innovación

La construcción de capacidades científicas y tecnológicas, tanto a nivel nacional como también en cada región, es una condición fundamental para generar las innovaciones requeridas por el proceso de diversificación de las exportaciones y el desarrollo productivo. No se trata solo, ni principalmente, de cambios tecnológicos mayores, sino más bien, en la mayoría de los casos, de innovaciones incrementales y procesos de mejora que requieren de continuidad y persistencia (Vega-Centeno, 1993). Lamentablemente, y no obstante la reciente creación del Programa de Financiamiento para la Innovación, la Ciencia y la Tecnología (FINCyT), el Perú aún se encuentra bastante rezagado, en relación a otros países latinoamericanos, en lo que se refiere a la magnitud de sus inversiones en ciencia, tecnología e innovación. El reciente aporte de US\$ 36 millones obtenido mediante un préstamo del BID para financiar estas inversiones, palidece frente a los US\$ 750 millones concertados por Argentina el 2009 o a los US\$ 500 millones que acaba de obtener Colombia. Incluso Costa Rica, con una población siete veces menor a la del Perú, ha recibido un préstamo del BID por US\$ 120 millones con el mismo propósito (Sagasti, 2010)¹¹. Como porcentaje del PBI, el Perú solo invierte el 0,16% en Investigación y Desarrollo, es decir la cuarta parte del nivel promedio registrado en América Latina y El Caribe (0,54%) y casi la décima parte de lo que invierte China (1,5%)¹². Sagasti (2009) afirma que «la situación actual del país en innovación, ciencia y tecnología es insostenible y

¹¹ Francisco Sagasti reporta haber escuchado a un Primer Ministro de este gobierno decir que «invertir en ciencia, tecnología e innovación no es prioritario, argumentando que su partido ganó las elecciones solo por un estrecho margen, y que para evitar que un candidato de izquierda triunfara en el futuro es necesario concentrar recursos en programas que den réditos sociales (léase electorales) en el corto plazo. Otro Primer Ministro, esta vez de gobierno anterior, dijo que no era necesario invertir en investigación científica y tecnológica, ya que la tecnología se podía comprar en el exterior».

¹² En el caso de las universidades e institutos de investigación los presupuestos son igualmente reducidos. Destacan la Universidad Cayetano Heredia y la Pontificia Universidad Católica del Perú, que invierten anualmente en investigación alrededor de 12 y 4 millones de dólares respectivamente. Asimismo se estima que solo el 3% de las empresas privadas lleva a cabo actividades de investigación en el Perú (Sagasti, 2009, p. 7).

peligrosa, por lo que sin un cambio radical será imposible lograr un crecimiento sostenido en el largo plazo, aumentar la productividad, la competitividad, reducir pobreza y mejorar calidad de vida» (2009, p. 9).

La propuesta consiste entonces en aumentar sustantivamente los recursos asignados a programas como FINCyT e INCAGRO y al mismo tiempo fortalecer las capacidades en las instituciones y centros de investigación que operan en el ámbito nacional y regional. El punto de partida es el fortalecimiento de las entidades existentes, especialmente del CONCYTEC, el Consejo Nacional de la Competitividad y las universidades públicas. Es necesario multiplicar por cuatro o cinco la inversión actual, solo para acercarnos a los niveles promedio de América Latina. Considerando el avanzado grado de deterioro del sistema de educación superior —con la proliferación de centros de enseñanza de muy baja calidad, con y sin fines de lucro, y la persistencia de obstáculos hasta ahora insalvables que impiden adoptar un sistema de acreditación con estándares internacionales— es urgente poner en marcha una reforma institucional de mayor envergadura en todos los niveles del sistema, incluyendo por cierto el gobierno de las universidades, lo cual excede los alcances de este artículo.

La reforma de las universidades públicas debe estar acompañada de un incremento sustantivo en sus presupuestos de investigación y del establecimiento de incentivos orientados a fortalecer las líneas de carrera académica en base a méritos. También es preciso constituir equipos de profesionales especializados en formulación y ejecución de políticas científicas y tecnológicas, en la negociación de contratos de transferencia de tecnología y en la gestión y desarrollo de sistemas de innovación. Es necesario simplificar y adecuar las normas y procedimientos de formulación y ejecución presupuestal, teniendo en cuenta las peculiaridades propias de los proyectos de investigación, desarrollo e innovación. Asimismo, es indispensable organizar un programa masivo de becas para estudios doctorales dentro y fuera del país, priorizando aquellos campos específicos de especialización que respondan a los planes de desarrollo regional.

El ensayo de Carlota Pérez contiene un conjunto sugerente de propuestas en esta dirección, incluyendo el desarrollo de capacidades tecnológicas en las industrias relacionadas con la agricultura de exportación, especialmente de productos orgánicos, así como también con los productos marinos, la silvicultura y las industrias de alimentos. Destaca también la posibilidad de «rescatar los innumerables vegetales y frutas autóctonas —con su agradable sabor y textura— y desarrollar las tecnologías necesarias para que lleguen en perfecto estado a mercados de nicho *gourmet* con altos precios» (2010, p. 129) y, de explotar las nuevas modalidades del turismo contemporáneo aprovechando la riqueza natural y el patrimonio histórico existente.

De otro lado, insiste en la importancia de generar nuevos productos adaptados a los distintos tipos de clientes en las grandes industrias procesadoras, incluyendo la metalurgia y la petroquímica, promoviendo al mismo tiempo innovaciones tecnológicas en protección ambiental, con el desarrollo de fuentes alternativas de generación de energía y nuevas técnicas y procesos de reciclaje. Finalmente, llama la atención sobre la posibilidad de que «las industrias revolucionarias del futuro sean alguna combinación de biotecnología, nanotecnología, bioelectrónica, nuevos materiales y nuevas energías, en función de las rupturas tecnológicas que se puedan producir y probablemente moldeadas por la creciente preocupación ambiental» (2010, p. 139).

Política comercial e integración regional

Durante las dos últimas décadas el Perú ha avanzado aceleradamente en la liberalización del comercio exterior, con reducciones unilaterales de sus aranceles y también mediante la suscripción de diversos tratados de libre comercio con sus socios comerciales. Como indica Norberto García (2007), la apertura de la economía peruana al comercio exterior ha expuesto a los productores locales a una intensa competencia con la producción de países que habían logrado avances significativos en su competitividad durante las décadas previas, mientras que el Perú había retrocedido (García, 2007, p. 136).

Las medidas propuestas en las secciones anteriores apuntan precisamente a elevar la capacidad de competir de los productores locales y son consistentes con las nuevas reglas de comercio internacional y con los tratados bilaterales de libre comercio. En realidad las nuevas reglas y tratados suscritos por el Perú han traído consigo una reducción en los grados de libertad de la política comercial en relación a etapas anteriores, cuando era posible recurrir a un amplio abanico de instrumentos, incluyendo cuotas de importación, aranceles y otras barreras no arancelarias. Al mismo tiempo es oportuno destacar que las reglas adoptadas en el marco de la Organización Mundial del Comercio aún permiten la intervención estatal mediante subvenciones selectivas para promover la inversión en actividades de investigación y desarrollo tecnológico (R&D), el desarrollo regional y las actividades de protección del medio ambiente. Puesto en otros términos, los gobiernos aun cuentan con un poder discrecional suficiente en estos tres campos, que pueden utilizar selectivamente en la promoción de actividades estratégicas (Di Maio, 2009, p. 127).

La suscripción de tratados bilaterales ha generado tensiones evidentes al interior de la Comunidad Andina de Naciones y con países vecinos como Bolivia y, en menor medida, con Ecuador. Porter observa que el Perú sigue siendo un país relativamente aislado, por razones geográficas, y que las relaciones con sus países vecinos aún son

débiles. Esta debilidad puede frenar el crecimiento y la especialización de las empresas, pues los países vecinos son los socios naturales en términos comerciales y de inversiones. De hecho, el primer paso en la internacionalización de varias empresas de origen nacional ha sido la inversión en los países mencionados. Porter sostiene que la liberalización comercial en el Perú, y en especial sus tratados bilaterales con EE.UU. y China, han abierto la oportunidad de generar nuevas relaciones y eslabonamientos económicos con estos países. Considera que el Perú puede constituirse en «una plataforma para las empresas de Sud América que buscan acceso a los mercados asiáticos y de los EE.UU.» y propone «apalancar la inversión directa extranjera con los países vecinos a fin de elevar la competitividad local» (2009, p. 57).

La agenda propuesta por Porter responde a una orientación que podría caracterizarse como «integracionismo activo»¹³. Ella comprende la promoción de inversiones coordinadas dirigidas a acelerar la integración de la infraestructura regional del transporte, las comunicaciones y la energía, la simplificación y armonización de las normas y procedimientos en el comercio fronterizo, las compras estatales a empresas localizadas en la región y la armonización de regulaciones en diversos ámbitos de interés común, incluyendo por ejemplo las políticas de competencia, la protección del medio ambiente, la seguridad de los productos y la defensa del consumidor. También propone adoptar medidas que faciliten los programas de intercambio y el movimiento intra regional de estudiantes universitarios (2009, p. 56).

Políticas de competencia y regulación

Las políticas de competencia tienen un origen reciente. La primera norma sobre la materia, el Decreto Legislativo 701, fue promulgada en el Perú recién en noviembre de 1991. Estas políticas no surgieron endógenamente como una respuesta de la sociedad para enfrentar al poder de las grandes corporaciones, como fue el caso de los EE.UU. y en alguna medida también de Europa (Gavil, 1996; Kay, 2009), sino que fueron promovidas por los organismos multilaterales, como parte del paquete de las reformas estructurales inspiradas en el Consenso de Washington. Su implementación no ha tenido lugar de manera enérgica y efectiva, debido en parte a resistencias

¹³ En la tipología de actitudes frente a la inversión directa extranjera formulada por Amsdem, el «integracionismo pasivo» no selecciona ni prioriza la atracción de determinadas corporaciones multinacionales, sino que busca atraerlas utilizando un conjunto de políticas amigables de «bienvenida», ofreciendo un buen clima de negocios, un marco macroeconómico estable, bajos salarios, una fuerza de trabajo semi calificada y disciplinada, y una buena localización». Por su parte el «integracionismo activo» confía en los *spillovers* de dichas corporaciones para acceder a nuevas tecnologías, y recurre a políticas selectivas para desplazarse hacia actividades con mayor valor agregado. Citado en Cimoli, Dosi & Stiglitz (2006, p. 113)

ideológicas¹⁴ y a que dicha implementación requiere de un Estado fuerte, del que carecen la mayoría de países en desarrollo (Singh, 2002)¹⁵.

En el Perú la política de competencia ha sido muy débil precisamente por la debilidad institucional del Estado y, en particular, del Instituto de Defensa de la Competencia y la Propiedad Intelectual (INDECOPI), el organismo responsable de supervisar el cumplimiento de las normas y de sancionar a las empresas transgresoras. Dicha institución carece del «blindaje» mínimo requerido para operar con autonomía, pues sus principales funcionarios pueden ser fácilmente removidos del cargo por decisión política y sin expresión de causa y sus mandatos no tienen un periodo de duración definida. Además no cuenta con suficiente personal ni recursos presupuestales, al extremo que debe sufragar un elevado porcentaje de sus gastos de funcionamiento con recursos propios, generados por las tasas que cobra por sus servicios. El INDECOPI tampoco está sujeto a los estándares de transparencia y rendición de cuentas con los que operan los organismos reguladores autónomos.

La competencia efectiva, entendida como la rivalidad entre empresas «sujetas a una severa exigencia de los mercados», puede constituir un poderoso estímulo a la innovación y al desarrollo tecnológico. Vega-Centeno sostiene que dicha competencia «no se produce automática y necesariamente por una liberalización pura y simple, ya que el efecto puede ser más bien el de consolidar poder y diferencias hasta anular, justamente, la competencia» (1993, p. 224). Al respecto, una de las limitaciones más visibles del marco normativo peruano es la ausencia de un régimen de control previo de las fusiones y concentraciones empresariales, cuya adopción ha enfrentado una resistencia efectiva por parte de las grandes empresas, de sus *lobbistas* y de los propios conductores del INDECOPI (Boza, 1998). De hecho, de todos los países de la región que cuentan con legislación de libre competencia, el Perú es el único país que no tiene un régimen de control de concentraciones: con la excepción del sector eléctrico que sí cuenta con una norma específica, las empresas en los demás sectores pueden fusionarse y absorber a otras a su libre albedrío, incluso hasta formar monopolios, sin control ni regulación alguna (Távora & Diez Canseco, 2003).

¹⁴ Alfredo Bullard, uno de los principales funcionarios del INDECOPI durante sus primeros años de funcionamiento en la década de 1990, sostenía por ejemplo que «históricamente, las regulaciones antimonopólicas han sido una suerte de pariente cercano del intervencionismo estatal. Es más: gran parte del discurso ideológico del socialismo se ha basado en la necesidad de destruir los monopolios privados, que son una suerte de «creación natural» del sistema de mercado. También afirmaba que «Las similitudes que pueden llegar a existir entre el sistema socialista y las regulaciones antimonopólicas son terribles» (Bullard, 1994, p. 15).

¹⁵ Irónicamente, algunos de los promotores de la privatización, la desregulación y el «Estado mínimo» fueron también los primeros promotores y conductores de la institución responsable de las políticas de competencia.

En términos más generales es oportuno señalar que la política de competencia no ha logrado legitimidad en el Perú, debido a que no ha formado parte orgánica de un conjunto más amplio de políticas públicas y especialmente debido a la debilidad de las políticas de desarrollo productivo. Singh sostiene al respecto que los objetivos de las políticas de competencia en los países en desarrollo tienen que ser distintos de los objetivos adoptados en las economías avanzadas. Dichas políticas deben diseñarse considerando el estadio de desarrollo económico e industrial de cada país y también sus capacidades institucionales y de gobierno. Su objetivo principal no debe ser la búsqueda de las eficiencias estáticas en la asignación de recursos, sino más bien la promoción de eficiencias dinámicas. Dicho autor también afirma que no se trata de promover la competencia como un fin en sí mismo, sino de promover el desarrollo. En algunos casos esto puede significar restringir la competencia y, en otros, promoverla muy activamente (Singh, 2002).

La regulación y supervisión de la inversión privada en los sectores de infraestructura es también un proceso reciente, que se inicia con la privatización de las empresas públicas y la constitución de organismos reguladores sectoriales durante la primera mitad de los noventa. La calidad de las decisiones de dichos organismos compromete la provisión de servicios fundamentales para el desarrollo y la calidad de vida, como son el agua, la energía, las telecomunicaciones y el transporte, así como la protección de derechos fundamentales, incluyendo la privacidad de las comunicaciones.

La regulación bajo el régimen de Fujimori se caracterizó por la concentración del poder de decisión y por la opacidad en el funcionamiento de los reguladores. Salvo contadas excepciones que respondían a iniciativas individuales de algunos profesionales calificados, prevaleció la «cultura del secreto» que caracterizó, en general, a buena parte de gestión del Estado. Con el gobierno de transición a la democracia, liderado por Valentín Paniagua y luego bajo la gestión de Alejandro Toledo, se sentaron las bases del nuevo diseño institucional de la regulación, dotando a los organismos reguladores con mayores niveles de autonomía y estableciendo estándares más exigentes de transparencia y participación ciudadana en las decisiones (Távora, 2006).

El segundo gobierno de García trajo consigo un retroceso y debilitó el sistema de regulación. Una de sus primeras decisiones fue reducir los topes o niveles máximos establecidos para los ingresos de toda índole en el sector público, lo que en la práctica significó una reducción de las remuneraciones de los principales funcionarios. Esta medida hizo más grande la brecha de remuneraciones entre el sector privado y el sector público, reduciendo drásticamente la posibilidad de atraer y retener, como servidores públicos, a profesionales calificados. Además, la aplicación retroactiva de la norma paralizó estudios que venían realizando consultores internacionales, a pedido

de los organismos reguladores, e impidió las nuevas contrataciones de servicios por montos mayores al tope.

Luego, mediante decreto promulgado en mayo del 2007, el gobierno concentró en los presidentes de los consejos directivos de estos organismos la facultad de designar y remover a los gerentes generales y a los miembros de los cuerpos colegiados. Esta decisión modificó sustantivamente el diseño vigente desde el gobierno de transición, sustentado en el principio de dirección colegiada, rompiendo el equilibrio al interior de los consejos y debilitando el mecanismo de renovación escalonada de sus miembros. El decreto en cuestión provocó la renuncia de varios directores y luego fueron renunciando varios profesionales calificados, los cuales fueron reemplazados por personas con menor nivel de calificación. Con la excepción del OSINERGMIN, cuyo presidente fue confirmado en el 2006 por un periodo adicional de cinco años, los consejos directivos de los otros reguladores siguen debilitados¹⁶.

Al respecto se propone fortalecer al INDECOPI y a los organismos reguladores, dotándolos con mayor autonomía. Esto pasa por restablecer los mecanismos de dirección colegiada y renovación escalonada de los consejos directivos, debilitados bajo la gestión del gobierno actual, a fin de «blindarlos» frente a las presiones de los grupos económicos y del poder político. Una manera de evitar retrocesos como los señalados, es adoptando un esquema de autonomía con rango constitucional (Leyva, 2007). El diseño institucional que mejor ha funcionado hasta ahora es el adoptado para el BCR, el cual podría ser tomado como referencia para el caso de los organismos reguladores y del propio INDECOPI. También es preciso adoptar un régimen de control previo de concentraciones empresariales y, de otro lado, fortalecer los esquemas de fiscalización y supervisión de las actividades de las empresas. En algunos sectores, como la minería, es necesario elevar el monto de las multas a fin de inducir a las empresas a respetar las normas y reglamentos sobre seguridad y protección del medio ambiente.

Por último, es necesario poner en marcha, en el más breve plazo, un programa de reformas en las empresas estatales que aún operan en el Perú, especialmente en hidrocarburos (PETROPERÚ), en generación y distribución de electricidad y en agua y saneamiento. Estas empresas han estado históricamente agobiadas por interferencias políticas y en muchos casos han necesitado de continuas transferencias fiscales para

¹⁶ En el caso de SUNASS, el gobierno decidió desconocer la relación de candidatos finalistas seleccionados por la comisión evaluadora, y convocó sin mayor explicación a un nuevo concurso. En el OSIPTEL renunció uno de los nuevos directores designados, por discrepancias con el manejo de la institución, y otro —militante del partido del gobierno— fue denunciado y removido del cargo por falta grave. A la fecha, su Consejo Directivo solo cuenta con dos de sus cinco miembros (uno de los cuales se inhibe de participar en decisiones que afectan a la empresa operadora dominante, por estar involucrado en un proceso penal). En el caso de OSITRAN el Consejo Directivo opera con tres de sus cinco miembros.

sostenerse a flote. La reforma propuesta comprende una modificación del marco normativo en el que operan estas empresas, el cual limita y entorpece su funcionamiento, sujetándolas a procedimientos largos y engorrosos que frenan sus procesos de decisión. Al mismo tiempo es preciso modificar sus sistemas de gobierno, en consistencia con las mejores prácticas y principios de gobierno corporativo. Esto incluye la designación de directores independientes, la eliminación de los conflictos de intereses y de los incentivos que tienen los gobiernos para utilizarlas como «botín» o instrumento político y la adopción de estándares más altos de transparencia sobre su gestión y su desempeño. En este orden de ideas deben listar en bolsa una fracción de sus acciones, a fin de generar un mayor flujo de información relevante acerca de sus actividades y fomentar el monitoreo de los accionistas.

Varios países de la región cuentan con empresas públicas bien gestionadas, que han logrado internacionalizar sus inversiones y diversificar sus mercados. Este proceso cobró mayor fuerza desde mediados de la década de 1990, en un contexto de liberalización y privatizaciones, transformándose en lo que la CEPAL denomina las «translatinas» (2006). Algunas de ellas operan exitosamente en el Perú, incluyendo a Interconexión Eléctrica S.A. (ISA, Colombia), a PETROBRAS (Brasil) y a ENAP (Chile). En contraste, el desarrollo de las empresas públicas peruanas ha sido mucho más limitado, en gran medida debido al deterioro del sistema político.

4. REFLEXIONES FINALES

Las teorías contemporáneas de la política industrial se han desarrollado en un contexto histórico marcado por los imperativos de la eficiencia, la productividad y la competitividad de los sistemas de producción de bienes materiales, los cuales se han orientado por la lógica del crecimiento y de la ganancia privada. El contexto del siglo XXI está marcado por otro tipo de sensibilidades e imperativos, entre los cuales destaca la obligación de evitar la destrucción de los ecosistemas y el deterioro progresivo de las condiciones de vida asociado al calentamiento global del planeta. En este orden de ideas, un destacado economista peruano propone «destronar el crecimiento económico y entronizar la calidad de vida como objetivo político» (Figueroa, 2010, p. 115).

¿Cuál debe ser entonces la orientación de la política industrial en el nuevo contexto? En este ensayo se han puesto de relieve algunas intuiciones formuladas a partir de la experiencia de desarrollo reciente en América Latina, las cuales buscan descubrir las nuevas oportunidades abiertas por la especialización en industrias basadas en recursos naturales, cuyos productos tienen una demanda creciente como resultado de los procesos de urbanización acelerada en varias regiones y países del mundo.

La diversificación de las exportaciones peruanas y el desarrollo de estas nuevas industrias parecen constituir una opción atractiva, teniendo en cuenta que la explotación de recursos no renovables —como los hidrocarburos y la minería— no puede sostenerse indefinidamente en el tiempo. Además, la expansión de estas actividades es una fuente generadora de conflictos ambientales y tiende a generar mecanismos que pervierten el proceso político. Una de las principales propuestas formuladas consiste en utilizar una parte de los recursos generados para constituir un fondo de compensación que permita estabilizar el tipo de cambio y financiar el desarrollo de las capacidades tecnológicas requeridas para diversificar las exportaciones. Asimismo, se propone descentralizar la formulación y ejecución de las políticas industriales, tomando como punto de partida los avances logrados en el proceso de regionalización. Las estrategias de desarrollo regional deben orientarse al fortalecimiento de los clusters existentes y a la creación de nuevas «industrias de procesos», en la dirección sugerida por Pérez (2010).

La viabilidad de dichas estrategias dependerá de la construcción de capacidades científicas y tecnológicas y de la evolución de los sistemas de innovación, los cuales constituyen «la columna vertebral de una política de competitividad» (Abugattás, 2002). Los esfuerzos de innovación deben orientarse a productos y procesos sostenibles, al uso racional de agua y la energía, a la generación de fuentes renovables (energía eólica e hidráulica) y a la producción de los bienes comunes.

El modelo económico y las políticas públicas adoptadas en el Perú durante los últimos años, han generado ganadores y perdedores. En la medida que las políticas propuestas en este ensayo tienen un impacto en la distribución de los frutos del crecimiento económico, es probable que generen controversias y resistencias, aun si su implementación permite asegurar el desarrollo sostenible y elevar la calidad de vida de la mayoría de personas. Como agudamente observa Daron Acemoglu, «los ganadores no solo se benefician en términos económicos sino que se convierten en políticamente poderosos. Estos grupos políticamente poderosos pueden luego constituir una barrera para el progreso» (2008, p. 11). La viabilidad de las políticas propuestas dependerá entonces de las energías que puedan movilizarse para formar una coalición de fuerzas democráticas que contrarreste el poder de estos grupos y que convenza a la sociedad de que es posible evitar un futuro plagado por la irracionalidad económica, las crisis medio ambientales y la división y la hostilidad entre los poderosos y los desposeídos, y de que podemos hacer del Perú una Nación grande, solidaria y unida, con paz y bienestar para todos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abugattás, Luis (2002). Política Industrial en el Perú. Balance y Márgenes. En Alan Fairlie (editor), *El sector industrial peruano en el nuevo contexto internacional*. Lima: Friedrich Ebert Stiftung.
- Acemoglu, Daron (2008). *Interactions between governance and growth. Governance, Growth, and Development Decision-making*. Reflections by Douglass North, Daron Acemoglu, Francis Fukuyama & Dani Rodrik. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Arias, Luis Alberto (2009). La tributación directa en América Latina: equidad y desafíos. El caso de Perú. Santiago de Chile: CEPAL, *Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 95*.
- Banco Mundial (1993). *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*. Nueva York: Oxford University Press.
- Bianchi, Patrizio & Sandrine Labory (editores) (2006). *International Handbook on Industrial Policy*. Northampton: Edward Elgar.
- Bowles, Samuel (2004). *Microeconomics. Behavior, Institutions and Evolution*. Princeton: Princeton University Press.
- Bowles, Samuel, Richard Edwards & Frank Roosevelt (2005). *Understanding Capitalism. Competition, command and change*. Tercera edición, New York-Oxford: Oxford University Press.
- Boza, Beatriz (1998). ¿Por qué no es conveniente para el Perú contar con una política general de fusiones? *Políticas de competencia y el proceso de reformas económicas en América Latina*. Lima: INDECOPI.
- Bresser-Pereira, Luis Carlos (2008). The Dutch disease and its neutralization: a Ricardian approach. *Revista de Economía Política* vol. 28 no. 1 São Paulo.
- Bullard, Alfredo (1994). La legislación antimonopolios y el mito del Muro de Berlín. *Themis* 30. Lima: ARA Ediciones.
- CEPAL (2006). *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2005*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2009). *Panorama social de América Latina 2009*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y El Caribe.
- Cimoli, Mario, Giovanni Dosi & Joseph Stiglitz (editores) (2009). *Industrial Policy and Development. The political economy of capabilities accumulation*. Oxford: Oxford University Press.
- Cotlear, Daniel (2006). *Un nuevo contrato social para el Perú. ¿Cómo lograr un país más educado, saludable y solidario?* Lima: Banco Mundial.

- Di Maio, Michelle (2009). Industrial Policies in Developing Countries: History and Perspectives. En Cimoli, Dosi & Stiglitz (editores), *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*. Oxford: Oxford University Press.
- Figueroa, Adolfo (2010). Crecimiento versus calidad de vida. En Germán Alarco, *Rutas hacia un Perú mejor. Qué hacer y cómo lograrlo*. Lima: CENTRUM.
- García, Norberto (2007). Crecimiento y globalización. Perú 1990-2005. En Bernardo Haour S.J. (editor), *Apertura a la globalización. Desafíos y oportunidades en el Perú*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya.
- Gavil, Andrew (editor) (1996). *An Antitrust Anthology*. Cincinnati: Anderson.
- Hausmann, Ricardo & Bailey Klinger (2007). *Growth Diagnostic: Peru*. Cambridge: Center for International Development, Harvard University.
- Iguíñiz, Javier & José Távora (1986). Reflexiones y propuestas sobre la industrialización en el Perú. En Torres-Rivas & Deutscher (editores), *Industrialización en América Latina - Crisis y perspectivas*. San José de Costa Rica: FLACSO-CEDAL.
- INCAGRO (2009). *Subproyectos de la Fase II-Estado actual*. Informe al Consejo Directivo. Diciembre.
- Kay, John (2009). The Rationale of the Market Economy: A European Perspective. *Capitalism and Society*, Vol. 4 (3).
- Lall, Sanjaya (2006). Industrial Policy in Developing Countries: what can we learn from East Asia? En Bianchi & Labory (editores).
- Leyva, Ricardo (2007). «El Reconocimiento constitucional de la autonomía de los organismos reguladores». Tesis para optar el Título de Abogado. Lima. Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Melo, Alberto & Andrés Rodríguez-Clare (2006). Productive Development Policies and Supporting institutions in Latin America and The Caribbean. Washington: IDB, Research Department, *Competitiveness Studies Series, Working Paper C-106*. <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubC-106.pdf>
- Naciones Unidas (2009). Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIIU). *Informes estadísticos Serie M, No. 4/Rev. 4*. Nueva York: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, ONU. <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/iscic-4.asp>
- Pérez, Carlota (2010). Dinamismo tecnológico e inclusión social en América Latina: una estrategia de desarrollo productivo basada en los recursos naturales. *Revista de la CEPAL* 100 (abril 123-145).

- Pietrobelli, Carlo & Roberta Rabellotti (editores) (2006). *Upgrading to Compete. Global Value Chains, Clusters and SMEs in Latin America*. Washington: IDB.
- Porter, Michael E. (2009). *Competitiveness: A New Economic Strategy for Peru*. Cambridge: Harvard Business School, Institute for Strategy and Competitiveness, Nov. http://www.isc.hbs.edu/pdf/20091130_Peru.pdf
- Porter, Michael (2010). «Una nueva estrategia para el Perú». *El Comercio*, 31/1/2010, p. A-16.
- Propuesta Ciudadana (2010). *Vigilancia del proceso de descentralización. Balance Anual 2009*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- Reich, Robert (2009). From Consumers to Commons. *The American Prospect*. <http://www.prospect.org/cs/articles?article=fromconsumers_to_commons>
- Reinert, Eric (2007). *How Rich Countries Got Rich ... and Why Poor Countries Stay Poor*. Londres: Constable & Robinson.
- Rodrik, Dani (2005). Policies for Economic Diversification. *CEPAL Review* 87, pp. 7-23.
- Rodrik, Dani (2007). *One Economics Many Recipes. Globalization, Institutions and Economic Growth*. Princeton: Princeton University Press.
- Sachs, Jeffrey & Andrew Warner (2001). The course of natural resources. *European Economic Review* 45, pp. 827-838.
- Sagasti, Francisco (2009). *Fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en el Perú. Antecedentes y Propuesta*. Documento de trabajo no publicado. Lima.
- Sagasti, Francisco (2010). ¿Competitividad? En: <http://espanol.groups.yahoo.com/group/RMCP-org/message/32620>.
- Singh, Ajit (2002). *Competition and Competition Policy in Emerging Markets: International and Developmental Dimensions*. New York: United Nations, Center for International Development, Harvard University, G-24 Discussion Paper Series.
- Távora, José (2006). La regulación del poder de mercado y la transición a la democracia». En John Crabtree ed., *Construir instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980*. Lima: CIUP, PUCP, IEP.
- Távora, José & Luis Diez-Canseco (2003). Estabilizando el péndulo: control de fusiones y concentraciones en el Perú. *Themis Revista de Derecho* 47, pp. 159-173.
- Távora, J. & M.D. Tello (2010). Productive Development Policies: The Case of Perú. *Working Paper No IDB-WP 129*. Washington D.C.: IDB.
- Thorp, Rosemary & Geoffrey Bertram (1978). *Peru 1890-1977: growth and policy in an open economy*. Londres: MacMillan.

- Vega-Centeno, Máximo (1993). *Desarrollo económico y desarrollo tecnológico*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Villavicencio, Alfredo, Rodolfo Eróstegui, Fanny Ramírez, Joaquín Viteri & Edgardo Balbín (2010). *Trabajo decente. Diagnóstico subregional Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*. Lima: Programa Laboral de Desarrollo (PLADES).
- Wade, Robert (1990). *Governing the Market. Economic theory and the role of government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.

MERCADO DE TRABAJO: DIAGNÓSTICO Y POLÍTICAS¹

Cecilia Garavito

1. INTRODUCCIÓN

El tema laboral ha estado siempre presente, tanto en el análisis de largo plazo de nuestra economía como en la discusión de coyuntura. Desde los estudios sobre el crecimiento y la naturaleza del capitalismo en países en desarrollo como el nuestro, hasta los debates sobre formalización y costos laborales, o temas transversales como el género y la etnicidad, el tema laboral no ha dejado de ser discutido en ningún momento. Es nuestro objetivo en este artículo hacer un diagnóstico sobre los problemas laborales actuales, a la luz de un enfoque estructural, así como proponer políticas que apunten a resolver los principales problemas del sector laboral.

Alrededor de la década de 1930 la población comienza a crecer y las migraciones del campo a la ciudad se aceleran. Los cerros que rodean a Lima comienzan a poblarse de viviendas precarias y la situación de escasez histórica de fuerza laboral se revierte, de manera que la población es «expulsada» del campo pero no encuentra fácilmente ocupación en la ciudad (Contreras, 1994; 2009). Luego de la explosión demográfica (Contreras, 1994; Aramburú, 2009; Aramburú & Mendoza, 2003; Jaramillo & Montalva, 2009)², nos enfrentamos a un periodo de crecimiento de la Población en Edad de Trabajar (PET), con el consiguiente crecimiento de la Población Económicamente Activa (PEA). Esto determina un cambio estructural, con el desarrollo de un excedente de mano de obra que el sector moderno asalariado no puede absorber a una tasa suficientemente rápida, lo cual genera un sector de autoempleo de baja productividad. A pesar de que estudios recientes demuestran que el excedente laboral

¹ Agradezco los comentarios de José Rodríguez, colega del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú, a una versión preliminar de este texto. Asimismo, agradezco la eficiente asistencia de Carolina García, egresada de la Maestría en Economía de nuestra casa de estudios. Los errores que subsistan son, como es usual, responsabilidad mía.

² Existe cierta discusión sobre el momento en que ésta se inicia en el Perú, si bien todos los autores revisados coinciden que para el censo de 1961 ya estaba en curso.

comienza a reducirse en los últimos años del siglo XX³, la tasa de asalarización sigue siendo baja (alrededor de 45% del total de la PEA ocupada a nivel nacional y de 60% en el caso de Lima Metropolitana) y una tercera parte de los trabajadores se autogenera su empleo. Por lo tanto, podemos decir que una primera característica estructural de la economía peruana es la sobrepoblación (Figuroa, 2003; 2009)⁴.

Una consecuencia de la sobrepoblación es la existencia de dos sectores: el moderno capitalista y el tradicional o de subsistencia. No es tarea fácil caracterizar a estos sectores, pero creemos que podemos aproximarlos por medio de la dicotomía formal-informal basada en las características de las unidades productivas (Tokman, 2001; Organización Internacional del Trabajo, 2002; Rodríguez & Higa, 2010). Es así que el sector moderno incluiría a los asalariados en empresas de diez a más trabajadores y a los independientes profesionales, mientras que el sector de subsistencia sería bastante más heterogéneo, incluyendo a los asalariados en micro empresas, a los trabajadores familiares no remunerados y a los trabajadores independientes no profesionales. Estos sectores se relacionan a través de los mercados de bienes y de insumos, pero la movilidad de los trabajadores entre ellos es reducida (Garavito, 1995; Dancourt, 1999; Figuroa, 2003; 2009). En general, el porcentaje de fuerza laboral asalariada a nivel nacional para el periodo 1998-2009 se ha mantenido en alrededor del 45% de la PEA ocupada, como podemos ver en el cuadro 1a, mientras el porcentaje de trabajadores independientes oscila alrededor del 37%. Sin embargo, los datos agregados esconden importantes variaciones entre el sector urbano y rural, como se puede ver en el anexo 1. En el caso de Lima Metropolitana (cuadro 1b) el porcentaje de asalariados es de 60%, mientras que los trabajadores independientes son poco menos del 30% de la PEA ocupada. Esta segmentación trae como consecuencia la existencia de una brecha de productividades entre las empresas y de ingresos entre los trabajadores de ambos sectores, debida tanto a diferencias de calificación entre estos, como a diferencias tecnológicas entre las empresas.

Una medida de la diferencia en productividades entre sectores se puede aproximar a través de la brecha entre el sector formal y el sector informal. Rodríguez & Higa (2010) encuentran con datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) para el periodo 2004-2008 que la productividad del sector informal es en promedio el 13% de la productividad de las empresas formales⁵. Asimismo, los autores encuentran que

³ Jaramillo & Montalva (2009) señalan que entre 1997 y 2007 el crecimiento del empleo es ligeramente mayor que el de la fuerza laboral.

⁴ Una economía es sobrepoblada cuando el exceso de mano de obra es tal que no es posible que el sector capitalista absorba a toda la fuerza laboral a un salario que asegure su esfuerzo.

⁵ Estos cálculos no toman en cuenta las actividades agropecuarias y forestales. La definición de unidades de producción informales se hace a partir de los patrones y los independientes que realizan actividades productivas sin registro ante la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), ni llevan un registro contable de sus operaciones.

la remuneración de los trabajadores del sector informal es en promedio ligeramente inferior al salario mínimo, lo cual permite caracterizarlos como un sector de subsistencia. Entonces, una segunda característica estructural de la economía peruana es la existencia de grandes disparidades en la productividad de las empresas, asociadas a diferencias de ingresos entre los trabajadores de estos dos sectores que llamamos moderno y tradicional.

Aún cuando la tasa de desempleo es baja y responde poco al ciclo económico, existen grupos vulnerables a la pérdida del empleo y a la caída en su calidad. Así, al perder su empleo, las mujeres y los jóvenes con más años de estudios permanecerán en la fuerza laboral, mientras que el resto de mujeres y jóvenes pasarán a la inactividad (Garavito, 2010). Asimismo, al perder su empleo, los trabajadores indígenas tendrán una mayor probabilidad de pasar a la inactividad que los trabajadores mestizos y blancos. En la mayoría de los casos, estos grupos también enfrentan la probabilidad de una caída en la calidad de su empleo (Garavito, 2010; Herrera & Hidalgo, 2002; Yamada, 2008). Ñopo, Saavedra & Torero (2004), y Figueroa & Barrón (2005), empleando diferentes metodologías para definir la variable etnicidad, encuentran que existen diferencias apreciables en la acumulación de capital humano y físico, en el acceso a servicios públicos y en los ingresos, entre los trabajadores indígenas y no indígenas, a favor de los segundos.

Una tercera característica de la economía peruana es entonces la vulnerabilidad con respecto al empleo no solamente por causas económicas, sino también por causas no económicas, como las características personales (género, edad y etnicidad).

Cuadro 1a: Perú Total: Distribución de la PEA ocupada según categoría ocupacional. 1998-2009

Años	Empleador	Empleado privado	Obrero privado	Trabajador del sector público	Independiente	TFNR	Trabajador del hogar y practicante	Total
1998	5,8	12,6	15,7	8,4	38,6	15,2	3,7	100,0
1999	5,8	12,9	16,2	7,9	37,9	14,9	4,4	100,0
2000	5,7	11,5	16,2	8,7	38,2	16,2	3,5	100,0
2001	5,0	11,4	18,3	7,9	37,6	15,9	3,9	100,0
2002	5,2	12,3	16,8	8,2	36,4	17,4	3,7	100,0
2003	5,4	11,6	16,0	7,2	36,8	19,0	4,0	100,0
2004	5,4	11,5	16,4	7,7	35,8	19,1	4,0	100,0
2005	5,6	11,8	17,1	7,4	36,2	17,9	4,0	100,0
2006	5,5	12,6	17,3	7,6	35,1	17,8	4,1	100,0
2007	5,8	12,9	17,6	8,2	36,1	15,5	4,0	100,0
2008	5,5	13,8	17,7	8,1	36,5	14,7	3,7	100,0
2009	5,5	13,6	18,0	8,2	36,3	14,9	3,6	100,0

Fuente: ENAHO - INEI

Cuadro 1b: Lima Metropolitana: Distribución de la PEA ocupada según categoría ocupacional. 1998-2009

Años	Empleador	Empleado privado	Obrero privado	Trabajador del sector público	Independiente	TFNR	Trabajador del hogar y practicante	Total
1998	6,5	28,0	16,3	10,3	27,4	4,6	6,9	100,0
1999	5,3	26,4	16,0	9,0	31,4	3,9	8,1	100,0
2000	5,7	23,9	16,7	10,4	29,5	7,2	6,6	100,0
2001	4,3	24,7	19,3	8,9	31,0	4,6	7,1	100,0
2002	4,1	26,6	20,1	9,3	27,9	5,1	7,0	100,0
2003	5,4	25,6	18,6	8,3	29,8	5,1	7,3	100,0
2004	5,3	25,1	19,0	9,4	28,3	6,2	6,8	100,0
2005	6,1	25,6	19,4	8,8	29,2	4,2	6,6	100,0
2006	4,6	26,8	19,8	8,5	28,0	4,7	7,6	100,0
2007	5,7	26,3	20,1	9,8	26,9	4,3	6,9	100,0
2008	5,3	29,0	19,8	8,6	27,2	3,8	6,3	100,0
2009	5,5	28,8	19,7	8,6	27,5	3,9	6,2	100,0

Fuente: ENAHO - INEI

Es así que las políticas laborales deben tener un componente de largo plazo que permita la sostenibilidad en la creación de empleo productivo, con una remuneración que permita satisfacer las necesidades del trabajador y un componente de corto plazo que permita solucionar los problemas inmediatos de ajuste entre la oferta y la demanda de trabajo. Aún cuando existen problemas coyunturales que deben resolverse en el plazo más corto, es importante que las medidas tomadas se enmarquen en una visión de más largo plazo, tendiente a solucionar los problemas estructurales del sector laboral.

2. DIAGNÓSTICO

En una economía como la peruana, donde existe sobrepoblación, diferencias importantes de productividad e ingresos, así como grupos de trabajadores vulnerables desde el punto de vista del empleo, es necesario atacar esos problemas con medidas de largo y corto plazo. Si bien el crecimiento del producto es necesario para el crecimiento del empleo, esta relación se debilita en los periodos de reconversión tecnológica. En este contexto, los cambios en la legislación laboral han profundizado dicho efecto, dejando a una parte de la población muy vulnerable y sin mecanismos para reinsertarse adecuadamente en el sector laboral. La flexibilización de las leyes laborales ha aumentado la tasa de rotación laboral (Saavedra & Torero, 2004), sobre todo en el sector formal, con los consiguientes efectos sobre los incentivos para invertir en el capital humano de los trabajadores.

El sector moderno asalariado crece sobre la base de la expansión de la demanda por sus productos, pero al ser el mercado interno reducido y poco articulado (Jiménez, 1997) y el acceso a los mercados externos limitado, nuestra economía no consigue mantener un crecimiento sostenido, el cual traería consigo los beneficios de la especialización. Más aún, seguimos siendo muy vulnerables a los cambios en el sector externo, como se ha demostrado en la recesión de 2009⁶. La articulación y expansión del mercado interno son necesarias para reducir dicha vulnerabilidad.

¿Cuál es el efecto del ciclo económico sobre el empleo y los ingresos laborales? ¿Podemos esperar una reducción de las diferencias de productividad y de ingresos entre los diferentes segmentos de la economía? ¿Son siempre los mismos grupos los más vulnerables a la pérdida de su empleo y a la caída en su calidad? En la siguiente sub sección vamos a analizar la relación entre empleo y ciclo económico con más detenimiento.

2.1 Crecimiento, empleo y desempleo

Estudios a nivel de Lima Metropolitana muestran que si bien existe una relación positiva entre el producto y el empleo, tanto para periodos de tiempo largos como cortos (Saavedra *et al.*, (1997); Dancourt, 1999; Garavito, 2003; Verdera, 2006), esta conexión no necesariamente se da para todos los segmentos de la economía⁷. Sobre este punto, Rodríguez & Higa (2010) encuentran con datos para el año 2007 que el valor agregado en el sector informal crece a una tasa ligeramente mayor que el conjunto de la economía, sin considerar los sectores agropecuario y forestal; sin embargo, la contribución del sector informal al valor agregado nacional es solamente del 8,9% del total para los sectores considerados.

En el gráfico 1 podemos ver con datos anuales que hay una relación positiva entre el Producto Interno Bruto (PIB) de Lima departamento y Callao y la PEA de Lima Metropolitana. Esta relación parece debilitarse entre los años 1988 y 1990, los cuales coinciden con el periodo de alta inflación. Con datos trimestrales para el PIB nacional y el empleo urbano (gráfico 2) confirmamos la relación positiva entre el producto y el empleo, si bien este índice de empleo solamente toma en cuenta a las empresas que reportan al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, es decir, no contabiliza a los trabajadores independientes⁸. Las estimaciones más recientes de la respuesta del empleo al producto corresponden al Programa de Estudios Laborales (2009), donde la elasticidad empleo-producto en Lima Metropolitana es de 0,3 en promedio para el periodo 2003-2008.

⁶ En el último medio siglo la mayoría de las recesiones han estado asociadas a caídas de los términos de intercambio y salida de capitales (Dancourt, Mendoza & Vilcapoma, 1997; Dancourt & Mendoza, 2009).

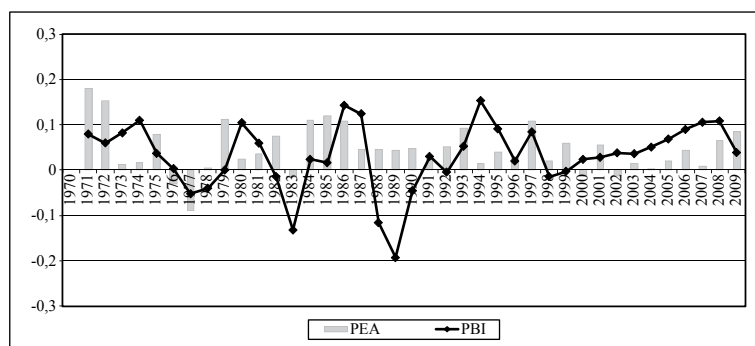
⁷ Dancourt (1999) encuentra que la asociación positiva entre producto y empleo solamente es clara con la gran empresa.

⁸ Sobre otros problemas del índice de empleo ver Garavito (1999).

Otra forma de mirar la relación entre empleo y producto es a través de la relación de este último con la tasa de desempleo. En el gráfico 3a vemos los datos para el Perú total, donde si bien parece haber una relación negativa entre la variación del PIB y la tasa de desempleo, esta última varía muy poco con respecto al ciclo. Dado que la tasa de desempleo en el sector rural es muy baja, en el gráfico 3b presentamos los datos para el Perú urbano para ver si hay cambios apreciables. Sin embargo, la relación no es muy diferente a la observada en el gráfico anterior. La relación negativa aparece un poco más clara para el periodo 1975-1996 en Lima Metropolitana (gráfico 3c); sin embargo, para los años 2000-2005 ambas variables crecen juntas por un fuerte aumento de la fuerza laboral. Garavito (2003) ha estimado un coeficiente de Okun igual a 0,079 para el periodo 1970-2000 y coeficientes recursivos para el periodo 1980-2000, que oscilan entre 0,028 y 0,117, lo cual confirma la poca respuesta de la tasa de desempleo con respecto al ciclo⁹. Las causas estarían en el comportamiento pro cíclico de la fuerza de trabajo (Garavito, 2001), confirmado por datos a nivel microeconómico donde se encuentra que al perder el empleo la mayor parte de las transiciones se dan hacia la inactividad (Chacaltana, 2001). Este es un fenómeno más urbano, sin embargo, ya que Herrera & Rosas (2003) encuentran que el porcentaje de los trabajadores que pasa del empleo a la inactividad es mucho menor a nivel nacional.

Entonces podemos concluir que si bien el crecimiento genera empleo, éste no es uniforme entre sectores. Asimismo, aun si el valor agregado del sector informal crece a una tasa ligeramente mayor que el resto de la economía —y por lo tanto que el sector formal—, este efecto es sobre una parte muy pequeña del valor agregado total, lo cual unido al aumento de la oferta laboral incide en las diferencias de productividad entre sectores como veremos en la siguiente subsección.

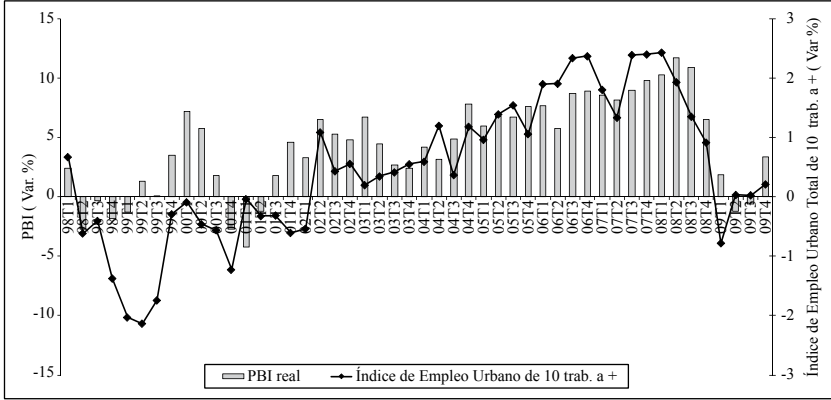
Gráfico 1: PIB real de Lima - Callao y PEA ocupada de Lima Metropolitana, 1970-2009 (tasas de variación)



Fuente: PIB de Lima-Callao -INEI -Cuánto, y PEA ocupada de LM -MTPE -INEI

⁹ Datos de Lima y Callao.

Gráfico 2: PIB real a/ (var %) e índice de empleo urbano total de 10 trabajadores a más* (var. % con respecto al trimestre anterior), 1998-2009

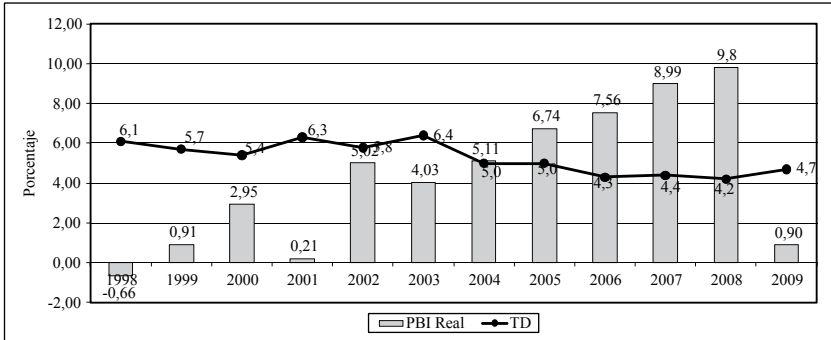


*Desestacionalizado

Nota: a/PIB real del Perú total

Fuente: PIB real e índice de empleo urbano total de 10 trabajadores a más-BCRP

Gráfico 3a: Perú total - PIB real (%) y tasa de desempleo abierto, 1998-2009



Fuente: PIB Real -BCRP, y tasa de desempleo abierto -MTPE -INEI

Gráfico 3b: PIB real (%) y tasa de desempleo abierto urbano, 1996-2009

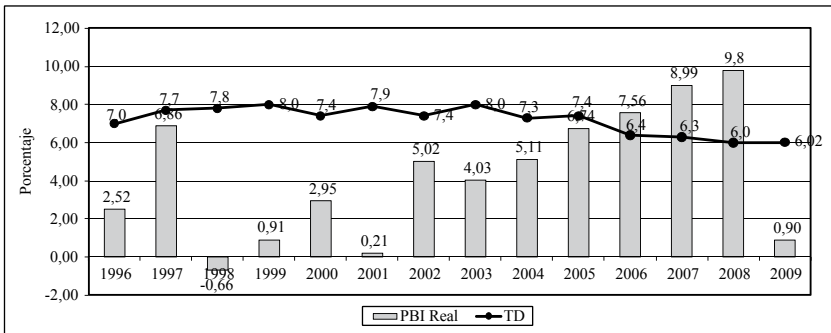
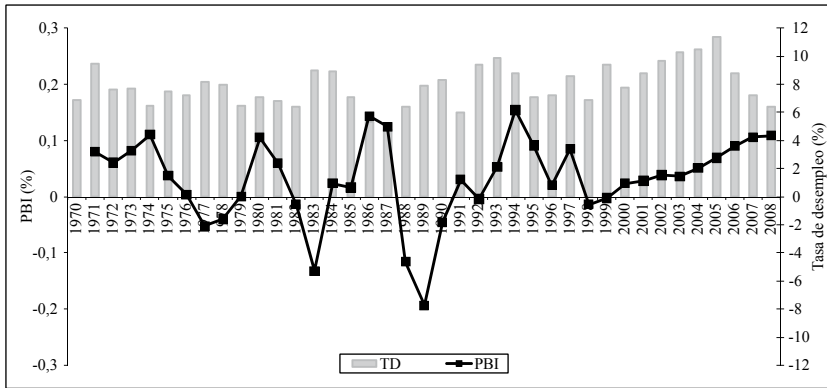


Gráfico 3c: PIB (%) de Lima - Callao y tasa de desempleo abierto de Lima Metropolitana, 1970-2009



Fuente: PIB de Lima-Callao -INEI -Cuánto, y tasa de desempleo abierto -MTPE -INEI

2.2 Productividad y remuneraciones reales

La tecnología de las unidades económicas, el nivel de calificación de los trabajadores y las instituciones laborales determinan las remuneraciones. Debido a la existencia de sobrepoblación solamente una parte de la fuerza laboral encuentra empleo en el sector moderno capitalista, mientras el resto debe autogenerarse un empleo. Debido a que aún el sector no asalariado tiene un límite en su capacidad de absorción de trabajadores, límite dado por la demanda, una parte de la PEA quedará desempleada.

Vega-Centeno (2003) presenta datos de la evolución de la productividad industrial para el periodo 1970-1999. Así vemos que a pesar del crecimiento del producto entre 1970 y 1975, el mayor crecimiento del empleo lleva a una caída de la productividad de -3,98% en dicho periodo. Entre 1976 y 1985, en cambio, la productividad casi no se eleva (0,22%), en un marco de estancamiento tanto del producto como del empleo industrial. Los dos periodos siguientes son de crecimiento de la productividad: 2,44% entre 1986 y 1991 y 5,61% entre 1992 y 1999. A pesar que el producto industrial crece a más de 3% en ambos periodos, el empleo cae en más de 1%, lo cual explica en parte el incremento de la productividad. Sin embargo, Jiménez & Kapsoli (1999) señalan que en el periodo 1994-1995 hubo un incremento de 72,1% de la inversión en maquinaria y equipo, por lo cual parte del aumento en la productividad se debería también a la reconversión industrial.

Los estimados más recientes sobre productividad por tamaño de empresa que hemos encontrado han sido hechos por Villarán (2007)¹⁰. Así tenemos que si bien

¹⁰ Citado en Chacaltana (2008). Para un resumen de los estimados de la productividad total de los factores ver García (2007a).

a nivel agregado cada trabajador produce un promedio de 7000 dólares corrientes en el año 2007, las diferencias por tamaño de empresa son amplias. Mientras los trabajadores de la gran empresa producen 48 000 dólares al año y los de la mediana empresa 27 000, los trabajadores de la pequeña empresa solamente producen 8000 dólares al año¹¹. Si hacemos una suma ponderada, tomando en cuenta la proporción de trabajadores en cada tipo de empresa¹² y asumimos que el sector público tiene la misma productividad que la pequeña empresa, la productividad de un trabajador de lo que podríamos llamar el «sector moderno» sería de 19 730 dólares al año. Siguiendo con los datos de Villarán, el autor calcula una productividad promedio para los trabajadores independientes, los que trabajan en microempresas y los trabajadores domésticos, de 3150 dólares al año. Si equiparamos a estos tres sectores con el sector «tradicional» vemos que con este ejercicio grueso de cálculo el sector moderno tiene una productividad promedio que es igual a 6,3 veces la productividad del sector tradicional.

En cuanto a los ingresos, podemos ver en los cuadros 2a y 2b que las remuneraciones de los trabajadores asalariados son, en general, mayores que las remuneraciones de los trabajadores independientes. Así, mientras a nivel nacional los empleados de los sectores privado y público obtienen en promedio tres veces la remuneración mensual de los trabajadores independientes, en Lima Metropolitana esta relación es de 2 a 1. Este resultado se explicaría por dos factores: en primer lugar, la diferencia de ingresos en el sector rural es más alta que en el sector urbano (ver anexo 2); en segundo lugar, una proporción pequeña de los trabajadores independientes son profesionales y técnicos y la mayoría de éstos se encuentra en Lima Metropolitana. Sin embargo, la diferencia entre los ingresos mensuales de los obreros y de los trabajadores independientes es mínima en todos los casos.

Por otro lado, según los datos del censo económico, para el 2007 (INEI, 2009), solamente el 68,1% del personal ocupado a nivel nacional tiene la condición de remunerado, mientras los propietarios y el personal no asalariado son no remunerados. Asimismo, si bien el 49,7% de los trabajadores están en empresas de uno a diez trabajadores, el 98,7% del total de trabajadores no remunerados se encuentra en dichas empresas. Estos constituyen el 63,9% de los trabajadores de este estrato empresarial.

Finalmente, podemos ver en el cuadro 3, con datos de la ENAHO 2003 del INEI para Lima Metropolitana, cómo los ingresos laborales están directamente relacionados con el nivel de educación de la fuerza laboral ocupada. Un resultado de la reforma de inicios de la década de 1990 es que los ingresos de los trabajadores

¹¹ Los trabajadores del sector público producen un poco más de 8000 dólares al año en promedio.

¹² Tomamos los datos de la ENAHO presentados en Chacaltana (2008).

calificados crecieron más rápido que los ingresos de los trabajadores no calificados (Saavedra, 1997). Yamada & Cárdenas (2008) confirman con datos de la ENNIV y de la ENAHO que la relación positiva entre ingresos y educación es robusta, si bien los retornos a la educación superior no universitaria no son diferentes de cero y los retornos a la educación superior universitaria, si bien altos, son muy dispersos.

Cuadro 2a: Perú total: ingreso promedio mensual real según categoría ocupacional (base=1994)

Años	Empleador	Empleado privado	Obrero privado	Trabajador del sector público	Independiente	Trabajador del hogar y practicante
2004	1023	1065	471	1037	365	369
2005	1131	1112	482	1048	370	371
2006	1097	1090	507	1159	365	412
2007	1437	1112	549	1242	384	428
2008	1532	1152	626	1269	452	442
2009	1504	1284	674	1375	475	492

Fuente: ENAHO - INEI

Cuadro 2b: Lima Metropolitana: ingreso promedio mensual real según categoría ocupacional (base=1994)

Años	Empleador	Empleado privado	Obrero privado	Trabajador del sector público	Independiente	Trabajador del hogar y practicante
2004	1920	1302	622	1274	668	517
2005	2184	1402	621	1276	739	537
2006	2095	1351	671	1504	641	565
2007	2430	1325	726	1538	631	580
2008	2699	1350	805	1532	775	575
2009	2478	1541	882	1704	718	663

Fuente: ENAHO - INEI

Cuadro 3: Ingresos reales de la PEA ocupada por nivel educativo 2009

Nivel educativo*	Perú Total	Perú Urbano	Perú Rural	Lima Metropolitana
Sin Nivel	168	277	135	425
Primaria	362	514	272	639
Secundaria	605	725	326	831
Superior No Universitaria	933	985	546	1138
Superior Universitaria	1627	1683	802	2088
Total	681	909	293	1137

Fuente: ENAHO - INEI (2009)

* Nivel completo más siguiente nivel incompleto

No incluye a los TFNR

Podemos concluir entonces que los ingresos están directamente relacionados con la productividad de la empresa y con el nivel educativo de trabajador. Mientras las empresas más grandes tienen la mayor proporción de trabajadores remunerados, formales y con alto nivel de calificación, se da lo contrario en las empresas de menos de diez trabajadores y los independientes no profesionales. Esta brecha de productividades y de ingresos tiene su origen en la sobrepoblación de la economía peruana, en los diferentes niveles de capitalización de las empresas de ambos sectores y en los diferentes niveles de capital humano de los trabajadores. Adicionalmente, la falta de derechos laborales contribuye a la vulnerabilidad de los trabajadores del sector tradicional (Garavito, 2008). Sin embargo, existen otras causas que explican por qué algunos grupos demográficos y étnicos están más expuestos al desempleo, a tener bajos ingresos y a una caída en la calidad de su puesto de trabajo.

2.3 Grupos vulnerables: edad, género y etnicidad

Como dijimos en la introducción, la movilidad de los trabajadores entre sectores no es fluida y los elementos que determinan esta baja movilidad están relacionados no solamente con el nivel educativo y la falta de experiencia, sino también con la exclusión y la discriminación (Figueroa & Barrón, 2005; Figueroa, 2009). La exclusión lleva a que no todos los grupos demográficos y étnicos tengan las mismas oportunidades educativas, mientras que la discriminación determina menores ingresos de individuos con el mismo nivel de educación pero pertenecientes a grupos distintos.

Atal, Ñopo & Winder (2009) llevan a cabo un análisis a nivel de dieciocho países de Latinoamérica, entre los cuales está el Perú, y encuentran que la brecha de ingresos por género está entre el 9% y el 28%, en contra de la mujer, mientras que la brecha por etnicidad está entre 13% y 38% en contra de la población indígena. La brecha de ingresos por género es mayor entre los trabajadores autoempleados, los informales y los que trabajan en firmas pequeñas, lo cual podría resumirse en trabajadores que tienen bajos ingresos. La brecha de ingresos por etnicidad es mayor entre los trabajadores varones, los que viven en el sector rural y aquellos trabajadores en ambos extremos de la distribución de ingresos laborales. Sobre el tema de la etnicidad, pero trabajando con una metodología diferente, Barrón (2008) encuentra para el caso del Perú que si no hubiera exclusión las diferencias de ingresos entre blancos y no blancos se reducirían en 28%, mientras que la reducción sería de 20% si no hubiera discriminación.

Con respecto al tema de la vulnerabilidad en el empleo, Herrera & Hidalgo (2002) encuentran que los grupos con mayor probabilidad de perder el empleo son los jóvenes, las mujeres y los trabajadores de las microempresas. Asimismo, los grupos

con mayor riesgo de salir del desempleo a la inactividad son los mismos, más los trabajadores mayores de 45 años. Sobre el mismo tema, Garavito (2010) encuentra, con datos para el Perú urbano, que de perder su empleo los grupos que se mantendrían en la fuerza laboral son las mujeres y los jóvenes con más años de estudios, mientras que el resto pasaría a la inactividad, junto con los trabajadores mayores de 45 años. Con respecto a la etnicidad, la autora encuentra que los trabajadores indígenas en general se mantendrán en la fuerza laboral buscando empleo, mientras que los jóvenes tendrán una mayor probabilidad de pasar a la inactividad. Finalmente son los jóvenes, los trabajadores con menores ingresos no laborales y los jefes de hogar indígenas quienes tienen una mayor probabilidad de ver reducida la calidad de su empleo, entendiendo esto como una caída en sus derechos laborales.

Una característica común de estos estudios es que todos encuentran que el acceso a la educación reduce las diferencias de ingresos y mantiene a las mujeres y a los jóvenes en el mercado de trabajo. Sin embargo, subsisten diferencias no explicadas por la educación, por lo cual el género y la etnicidad serían elementos no económicos que afectarían los ingresos y el bienestar de los trabajadores.

3. LA POLÍTICA LABORAL

La política laboral está enmarcada en lo que llamamos las instituciones económicas de una sociedad. Entendemos como instituciones económicas al conjunto de reglas formales, reglas informales y los llamados «mecanismos de coacción» que surgen en una sociedad con el fin de reducir los costos de transacción del intercambio de mercado (North, 1992; 1994). Coase (1960) señala que si existe incertidumbre y los costos de transacción son elevados, la asignación de recursos no es necesariamente eficiente. Sin embargo, aún con costos de transacción bajos, el hecho de que las organizaciones puedan alterar las instituciones (reglas) a su favor determina que no necesariamente se mantengan aquellas que hacen más eficiente el mercado (North, 1992). En el caso del mercado de trabajo, donde se transa un activo altamente específico, las partes buscan protegerse contra posibles contingencias como la terminación del contrato o su incumplimiento; por lo tanto, las normas laborales reducen los costos de transacción (Williamson, 1989).

En nuestra opinión, una política laboral se compone tanto de medidas de más largo plazo, que buscan garantizar la absorción de la fuerza laboral en forma productiva y a remuneraciones por encima del nivel de subsistencia, lo cual presupone a una política de mejoras tecnológicas y de calificación de la fuerza laboral. Si bien esto tendría como consecuencia el crecimiento del producto, y por ende del empleo, no necesariamente reduciría la vulnerabilidad de algunos grupos demográficos y étnicos.

Políticas laborales como los programas de jubilación, seguros de salud y de desempleo dan una cierta medida de seguridad siempre que incorporen a la mayoría de los trabajadores. Finalmente, políticas de corto plazo como los programas de empleo, el establecimiento de salarios mínimos y el cumplimiento de la legislación laboral. La Organización Internacional del Trabajo ha definido asimismo condiciones mínimas para lo que llaman un trabajo decente, que el Perú adscribe nominalmente, si bien no siempre cumple (Garavito, 2008).

En el Perú la política laboral ha estado ligada —en realidad subordinada— a la estrategia de desarrollo de los gobiernos; sin embargo, ha estado también limitada por las políticas de corto plazo, sobre todo en momentos de crisis económica. En las siguientes subsecciones reseñamos los diferentes periodos de acuerdo a los cambios en la política laboral.

3.1 Antecedentes¹³

Podemos decir que antes de 1970 la política laboral se concentró en dos puntos: la creación de una base pensionaria y de salud para empleados y obreros y la instauración de un salario mínimo a nivel nacional.

En la primera mitad del siglo XX solamente existía el Seguro Social Obrero, creado en 1936, que daba prestaciones de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez y sepelio, y se financiaba con cuotas pagadas por el empleador y el trabajador. Los trabajadores independientes también podían asegurarse en la modalidad de seguro facultativo, pagando el íntegro de su cuota, menor a la pagada en forma conjunta por empleadores y trabajadores para el caso de los asalariados. En 1948 se estableció el Seguro Social del Empleado, con las mismas prestaciones que el seguro obrero. Hasta ese momento los empleados solamente estaban protegidos por la Ley del Empleado Particular de 1924, donde se establecía que los empleados con veinte años de servicios (varones) y quince años de servicios (mujeres) estaban protegidos del despido con un pre aviso de noventa días o el pago de tres sueldos como indemnización. En 1962 se consolida el Seguro Social del Empleado, que pasa a hacerse cargo de las pensiones. Asimismo, en 1924 se da la Ley 4916, donde se establece la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) para los empleados del sector privado.

En cuanto al salario mínimo, en 1962 se estableció la obligatoriedad de fijar sueldos y salarios mínimos en todas las actividades del país y se especificaron salarios y sueldos mínimos temporales hasta que la ley fuera implementada.

¹³ Parte de esta sección y las siguientes se basa en Garavito (1993, 1997a, 1997b, 1998), Saavedra & Maruyama (2004); y en el archivo digital de la legislación en el Perú, página web del Congreso de la República.

Solamente encontramos dos normas sobre las relaciones laborales y la capacitación de los trabajadores. En primer lugar está el D.L. 14371 dado en 1963, que establecía que las empresas con más de cien trabajadores debían instalar una dependencia de relaciones industriales para ocuparse de las «cuestiones laborales». En segundo lugar está el D.L. 14481 del mismo año, que establecía que los trabajadores seleccionados para llevar cursos en el Centro de Estudios Laborales del Perú no perderían sus salarios ni los beneficios sociales correspondientes¹⁴. Vemos así que las leyes dadas en este periodo buscaron reglamentar la relación laboral y dar una protección mínima a los trabajadores.

3.2 Periodo 1970-1975

Durante el gobierno militar del general Velasco se dan una serie de normas que podemos resumir en tres puntos: las relativas a la estabilidad laboral y la participación de los trabajadores en las utilidades y dirección de la empresa; las relativas a la consolidación de los seguros sociales de salud y de pensiones; y las relativas a los sueldos y salarios y a la negociación colectiva.

En el año 1970 se establece un periodo de prueba de tres meses para acceder a una estabilidad laboral virtualmente absoluta. El trabajador podía ser despedido por causas graves relacionadas con la conducta del trabajador. Asimismo se establece la Comunidad Laboral en los sectores de Industria, Minería, Pesca y Telecomunicaciones, régimen por medio del cual los trabajadores no solamente recibían parte de las utilidades de la empresa, sino que también formaban parte del directorio y podían adquirir acciones de la empresa como comunidad laboral, hasta llegar al 50% de éstas.

En 1973 se crea el Sistema Nacional de Pensiones (D.L. 19990) y el Seguro Social del Perú, consolidando en una sola institución los seguros del obrero y del empleado. Asimismo se crea el Régimen de Prestaciones de Salud.

También se dan otras normas como las relativas a la negociación colectiva, la cual debía darse en tres etapas: (1) trato directo, (2) junta de conciliación y (3) resoluciones subdirectoral y directoral. Asimismo en 1973 se crea el Servicio nacional de Adiestramiento en el Trabajo Industrial (SENATI) sobre la base de los aportes de las empresas, para capacitar a los trabajadores. Nuevamente se reglamentan los programas de pensiones y de prestaciones de salud, pero hay dos cambios importantes: la estabilidad laboral y la legislación sobre negociación colectiva. Mientras la primera eleva sustancialmente los costos de despido, la segunda busca reglamentar y canalizar las demandas de los trabajadores organizados en sindicatos.

¹⁴ Este centro daba a los trabajadores «formación social y sindical».

3.3 Periodo 1976-1985

En 1978, durante el gobierno militar del general Morales Bermúdez se alarga el periodo de prueba para obtener la estabilidad laboral de tres meses a tres años (D.L. 22126) y se establece una indemnización de tres meses de sueldo por despido intempestivo a quienes ya tenían más de tres meses en un puesto de trabajo. Asimismo en 1977 se modifica y reduce la participación de los trabajadores en la empresa y se crea un régimen alternativo al de la Comunidad Laboral, con una mayor participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa. En 1978 se crea el Fondo Nacional de Vivienda, el cual se reglamenta en 1979, lo cual incide sobre los costos laborales. Finalmente, en julio de 1980 se crea el Instituto Peruano de Seguridad Social.

Ya durante el segundo gobierno de Belaunde se dan medidas tendientes a regular de alguna manera los salarios, sobre todo debido a la inflación. En 1983 se crea la Unidad de Referencia, la cual separa el Sueldo o Salario Mínimo Vital, computable para los beneficios sociales, de la Bonificación Especial por Costo de Vida. Se establecen, asimismo, topes para las bonificaciones e indemnizaciones por años de servicios. Hasta 1985 se dan una serie de medidas que cambian la definición del salario mínimo y se establece un solo nivel para todo el país. En este periodo las medidas de corto plazo, destinadas a contener la inflación y paliar en algo la caída de los salarios reales toman precedencia sobre cualquier consideración de más largo plazo.

3.4 Periodo 1985-1990

En el primer gobierno de García, si bien se restaura el periodo de prueba de tres meses para obtener la estabilidad laboral (Ley 26514) también se crean el Programa de Empleo de Emergencia (PROEM) y el Programa de Apoyo al Ingreso Temporal (PAIT). Mientras el primero permite a las empresas contratar trabajadores en forma temporal sin derecho a estabilidad laboral, el segundo es un programa asistencial dirigido en principio a los jefes de hogares pobres¹⁵.

En el caso de los salarios, en un momento en el que ya había una alta tasa de inflación, se establecen los incrementos adicionales de remuneraciones (IAR) o reajustes automáticos cuatrimestrales de remuneraciones para el sector privado, los que se volvieron trimestrales a inicios de 1990. Se dan asimismo diversas bonificaciones para los trabajadores sin negociación colectiva. A mediados de 1990 se eliminan los topes indemnizatorios. Es decir, en este periodo se implementan, junto con políticas de salarios, programas de empleo y mecanismos de contratación temporal que buscan reducir los costos de despido elevados por la estabilidad laboral absoluta.

¹⁵ Sin embargo, fueron los cónyuges y los hijos quienes más participaron en este programa.

3.5 Periodo 1990-2000

Durante el gobierno de Alberto Fujimori se termina de flexibilizar las normas laborales. La estabilidad laboral se relativiza, quedando el periodo de prueba de tres meses para los trabajadores no calificados y elevándose a seis meses y a un año para los trabajadores calificados y para los trabajadores de dirección o de confianza, respectivamente¹⁶. Asimismo se hace posible el cese colectivo por causas relacionadas a la empresa y se incrementa el porcentaje de trabajadores temporales en la planilla. Asimismo se establecen precisiones para la formación laboral juvenil, las prácticas pre profesionales y los contratos de aprendizaje.

Luego de la promulgación de una nueva Constitución en el año 1993, en 1995 se da la Ley 26513, donde se relativiza aún más la estabilidad laboral y se establece que ya no hay duración máxima para la contratación temporal. Paralelamente se agregan nuevas causas de despido, relacionadas no solo con la conducta del trabajador, sino también con su capacidad. Asimismo, en caso de despido arbitrario se establece la indemnización como única reparación.

En 1992 se da la llamada Ley de Facultades del Empleador (D.L. 25921), la cual establece que éste puede modificar turnos, días u horas de trabajo, modificar, suspender o sustituir prestaciones de orden económico y condiciones de trabajo, suspender temporalmente las labores por razones tecnológicas, económicas, estructurales, o similares y modificar el horario de trabajo. Asimismo, el D.L. 26136 establece una jornada laboral para mujeres y varones de 48 horas a la semana.

En el caso de las remuneraciones, se otorgan bonificaciones especiales por costo de vida de 100% del haber básico para los trabajadores del sector privado y para los trabajadores estatales sujetos al régimen laboral de la actividad privada¹⁷. Finalmente, el D.L. 650 determina que los depósitos de la CTS se hagan dos veces al año en un banco privado y que sean cancelatorios. En 1991 se legisla sobre la participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa, limitando el derecho a la participación en la propiedad.

En 1992 se da asimismo la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, donde se consolidan algunos decretos leyes dados previamente. Entre otros puntos, se establece que puede haber más de un sindicato en cada empresa del sector privado, el cual se puede formar con veinte trabajadores; en el caso del sector público, puede haber un sindicato si existen al menos veinte trabajadores en la sección respectiva. Al procedimiento existente de negociación colectiva se le agrega como alternativa a la falta de conciliación, la posibilidad de contratar un ente independiente como árbitro.

¹⁶ D.L. 728, Ley de Fomento del Empleo y D.L. 765 (modificaciones).

¹⁷ Paralelamente se suspenden los aumentos de remuneraciones en las empresas estatales.

En 1991 se crean las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFPs) y en 1992 se da la ley del Sistema Privado de Salud, aunque solamente en 1996 se publica la legislación que permite la prestación de servicios de salud por el sector privado. Finalmente, en 1994 se crea la Oficina de Normalización Provisional (ONP) a cargo de las pensiones de los trabajadores que no están en una AFP. En este periodo, ya con una baja inflación, se reduce la protección al trabajador y se abren diversos canales para contratarlos sin que se genere una relación laboral. Asimismo, se privatizan los sistemas de salud y de pensiones, como parte de una política de retiro del Estado de las actividades económicas.

3.6 Periodo 2001-2010

A partir del gobierno de Paniagua comienzan a darse medidas relacionadas con las microempresas y el sector informal. Por un lado se dan sucesivas leyes para las pequeñas y micro empresas, las cuales en principio contemplaban un régimen laboral especial, mecanismos apoyo a la capacitación, e incentivos tributarios (Garavito, 2005; Chacaltana, 2008). Estos últimos desaparecen al pasar la ley por el Congreso y el Ministerio de Economía, y la llamada ley MYPE se convierte básicamente en una ley que establece un régimen laboral paralelo y con menos derechos laborales, para en una sucesiva versión ampliar este régimen laboral a empresas de mayor tamaño.

Es así que en el año 2003 se da la Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa, la cual tiene como objetivo mejorar su competitividad a través del aumento de la productividad y de la reducción de los costos laborales. Como dijimos antes, esta ley crea un régimen laboral especial para las microempresas, con derechos laborales inferiores a los del régimen general. Asimismo establece mecanismos de promoción, como el acceso a servicios de desarrollo empresarial, a servicios financieros, a mercados e información y a mecanismos que faciliten y promuevan el desarrollo tecnológico. Esta ley iba dirigida fundamentalmente a micro empresas con alguna capacidad de acumulación; sin embargo, en el año 2005 solamente el 0,3% del universo estimado de micro y pequeñas empresas se había inscrito en el registro laboral (Garavito, 2005). La modificación a la ley hecha en julio del 2006 aumenta los límites de número de trabajadores y de ventas de las pequeñas empresas, a fin de incorporarlas dentro de los beneficios de la ley. Aún con estas modificaciones, para el año 2007 solamente se había registrado el 4% del universo de las micro y pequeñas empresas (Chacaltana, 2008), porcentaje aún muy bajo.

Desde el punto de vista económico, la elevación del salario mínimo tiene dos efectos (Chacaltana, 2006; García, 2007a): un aumento de los costos laborales y un aumento de la capacidad de compra, es decir de la demanda. Los datos nos indican

que éste se ha mantenido estancado por amplios periodos. Así, el salario mínimo es de 410 nuevos soles entre desde el año 2000 hasta el 2003, cuando se eleva a 460 nuevos soles. Tres años después, en el 2006, el salario mínimo vuelve a elevarse a 550 nuevos soles y después de un debate sobre la aplicación de la cláusula gatillo (Garavito, 2009), se ha elevado a 600 soles a partir de enero de 2010, monto que está por debajo del promedio de los países de América Latina y el Caribe (OIT, 2009). Como podemos ver en el cuadro 4, el porcentaje de trabajadores asalariados a nivel nacional que gana menos de la remuneración mínima es en promedio 38% durante el periodo considerado, mientras que este porcentaje es de 74% para los trabajadores independientes. En el caso del Perú urbano los porcentajes son de 31% y 63%, respectivamente. Cualquier incremento del salario mínimo va a afectar a ambos grupos, ya que los ingresos en el sector tradicional (no asalariado) toman como referencia el salario mínimo del sector moderno (asalariado).

Cuadro 4: Perú total: porcentaje de los trabajadores dependientes e independientes que ganan por debajo de la RMV

Años	Dependientes	Independientes
2004 a/	39,8	74,5
2005	41,0	74,3
2006 b/	40,8	76,4
2007	38,1	75,7
2008 c/	37,3	73,3
2009	33,5	72,2

Fuente: ENAHO 2004 - 2009.

Elaboración propia.

Nota: a/ RMV=460 nuevos soles

b/ RMV=500 nuevos soles

c/ RMV=550 nuevos soles

En resumen, podemos ver que en general la política laboral ha estado subordinada a la estrategia de crecimiento del gobierno de turno, que los programas para la formalización de las empresas no han ofrecido suficientes incentivos, que los programas de capacitación y reconversión laboral son prácticamente inexistentes, que el efecto negativo sobre el empleo de una elevación del salario mínimo afecta sobre todo a los trabajadores que ganan un salario alrededor de dicho monto y que el efecto sobre el empleo en el sector tradicional es indirecto y menor.

4. PROPUESTAS DE POLÍTICA

Podemos decir que un requisito fundamental para que el empleo aumente es que el producto crezca a tasas relativamente elevadas durante un periodo suficientemente largo. Este crecimiento se ha estado dando a partir del año 2003, si bien el impulso se detuvo con la crisis de 2009. De acuerdo a datos recientes del INEI, el crecimiento del producto durante el primer semestre de 2010 ha sido de 8,17%. Si bien este es un efecto estadístico usual después de una recesión, es importante notar que la manufactura es uno de los sectores que más se ha expandido, junto con el sector construcción. Asimismo, la expansión de nuestras exportaciones, sobre todo las no tradicionales, es un elemento importante para sostener la demanda por nuestros productos. Después de la caída a fines del año 2009, podemos ver los inicios de la recuperación en el mes de junio, tanto para las exportaciones tradicionales como para las no tradicionales (INEI, 2010). Sin embargo, el crecimiento del empleo no es uniforme en los diferentes sectores de la economía y una parte del nuevo empleo creado es de baja calidad. Es decir, el crecimiento de la economía, si bien necesario, no es suficiente para solucionar los problemas del sector laboral peruano.

Una manera de reducir la segmentación de la economía es aumentar la productividad de las empresas del sector tradicional. El debate acerca de la formalización de las microempresas no tiene mucho sentido si estas no logran obtener excedentes que les permitan absorber dichos costos, lo cual se hace manifiesto en el muy bajo porcentaje de registro de las microempresas bajo las dos leyes MYPE dadas recientemente. Programas de crédito para la adquisición de maquinaria y de capacitación de los trabajadores son necesarios para reducir la brecha tecnológica y de ingresos entre los sectores moderno y tradicional. Asimismo, el apoyo para la exportación de sus productos y las compras del Estado en los casos en que la calidad de los bienes lo amerite, permitirán ampliar la demanda y los ingresos en el sector tradicional.

Adicionalmente es necesario implementar una política de mejora en la calidad de la educación, de capacitación en el trabajo, así como de re-entrenamiento de los trabajadores que pierden su empleo. Esto no solamente permitirá disponer de una fuerza laboral capaz de operar tecnología más avanzada, sino también redundará en una mayor permanencia de mujeres, jóvenes y adultos mayores de 45 años en la fuerza laboral. Programas de capacitación ligados a la demanda, como los que ya existen, así como programas de reconversión laboral y el establecimiento de centros de cuidado infantil son necesarios, asimismo, para reducir la vulnerabilidad en el empleo de mujeres, jóvenes y trabajadores con responsabilidades familiares. Finalmente, el retorno a la intangibilidad de la Compensación por Tiempo de Servicios y la posterior implementación de un seguro de desempleo, son medidas necesarias para que la flexibilidad laboral actual no se dé a costa del bienestar de los trabajadores y de sus familias.

Finalmente, si bien los salarios se fijan en el mercado, su importancia como elemento de la demanda hace necesario que se tenga una política consistente de salario mínimo. El estudio técnico llevados a cabo por García (2007a) sobre el reajuste del salario mínimo de acuerdo a la variación de la productividad y de la inflación subyacente fue hecho en el marco del Consejo Nacional del Trabajo y su implementación no puede estar sujeta a motivos políticos. Si bien el autor señala que en momentos de crisis de la economía puede no ser viable un reajuste de acuerdo a la fórmula propuesta, la implementación de la cláusula gatillo debe proteger los ingresos de los trabajadores independientemente del ciclo económico y no debe estar sujeta a motivos políticos. Existe evidencia empírica de la existencia de un efecto «faro» del salario mínimo sobre el nivel de salarios y los ingresos de los independientes¹⁸, si bien las dudas sobre la capacidad de las micro empresas de absorber dicho costo dan lugar a demoras en la aplicación de una política con amplio sustento técnico. El informe de García (2007b) sobre la capacidad de las micro empresas de pagar un salario mínimo concluye que esto es viable solamente en Lima, debido a las diferencias en productividad entre la capital y el resto del país. Asimismo, el informe presentado por la representación de los trabajadores al CNT en el año 2007 señala que el salario mínimo cubría solamente poco más del 40% de la canasta mínima (Consejo Nacional del Trabajo, 2007). Finalmente, al emplearse el índice de precios de Lima Metropolitana para medir la inflación pueden generarse distorsiones en las regiones donde la tasa de inflación sea mayor o menor. Por lo tanto, planteamos que es necesario que el mecanismo implementado en el Consejo Nacional del Trabajo para el reajuste del salario mínimo se cumpla y que se realice un estudio para analizar la conveniencia de fijar remuneraciones mínimas vitales diferentes de acuerdo a la inflación y al costo de la canasta básica en las diferentes regiones del Perú.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aramburú, C. (2009). Una población diferente: cinco décadas de cambio demográfico. En O. Plaza (coordinador), *Cambios sociales en el Perú 1968-2008*. Lima: CISEPA.
- Aramburú, C. & M. Mendoza (2003). La población peruana: perspectivas y retos. *Economía y Sociedad* 50. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Atal, J., H. Ñopo & N. Winder (2009). New Century, Old Disparities. Gender and Ethnic Wage Gaps in Latin America. *Interamerican Development Bank Working Paper Series* 109.

¹⁸ Existe evidencia empírica de la existencia de un efecto «faro» del salario mínimo sobre el nivel de salarios y los ingresos de los independientes (Céspedes, 2005; Jaramillo & López, 2006).

- Barrón, Manuel (2008). Exclusion and Discrimination as Sources of Inter-Ethnic Inequality in Peru. *Economía*, Vol. 31(61), pp. 51-80.
- Céspedes, Nikita (2005). Efectos del salario mínimo en el mercado laboral peruano. En J. Chacaltana, M. Jaramillo & G. Yamada (editores), *Cambios globales y el mercado laboral peruano: comercio, legislación, capital humano y empleo*. Lima: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico.
- Chacaltana, Juan (2001). Dinámica del desempleo. En J. Chacaltana, W. Alarcón & J. Jurado, *¿Qué sabemos sobre el desempleo en el Perú? Familia, trabajo y dinámica ocupacional*. Programa MECOVI-Perú. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática-Centro de Investigación y Desarrollo.
- Chacaltana, Juan (2006). ¿Qué hacemos con el salario mínimo? *Economía y Sociedad* 60. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Chacaltana, Juan (2008). *Una evaluación del régimen laboral especial para la microempresa en Perú, al cuarto año de vigencia*. Con la colaboración de Jorge Bernedo y Meybol Gómez. Lima: Organización Internacional del Trabajo.
- Coase, Ronald (1988 [1960]). The Problem of Social Cost. En R. Coase, *The Firm, the Market, and the Law*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Congreso de la República. Archivo digital de la legislación en el Perú. <http://www.congreso.gob.pe/ntley/default.asp>
- Consejo Nacional del Trabajo (2007). *Remuneración Mínima y Canasta Básica de Consumo: Recuperación de capacidad adquisitiva y equidad distributiva*. Lima: Propuesta de la Representación del Sector Trabajador.
- Contreras, Carlos (1994). Sobre los orígenes de la explosión demográfica en el Perú: 1876-1940. *Documento de Trabajo* 61, Serie Economía 21. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Contreras, Carlos (2009). Política demográfica, crecimiento económico y formación del mercado laboral en el Perú del siglo veinte. *Investigaciones de Historia Económica* 13, pp. 11-41.
- Dancourt, Oscar (1999). Calidad del empleo generado en el Perú, 1984-1993. En Ricardo Infante (editor), *La calidad del empleo. La experiencia de los países latinoamericanos*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Dancourt, O. & W. Mendoza (2009). Perú 2008-2009: Del auge a la recesión. Choque externo y respuestas de política macroeconómica. En O. Dancourt & F. Jiménez (editores), *Crisis internacional. Impactos y respuestas de política económica en el Perú*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Dancourt, O., Mendoza, W. & L. Vilcapoma (1997). Fluctuaciones económicas y shocks externos. Perú 1950-1996. *Economía* Vol. XX, 39-40.

- Figuroa, Adolfo (2003). *La sociedad sigma: una teoría del desarrollo económico*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Figuroa, Adolfo (2009). El problema del empleo en una sociedad sigma. En E. González & J. Iguíñiz (editores), *Desarrollo económico y bienestar. Homenaje a Máximo Vega-Centeno*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Figuroa, A. & M. Barrón (2005). *Inequality, ethnicity and social disorder in Peru. CRISE Working Paper 8*. Oxford: Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity.
- Garavito, Cecilia (1993). Mercado laboral e intervención del Estado: 1986-1992. *Documento de Trabajo 108*. Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Garavito, Cecilia (1995) Distribución del excedente laboral entre autoempleo y desempleo. *Economía*, Vol. XVII, 35-36, pp. 195-211.
- Garavito, Cecilia (1997a). Empleo, salarios reales y producto: 1970-1995. *Documento de Trabajo 140*. Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Garavito, Cecilia (1997b). A intervencao do estado no mercado de trabalho: A Lei de Fomento do Emprego. *Pesquisa e Planejamento Economico*. Rio de Janeiro.
- Garavito, Cecilia (1998). Cambios en la legislación laboral y desempleo. *Documento de Trabajo 147*. Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Garavito, Cecilia (1999). Empleo y desempleo: un análisis de la elaboración de estadísticas. *Economía*, Vol. XXII, 44, pp. 103-144.
- Garavito, Cecilia (2001). Oferta laboral y producto: 1970-1999. *Economía*, Vol. XXIV, 48, pp. 107-132.
- Garavito, Cecilia (2003). La ley de Okun en el Perú. *Economía*, Volumen XXVI, 51-52, pp. 189-238.
- Garavito, Cecilia (2005). *Impactos económicos de la extensión de la ley MYPE al resto de unidades económicas*. Documento preparado para el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- Garavito, Cecilia (2008). Responsabilidad social empresarial y mercado de trabajo. *Economía*, Vol. 31 (61), pp. 81-104.
- Garavito, Cecilia (2009). Salario Mínimo e Inflación. *La República*, 3 de marzo. Disponible en: <http://larepublica.pe/economia/03/03/2009/actualidad-economica>
- Garavito, Cecilia (2010). Vulnerabilidad en el empleo, género y etnicidad en el Perú. Aceptado para su publicación en *Economía*, Vol. XXXIII 65.

- García, Norberto (2007a). *RMV, MYPE y canasta básica*. Informe presentado al Consejo Nacional del Trabajo.
- García, Norberto (2007b). *Crecimiento de la productividad y reajuste del salario mínimo*. Lima: Informe presentado al Consejo Nacional del Trabajo.
- Herrera, J. & N. Hidalgo (2002). Vulnerabilidad del empleo en Lima. Un enfoque a partir de las encuestas de hogares. *Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos*, Vol. 31, 3.
- Herrera, J. & G. Rosas (2003). Labor market transitions in Peru. *Documento de Trabajo 109*, Instituto Ibero-Americano de Investigaciones Económicas.
- INEI, Instituto Nacional de Estadística e Informática (2009). *Perú: IV Censo Nacional Económico 2008. Resultados definitivos*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática
- INEI, Instituto Nacional de Estadística e Informática (2010). Avance coyuntural de la actividad económica-julio. *Avance Técnico 8*.
- Jaramillo, Miguel & Kristian López (2005). ¿Cómo se ajusta el mercado de trabajo ante cambios en el salario mínimo en el Perú? *Documento de Trabajo 50*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- Jaramillo, M. & V. Montalva (2009). *Peru: Demographic Change and Labor Market Performance, 1997-2007*. Informe final. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- Jiménez, Félix (1997). Crisis y determinantes del crecimiento económico: Perú 1950-1996. *Economía*, Vol. XX, pp. 39-40.
- Jiménez, F., Aguilar, G. & J. Kapsoli (1999). *De la industrialización proteccionista a la desindustrialización neoliberal*. Lima: Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú / Consorcio de Investigación Económica.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2009). *Anuario Estadístico 2008*. Lima: Oficina de Estadística e Informática del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- North, Douglass (1992). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Massachusetts: Cambridge University Press.
- North, Douglass (1994). Economic Performance through Time. Nobel Lecture. *The American Economic Review*, Vol. 84, 3.
- Ñopo, H., Saavedra, J. & M. Torero (2004). Ethnicity and earnings in urban Peru. *Discussion Paper 980*, Institute for the Study of Labor.
- OIT, Organización Internacional del Trabajo (2002). *Decent Work and the Informal Economy*. 90th International Labour Conference. Geneva: International Labour Office.
<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>

- OIT, Organización Internacional del Trabajo (2009). *Panorama Laboral 2009*. Lima: Oficina Internacional del Trabajo.
- Programa de Estadísticas y Estudios Laborales (2009). *Encuesta de hogares especializada en empleo 2008. Informe Anual*. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- Rodríguez, J. & M. Higa (2010). Informalidad, empleo y productividad. *Documento de Trabajo* 140. Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Saavedra, Jaime (1997). Quiénes ganan y quiénes pierden con una reforma estructural: Cambios en la dispersión de ingresos según educación, experiencia. *Notas para el Debate* 14. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- Saavedra, Jaime & Máximo Torero (2004). Labor Market Reforms and their Impact over Formal Labor Demand and Job Market Turnover. The Case of Peru. En J. Heckman & C. Pagés (editores), *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*. Chicago: University of Chicago Press.
- Saavedra, Jaime, con la colaboración de J. Díaz, E. Maruyama & J. Chacaltana (1997). Empleo, productividad e ingresos. Perú (1990-1996). *Documento de Trabajo* 67, Lima: Organización Internacional del Trabajo.
- Tokman, Víctor (2001). Las relaciones entre los sectores formal e informal. Una exploración sobre su naturaleza. *Economía*, Vol. XXIV, 48, pp. 17-73.
- Vega-Centeno, Máximo (2003). *El desarrollo esquivo. Intentos y logros parciales de transformaciones económicas y tecnológicas en el Perú 1970-2000*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Verdera, Francisco (2006). Perú 2002-2005: Crecimiento económico con desempleo. En OXFAM, *Pobreza y desarrollo en el Perú: informe anual 2005-2006*.
- Williamson, Oliver (1989). *Las instituciones económicas del capitalismo*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Yamada, Gustavo (2008). Reinserción laboral adecuada: dificultades e implicancias de política. *Documento de Discusión* 08/01. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Yamada, Gustavo & María Cárdenas (2008). Retornos laborales a la educación superior: a veces sí, a veces no. En T. Velazco, H. Ñopo & J. Rodríguez (editores), *Segunda Conferencia de Economía Laboral. Tendencias del Empleo, Capital Humano, Informalidad y Rotación Laboral*. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 46-68.

ANEXOS

**Anexo 1a: Perú urbano: distribución de la PEA ocupada según categoría ocupacional.
1998-2009**

Años	Empleador	Empleado privado	Obrero privado	Trabajador del sector público	Independiente	TFNR	Trabajador del hogar y practicante	Total
1998	6,2	18,8	16,9	11,2	34,2	7,5	5,2	100,0
1999	5,5	19,4	16,7	11,1	35,6	5,6	6,1	100,0
2000	5,8	17,0	16,7	12,1	35,5	7,9	5,0	100,0
2001	4,8	17,3	19,9	10,7	34,7	7,1	5,6	100,0
2002	5,0	18,9	19,5	10,9	32,6	7,8	5,3	100,0
2003	5,4	17,9	18,4	9,7	34,2	8,9	5,5	100,0
2004	5,6	17,8	18,4	10,5	33,0	9,4	5,4	100,0
2005	6,1	18,2	18,8	10,0	33,3	8,3	5,3	100,0
2006	5,4	19,3	19,2	10,3	32,1	8,1	5,7	100,0
2007	6,2	19,4	18,5	11,2	32,5	7,0	5,2	100,0
2008	5,6	20,7	19,0	10,7	33,0	6,4	4,8	100,0
2009	5,8	20,3	19,0	11,1	32,6	6,5	4,7	100,0

Fuente: ENAHO - INEI

**Anexo 1b: Perú rural: distribución de la PEA ocupada según categoría ocupacional.
1998-2009**

Años	Empleador	Empleado privado	Obrero privado	Trabajador del sector público	Independiente	TFNR	Trabajador del hogar y practicante	Total
1998	5,2	1,5	13,5	3,2	46,4	29,2	1,0	100,0
1999	6,3	1,1	15,2	2,3	42,1	31,6	1,4	100,0
2000	5,4	2,0	15,4	2,9	42,9	30,6	0,8	100,0
2001	5,4	1,2	15,5	3,1	42,6	31,2	1,0	100,0
2002	5,6	1,3	12,3	3,6	42,8	33,5	0,9	100,0
2003	5,3	1,0	11,9	3,0	41,2	36,1	1,5	100,0
2004	5,2	1,2	13,2	3,1	40,5	35,2	1,7	100,0
2005	4,9	1,5	14,3	3,1	40,8	33,7	1,7	100,0
2006	5,6	1,4	14,0	3,2	40,1	34,0	1,6	100,0
2007	5,1	1,9	16,0	3,0	42,2	29,9	1,9	100,0
2008	5,4	1,9	15,5	3,6	42,6	29,1	1,9	100,0
2009	5,0	2,1	16,2	3,4	42,4	29,1	1,8	100,0

Fuente: ENAHO - INEI

**Anexo 2a: Perú urbano: ingreso promedio mensual real según categoría ocupacional
(base=1994)**

Años	Empleador	Empleado privado	Obrero privado	Trabajador del sector público	Independiente	Trabajador del hogar y practicante
2004	1366	1084	548	1088	480	395
2005	1481	1137	566	1117	500	400
2006	1470	1115	600	1236	479	446
2007	1808	1148	655	1312	501	463
2008	1960	1182	734	1357	577	477
2009	1914	1325	793	1459	588	532

Fuente: ENAHO - INEI

**Anexo 2b: Perú rural: ingreso promedio mensual real según categoría ocupacional
(base=1994)**

Años	Empleador	Empleado privado	Obrero privado	Trabajador del sector público	Independiente	Trabajador del hogar y practicante
2004	417	585	293	749	210	230
2005	428	597	301	686	197	219
2006	501	533	297	749	213	206
2007	667	488	340	794	229	259
2008	768	605	397	805	284	292
2009	698	599	436	907	328	308

Fuente: ENAHO - INEI

SEGURIDAD ALIMENTARIA: UNA PROPUESTA DE POLÍTICA PARA EL PRÓXIMO GOBIERNO

Eduardo Zegarra Méndez

INTRODUCCIÓN

Históricamente, el concepto de «seguridad alimentaria» nació para enfrentar potenciales desbalances entre la oferta y demanda agregada de alimentos. No obstante, pronto se hizo evidente que aún cuando muchas veces se «resuelve» el tema de la oferta de alimentos a nivel agregado, la falta de acceso a éstos persiste para una enorme cantidad de gente, ubicando el problema más por el lado de la distribución y el ingreso que en el de la producción. Esto también implica que el marco conceptual para la seguridad alimentaria haya ido desplazándose del nivel macroeconómico hacia niveles meso y microeconómicos, para entender y enfrentar problemas de regiones, localidades, hogares e incluso de individuos específicos (Maxwell, 1995).

La definición más concisa y directa de seguridad alimentaria es tener «acceso seguro en todo momento a alimentos suficientes y de calidad para una vida saludable». En esta definición están implícitas las ahora aceptadas cuatro dimensiones: acceso, uso, suficiencia y seguridad¹, que ocupan un lugar central en las discusiones conceptuales y mediciones de la seguridad alimentaria.

En el presente capítulo evaluaremos la situación de seguridad alimentaria en el caso peruano usando este enfoque y la información más reciente disponible. El propósito básico es plantear y priorizar alternativas de política a aplicarse durante el próximo periodo gubernamental 2011-2015. En la primera sección se analizan los datos que caracterizan a la situación de inseguridad alimentaria para una parte importante de la población peruana. En la segunda sección se evalúan las intervenciones que han venido siendo implementadas desde el Estado Peruano durante la

¹ El acceso hace referencia a la capacidad de la población para adquirir alimentos; la del uso a la capacidad de la gente para aprovechar adecuadamente los nutrientes de los alimentos; la de suficiencia a la existencia física de suficientes alimentos para cubrir las necesidades humanas; y la seguridad a una baja exposición al riesgo de sufrir carencia de alimentos en el tiempo.

última década en materia de seguridad alimentaria. La tercera y última sección, propone las alternativas de política que recomendamos para enfrentar más eficazmente el problema durante la próxima gestión gubernamental.

1. LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL PERÚ

En esta sección presentamos la información disponible sobre la situación nutricional y de acceso a alimentos de la población peruana, que es la base sobre la cual se plantean alternativas de política.

1.1 La situación nutricional en el Perú

En el Perú se han venido generando algunas mediciones del estatus nutricional de diversos sectores de la población, especialmente en los últimos quince años, con la implementación de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) por parte del INEI, así como de la encuesta Monitoreo Nacional de Indicadores Nutricionales (MONIN) a cargo del CENAN del Ministerio de Salud. Cabe señalar que ambas encuestas generan resultados distintos en varios indicadores claves de la nutrición, que se analizan posteriormente. Además, la encuesta MONIN tiene indicadores más sofisticados que no están presentes en ENDES, especialmente para evaluar carencias de micronutrientes como vitamina A y yodo.

Un primer tema a señalar con respecto a estas dos encuestas es que están orientadas exclusivamente a evaluar el estatus nutricional de dos sectores de la población: niños menores de cinco años y mujeres en edad fértil (15 a 49 años). En ambos casos, las mediciones no permiten conocer el estado nutricional del resto de la población peruana. A continuación presentamos las mediciones de algunos de los indicadores más importantes, considerando su evolución reciente y también enfocando en el estado actual del indicador.

1.1.1 La desnutrición infantil

Este es uno de los indicadores claves utilizados para evaluar el estatus nutricional de la población a nivel mundial. Es de particular importancia porque existe amplia evidencia de que los problemas nutricionales en esta etapa del ciclo de vida tienen implicancias negativas y muchas veces irreversibles en los individuos. En el cuadro 1.1. se presentan las mediciones promedio del indicador basado en talla-edad en la última década en el Perú.

Cuadro 1.1: Menores de 5 años con desnutrición crónica
(talla para la edad por debajo de 2 desv est)

	2000	2005	2007	2008	2009(*)
Total	25,4	22,9	22,6	21,5	19,0
Urbano	13,4	9,9	11,8	11,8	10,3
Rural	40,2	40,1	36,9	36	33,9
LM	7,3	5,9	8,6	6,9	5,2
Costa	16,4	12,8	10,4	15,5	9,1
Sierra	38,6	35,6	34,6	32,3	31,6
Selva	30,2	23	25,5	20	20,8
Primer Q.		46,8	45,1	45,0	46,8
Segundo		33,2	35,7	33,1	32,7
Tercero		16,0	19,5	19,2	15,2
Cuarto		5,2	10,1	8,3	7,3
Quinto		4,3	4,2	5,4	3,9

(*) Primer semestre 2009.

Fuente: ENDES 2000 y 2005-07-08-09, INEI.

En conjunto, se observa una caída en la incidencia de la desnutrición crónica a nivel nacional medida a través de la talla/edad. El indicador muestra una caída más consistente para la sierra y la selva, mientras en costa y Lima Metropolitana (que tienen los niveles más bajos), el indicador ha estado más estancado. No obstante esta evolución favorable, también se observan divergencias preocupantes en la evolución del indicador por quintiles de riqueza ya que en los dos quintiles más bajos (40% más pobres) el indicador de desnutrición infantil prácticamente no ha cambiado durante los últimos cinco años (2005-2009), mientras que el grueso de la mejora promedio en el indicador se ha generado en los otros quintiles no pobres, especialmente en 2007-2009.

1.1.2 Carencia de micronutrientes

Tanto ENDES como MONIN realizan mediciones para detectar la carencia de micronutrientes en la población de interés de ambas encuestas. En el caso de la ENDES, solamente se evalúa la carencia de hierro, que configura una posible situación de anemia en niños y mujeres en edad fértil. La encuesta MONIN sí hace mediciones adicionales para detectar carencia de vitamina A y de yodo en dicha población. En este caso, dada la mayor especialidad del CENAN en la medición de estos indicadores², usaremos sus resultados para evaluar la magnitud del problema en la población en la que se midió. El cuadro 1.2. presenta los resultados de esta encuesta para el año 2008.

² La encuesta MONIN es aplicada por personal de salud especializado en toma de muestras y en su manipulación para la evaluación en laboratorio.

Cuadro 1.2: Carencia de micronutrientes en población vulnerable (2008)

	Niños menores 5 años		Mujeres 15-49 años		
	Anemia	Vitamina A	Anemia	Vitamina A	Yodo
Lima Metropolitana	26,2	7,8	43,7	1,9	0,4
Resto Costa	28,8	13,4	38,0	1,0	0,0
Sierra Urbana	39,3	10,6	48,2	1,5	0,0
Sierra Rural	42,1	13,1	41,5	0,9	4,5
Selva	31,5	17,1	36,9	2,5	2,0
Nacional	33,1	12,2	41,5	1,5	1,6

Fuente: Encuesta MONIN, 2008, CENAN.

Como se puede ver, el problema de anemia está muy extendido en la población peruana, con uno de cada tres niños afectados y un 42% de las mujeres en edad fértil con deficiencia de hierro. Los problemas de anemia en niños menores a cinco años son mucho más pronunciados en la sierra (urbana y rural) y algo menos importante pero con un sorprendente alto nivel en Lima, donde un 26% de los niños menores de cinco años muestran evidencia de anemia. Esto también se aprecia en las mujeres en edad fértil, donde incluso en Lima se tiene un 44% con evidencia de anemia, superando al resto de costa o a la selva y sierra rural. Es evidente que el problema de anemia es un problema masivo que afecta a una buena parte de la población peruana.

La carencia de vitamina A es una de las más graves y preocupantes en materia nutricional. Según el reporte de CENAM (2009) a esta deficiencia se le conoce como el «hambre oculta» y estaría afectando a un 12% de niños a nivel nacional, con niveles más graves en la selva (17%). En adición, la medición de CENAN no encontró evidencia de que la carencia de vitamina A sea un problema mayor en las mujeres en edad fértil en el Perú. En este caso, también se detectó un mínimo problema de falta de yodo en las mujeres en edad fértil (1,6%), aunque en sierra rural este porcentaje es mucho más elevado (4,5%). Estos índices se atribuyen a las campañas masivas para yodar toda la sal que consume la población en forma sistemática durante la última década.

1.1.3 Indicadores nutricionales para el conjunto de la población peruana

A raíz de un convenio entre el Instituto Nacional de Salud (INS) y el INEI, en la encuesta nacional de hogares (ENAHO) del IV trimestre del año 2007 se incorporó un módulo nutricional a ser aplicado a toda la muestra de la encuesta en dicho trimestre³. Los resultados de este módulo aún no han sido divulgados oficialmente y el

³ La muestra del IV trimestre de la ENAHO 2007 corresponde a un cuarto de la muestra total anual y tiene representatividad a nivel de grandes dominios (urbano/rural, costa y sierra norte, centro y sur,

módulo no ha sido replicado para generar comparaciones. No obstante, debido a que es la única medición disponible del estatus nutricional del conjunto de la población, discutiremos algunos de los resultados presentados en un documento preliminar de trabajo aún no aprobado oficialmente.

Usando el patrón del National Center for Health Statistics (NCHS), la encuesta estimó en 22,1% la desnutrición crónica (talla-edad) en niños menores de cinco años, en 2,2% la desnutrición aguda de este grupo (déficit peso-talla) y en 13,7% la desnutrición global (déficit peso-edad)⁴. Además, registró un 2,1% de sobrepeso para este grupo poblacional. Estos resultados son más o menos comparables con los obtenidos en la ENDES para el año 2008.

Sin embargo, la mayor utilidad de este módulo se encuentra en la situación nutricional del resto de la población peruana, cuya situación no es evaluada por la ENDES (con excepción de las mujeres en edad fértil). Un grupo particularmente importante es de los niños entre 5 y 9 años, cuyos resultados en desnutrición crónica (déficit talla-edad) se presenta en el cuadro 1.3.

Cuadro 1.3: Menores de 5 a 9 años con desnutrición crónica año 2007
(talla para la edad por debajo de 2 desv est)

Urbano	9,6
Rural	35,1
Primer Q.	39,1
Segundo	23,5
Tercero	10,9
Cuarto	4,8
Quinto	1,7
Total(**)	16

(*) IV Trimestre

(**) Promedio simple de quintiles

Fuente: Documento de Trabajo ENAHO 07 IV Trim.

El informe preliminar no presenta el estimado para el total de la muestra, pero un promedio simple de la prevalencia por quintiles arroja un 16% de niños entre 5 y 9 años con desnutrición crónica en el país. El porcentaje llega a 35% en la zona rural y a 9,6% en la zona urbana. En el quintil más pobre, la desnutrición afecta al 39,1% y

selva y Lima Metropolitana). La muestra abarcó a 5562 hogares con 24 190 miembros, y se tomaron mediciones antropométricas a 17 942 personas, es decir a un 77,3% de la muestra encuestada.

⁴ Las mediciones de desnutrición evalúan en forma binaria las dimensiones de peso, talla y edad de cada niño. Se compara el valor obtenido con una norma establecida en función a mediciones en diversos países. Cuando la medición de un niño está por debajo de dos desviaciones estándar del valor esperado en las dos dimensiones, se considera que el niño sufre de un tipo de desnutrición.

en el segundo quintil más pobre al 23,5%. Además, un 45% de los niños en pobreza extrema entre 5 y 9 años sufren de desnutrición crónica.

Estos resultados son suficientemente importantes como para considerar seriamente introducir una medición sistemática de la desnutrición crónica en los niños hasta 9 años de edad. Esta medición se podría hacer mediante un módulo permanente en la ENAHO que complemente los resultados obtenidos por la ENDES en temas nutricionales.

La encuesta también encontró que un 2,2% de mujeres mayores de 10 años sufrían de adelgazamiento usando el criterio de masa corporal, pero el porcentaje fue de 3,8% para el rango de edad de de 60 a 69 años y de 5,9% en el rango mayor a 70 años. El indicador también mostró una relación con la pobreza, ya que el 4,3% de la población en el primer quintil sufre de adelgazamiento, versus solo 0,9% para el quintil superior.

El módulo de esta encuesta también tomó información sobre el tipo de actividad física de las personas, un elemento importante para la medición del déficit calórico, como se verá más adelante. La encuesta registró importantes diferencias en el tipo de actividad física entre hombres y mujeres, especialmente entre zonas rurales y urbanas. En términos generales, los varones tienden a tener mayor actividad física, así como los pobladores rurales con respecto a los urbanos.

1.1.4 Obesidad y sobrepeso en mujeres en edad fértil

Los problemas de obesidad y sobrepeso se vienen incrementando en las estadísticas nacionales de la última década. En la encuesta MONIN, por ejemplo, la prevalencia de obesidad en niños menores de cinco años afecta a un 4,7%, con particular importancia en Lima Metropolitana, donde llega a afectar a un 7,5%. En cuanto a las mujeres en edad fértil, la encuesta evalúa problemas de sobrepeso que estarían afectando a un 50% de las mujeres a nivel nacional, con mayor intensidad en Lima (57%) y menor intensidad relativa en la selva (42%). Los problemas de obesidad y sobrepeso son también una parte importante de los problemas alimentarios que enfrenta la población peruana.

Cuadro 1.4: Problemas de obesidad y sobrepeso en niños y mujeres (2008)

	Niños menores 5 años	Mujeres 15-49 años
	Obesidad	Sobrepeso
Lima Metropolitana	7,5	56,7
Resto Costa	5,3	52,6
Sierra Urbana	4,8	48,9
Sierra Rural	2,6	44,4
Selva	2,4	42,8
Nacional	4,7	50,0

Fuente: Encuesta MONIN, 2008, CENAN.

1.2 La situación del acceso a los alimentos

En una economía de mercado, el acceso de los hogares a los alimentos depende de su capacidad para generar ingresos que les permitan comprarlos. También existen otros mecanismos para acceder a los alimentos (autosuministro, familiares y amigos, programas sociales, comedores, etcétera), que puede ser importantes en ciertos contextos. No obstante, una buena parte de la capacidad de las familias peruanas para acceder a los alimentos está determinada por su capacidad adquisitiva.

Desde mediados de la década de 1990, el INEI empezó a medir en el Perú los ingresos y gastos de las familias a través de las ENAHO. Estas encuestas tienen como objetivo conocer las condiciones de vida de la población, especialmente la generación de ingresos y gasto efectivo realizado. Uno de los módulos más importantes de la encuesta registra el consumo de alimentos de las familias, tanto dentro del hogar como fuera de éste. Este dato se toma para la toda la familia en forma agregada y genera una idea del gasto alimentario para productos específicos, así como la cantidad obtenida. Nótese que la obtención de alimentos no es equivalente al consumo. Es posible que una parte de estos se pierda, o que sean consumidos por visitantes. Igualmente, no se conoce el consumo específico de alimentos de cada miembro de la familia, solo el agregado de alimentos que potencialmente pueden ser consumidos por miembros de la familia.

No obstante estas limitaciones, el módulo de consumo de alimentos de las ENAHO es un instrumento importante de medición para entender las condiciones de acceso a alimentos de los peruanos. El módulo permite establecer cantidades obtenidas de una gran gama de alimentos, los cuales pueden ser convertidos en calorías para determinar si la familia está adquiriendo suficientes alimentos para cubrir sus requerimientos calóricos. Este cálculo da origen al llamado «déficit calórico», que establece si una familia ha adquirido —en el periodo relevante de la encuesta— una cantidad de alimentos suficiente para cubrir una norma calórica aplicable a cada miembro de la familia de acuerdo a su edad y zona de residencia y luego agregado para toda la familia.

Cabe señalar que el déficit calórico y la pobreza/ingresos de la población son conceptos relacionados pero no idénticos, ya que implican mediciones distintas. La medición de pobreza trata de establecer si los ingresos de las familias son suficientes para comprar una canasta de consumo hipotética, dentro de la cual los alimentos ocupan una parte importante, pero también otros bienes y servicios. Una familia pobre podría, por ejemplo, adquirir suficientes alimentos y no tener déficit calórico; y una familia no pobre también podría tener déficit calórico si debe orientar una buena parte de su ingreso a gastos no alimentarios. Es por esto que la medición del déficit calórico ofrece una mirada más directa a los temas de acceso a alimentos de la población que la medición de pobreza *per se*.

1.2.1 La evolución del déficit calórico

Cuando una familia en la encuesta no cubre la norma que le corresponde de acuerdo a la edad y zona de residencia de sus miembros, se dice que la familia tiene déficit calórico, medida que se viene calculando desde 1998 en base a las ENAHO. Para analizar la evolución del déficit calórico de la población usaremos las ENAHO de 1998, 2003 y 2008⁵.

En el cuadro 1.5 se presenta la evolución del promedio de la norma calórica de las familias peruanas de acuerdo a la metodología usada por INEI (Herrera, 2001). El requerimiento calórico mínimo por día se calcula para cada persona en la ENAHO en función a su edad y región de residencia y área (rural o urbana).

Cuadro 1.5: Requerimientos calóricos mínimos per cápita para 1998, 2003 y 2008

	1998	2003	2008
Nacional	2196,32	2196,70	2200,22
Rural	2161,73	2151,32	2172,47
Urbano	2213,54	2221,22	2215,11
Costa	2201,44	2209,39	2210,44
Sierra	2173,69	2172,47	2186,60
Selva	2192,19	2180,08	2185,71
Lima	2221,48	2224,52	2215,50
Tamaño hogar	4,66	4,42	4,11
Edad promedio	30,36	32,41	34,17

Fuente: ENAHO 1998/2003/2008, INEI
Estimaciones propias.

Como se puede ver, el requerimiento calórico mínimo de las familias peruanas se ha ido incrementando ligeramente en la última década, aunque por regiones hay cambios más significativos (el requerimiento en rural sube y en urbano se mantiene entre 1998 y 2008). Además, la costa y sierra suben, mientras que en selva el requerimiento promedio cae. Estas dinámicas obedecen a que la edad promedio de las familias ha venido aumentando, con lo que los requerimientos calóricos per cápita tienden a incrementarse. Estos requerimientos son importantes para la medición del déficit calórico porque en base a ellos se compara las calorías adquiridas por las familias en su canasta de alimentos con la «norma» para cada familia.

⁵ La ENAHO 1998 tiene algunas diferencias importantes con las de 2003 y 2008, básicamente se aplicaba en el IV trimestre del año y usaba un marco muestral más limitado que éstas. Es por esto difícil asegurar la total comparabilidad, aunque las de 2003 y 2008 sí son comparables.

El cuadro 1.6 presenta la medición generada para el déficit calórico tanto a nivel nacional como en diversas desagregaciones por lugar de residencia. La incidencia del déficit calórico ha oscilado entre 27 y 32% de la población peruana entre 1998 y 2008, con mayor inestabilidad en las zonas urbanas. El déficit calórico es más alto en zonas rurales (43% en 2008) que en zonas urbanas (25%), aunque la brecha entre zonas urbanas y rurales es menor que la que existe en términos de la pobreza, por ejemplo (donde la zona rural tiene cerca de 60% y la urbana 23% en 1998). En conjunto, se puede decir que alrededor de un tercio de los peruanos y peruanas se han encontrado regularmente en una situación de déficit calórico en el periodo en cuestión, afectando a más del 43% de la población rural y a un 25% de la población urbana.

Cuadro 1.6: Evolución del déficit calórico en las familias peruanas 1998-2003-2006-2008

	1998(*)	2003	2006	2008
Nacional	26,9%	32,5%	27,2%	31,6%
Rural	43,4%	38,9%	37,1%	42,8%
Urbano	18,7%	29,0%	21,9%	25,6%
Costa	21,2%	26,4%	23,7%	27,6%
Sierra	37,2%	38,8%	36,8%	41,9%
Selva	33,9%	32,3%	30,8%	33,6%
Costa rural	29,9%	28,5%	25,7%	33,3%
Costa urbana	18,7%	25,8%	23,0%	25,9%
Sierra rural	45,6%	41,5%	40,9%	46,2%
Sierra urbana	23,4%	33,9%	29,6%	34,0%
Selva rural	46,3%	37,8%	34,1%	38,5%
Selva urbana	21,3%	25,7%	27,1%	27,8%
Lima Metropolitana	16,1%	29,5%	16,7%	21,2%

(*) Corresponde al IV Trimestre

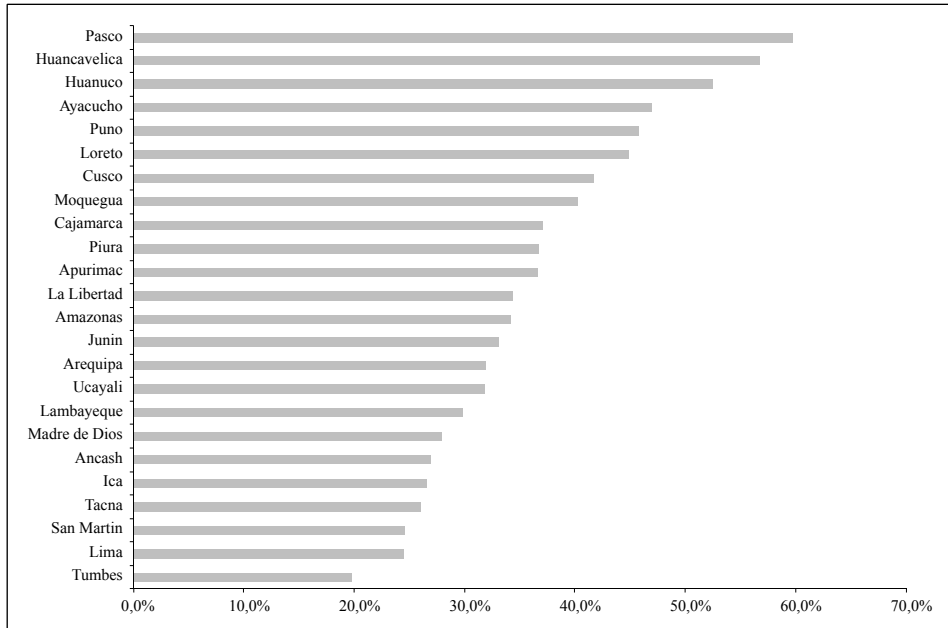
Fuente: ENAHO 1998/2003/2006/2008, INEI

Estimaciones propias.

1.2.2 La situación actual del déficit calórico de las familias peruanas

El gráfico 1.1. presenta el estimado promedio de la incidencia del déficit calórico por departamentos en el Perú. Como se puede observar, existe una fuerte variabilidad del indicador en torno al promedio nacional de aproximadamente 31,6%. Los departamentos con mayores índices de déficit calórico son Pasco, Huancavelica, Huánuco, Ayacucho y Puno, todos ubicados en la sierra peruana. Luego aparece Loreto, que tiene un alto índice de déficit calórico en comparación con otras regiones de la selva. Las regiones con menor incidencia de déficit calórico son las que tienen predominancia de costa, como Tumbes, Lima, Tacna e Ica. San Martín aparece como uno de los departamentos con menor déficit calórico y el mejor ubicado en la selva.

Gráfico 1.1: Incidencia de déficit calórico por departamento



Fuente: ENAHO 2008, INEI
Estimaciones propias.

El cuadro 1.7 presenta la cantidad de personas que viven en familias con déficit calórico de acuerdo al ciclo de vida.

Cuadro 1.7: Cantidad y proporción de personas que viven en familias con déficit calórico (miles de personas)

	Sin déficit	Déficit	Total	% déficit	% total	Mujeres	Varones
menos 6 años	2791	403	3193	12,6%	4,2%	10,8%	14,4%
6-11 años	2090	833	2923	28,5%	8,7%	24,6%	32,2%
11-18 años	2715	1830	4545	40,3%	19,1%	32,2%	48,0%
18-40 años	5773	3762	9536	39,5%	39,2%	26,0%	53,5%
41-65 años	4535	2353	6888	34,2%	24,5%	21,8%	47,5%
más 65 años	1865	411	2276	18,1%	4,3%	14,9%	21,6%
Total	19 770	9 592	29 361	32,7%	100,0%	23,2%	42,4%

Fuente: ENAHO 2008, INEI
Estimaciones propias.

De un total de 29,4 millones de personas (expansión de la población de ENAHO 2008), unos 9,3 millones de peruanos viven en familias con déficit calórico. Al mirar las cifras por ciclo de vida, se observa una mayor proporción de adolescentes viviendo en hogares con déficit calórico (con un promedio de 40%), porcentaje que es menor para personas mayores de 41 años (entre 34% y 18%). Al respecto, era esperable que hubiera mayor proporción de menores en familias con déficit calórico porque son las familias más pobres las que tienen mayor cantidad de niños. También es importante notar que la mayor cantidad de personas viviendo en hogares con déficit calórico son adultos entre 18 y 40 años de edad, que representan 3,8 millones de personas, seguidos de personas con edades entre 41 y 65 años, un poco más de dos millones.

En cuanto a la proporción de personas viviendo en familias con déficit calórico y por género, se observa una mayor proporción de varones viviendo en hogares con déficit calórico (42,4%) que para las mujeres (23,2%). La diferencia es similar en casi todas las cohortes de edad presentadas en el cuadro.

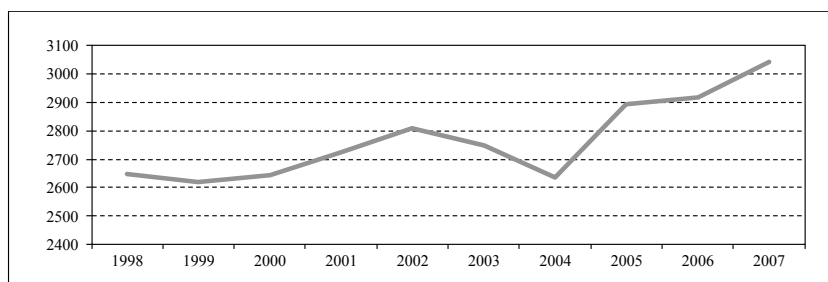
1.3 La disponibilidad de calorías y proteínas

Tomando como base la producción nacional, las exportaciones e importaciones de productos alimentarios y tablas de conversión calórica y proteica, es posible calcular la disponibilidad agregada de alimentos en términos de calorías y proteínas.

1.3.1 La evolución de la disponibilidad

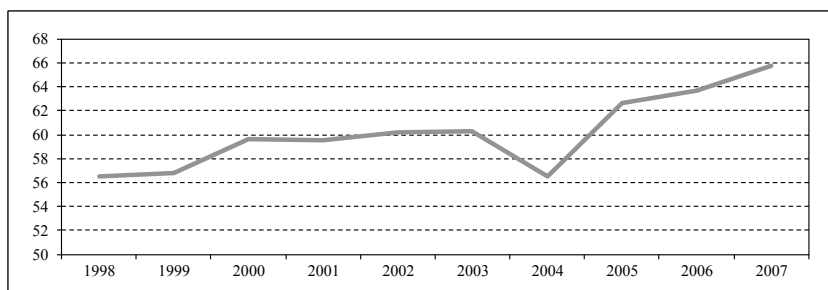
De acuerdo con los cálculos realizados por el Ministerio de Agricultura, la evolución de la disponibilidad calórica y proteica per cápita diaria ha sido creciente en el Perú durante la última década (gráficos 1.2 y 1.3). En ambos gráficos se observa que solo hubo una caída en 2004, pero luego una clara recuperación hasta 2007.

Gráfico 1.2: Evolución de la disponibilidad calórica neta per cápita kcal per cápita/día



Fuente: MINAG DGIA -Hoja de balance de alimentos 1998-2007

**Gráfico 1.3: Evolución de la disponibilidad proteica neta per cápita
gramos per cápita/día**



Fuente: MINAG DGIA -Hoja de Balance de Alimentos 1998-2007

Este aumento en la disponibilidad de alimentos es consistente con los datos de mayor consumo per cápita de algunos alimentos observada en la ENAHO durante la última década. De otro lado, es importante indagar con mayor detalle sobre la estructura de la disponibilidad de calorías y proteínas por tipos de productos y también con respecto a su origen nacional o importado. Este cálculo se presenta para los años 1998 y 2007 en los cuadros 1.8 (calorías) y 1.9 (proteínas)⁶.

En ambos cuadros se presenta la disponibilidad de calorías y proteínas tanto de la producción primaria como transformada de alimentos⁷. En general, se confirma que hay un aumento significativo en la disponibilidad de calorías y proteínas, pasando de 2716 Kcal/día-persona en 1998 a 3305 Kcal/día-persona en 2007. Igualmente, la dotación de proteínas pasó de 67,4 gramos/día-persona en 1998 a 84 gramos/día-persona en 2007.

En cuanto a la estructura de la dotación, tanto en las calorías como en proteínas se puede observar la enorme importancia de los cereales procesados, que ocupan el 26% de la dotación calórica, y el 24% de la dotación de proteínas en 2007. En la dotación calórica son igualmente importantes los tubérculos y los aceites, con 17%, y los derivados del azúcar con 13%.

⁶ En el caso de los cereales, para evitar la doble contabilidad (la mayor parte de cereales primarios es procesado antes del consumo), no se usará el contenido calórico ni proteico para el total de calorías o proteínas disponibles, aunque sí para evaluar el componente importado.

⁷ En el caso de los cereales, para evitar la doble contabilidad (la mayor parte de cereales primarios es procesado antes del consumo), no se usará el contenido calórico ni proteico para el total de calorías o proteínas disponibles, aunque sí para evaluar el componente importado.

Cuadro 1.8: Disponibilidad diaria per cápita de (Kcal/día-persona) por tipo de alimentos y su estructura

Tipo de Producto	1998				2007			
	Total	% Total	Import	% Imp	Total	% Total	Import	% Imp
Cereales primarios (*)	1359,9		875,2	64,4%	1650,9		1043,2	63,2%
Productos derivados de los cereales	759,4	28,0%	37,5	4,9%	857,3	25,9%	9,9	1,2%
Raíces, tubérculos y productos derivados	483,5	17,8%	0	0,0%	558,9	16,9%	0	0,0%
Productos derivados de los cultivos azúcar	374,6	13,8%	211	56,3%	422,3	12,8%	94,2	22,3%
Legumbres	74,2	2,7%	14,7	19,8%	75,6	2,3%	16,7	22,1%
Nueces	1,1	0,0%	0,1	9,1%	1,3	0,0%	0,1	7,7%
Cultivos oleaginosos	19	0,7%	10	52,6%	38,3	1,2%	22	57,4%
Hortalizas	127,9	4,7%	15,2	11,9%	141,8	4,3%	7,4	5,2%
Productos derivados de las Hortalizas	0	0,0%	0		0	0,0%	0	
Frutas	231,4	8,5%	3,7	1,6%	274,8	8,3%	2,1	0,8%
Especias	2	0,1%	0,6	30,0%	2,8	0,1%	0,7	25,0%
Cultivos Estimulantes	9,5	0,3%	0	0,0%	11,9	0,4%	0,1	0,8%
Productos Derivados de Estimulantes	5,8	0,2%	1,1	19,0%	9	0,3%	1,6	17,8%
Aceites y Grasas de Origen Vegetal y Animal	378	13,9%	157	41,5%	557,1	16,9%	310,5	55,7%
Carnes	95,5	3,5%	1,5	1,6%	136,3	4,1%	1,3	1,0%
Menuencia	3,2	0,1%	1,5	46,9%	3,5	0,1%	1,1	31,4%
Carnes Preparadas y Embutidos	7,6	0,3%	0	0,0%	13,4	0,4%	0	0,0%
Productos Lácteos	120,1	4,4%	20,7	17,2%	165,9	5,0%	8,8	5,3%
Huevos	23,7	0,9%	0	0,0%	35,5	1,1%	0	0,0%
Total con cereales primarios	4076,3		1349,8	33,1%	4956,6		1519,7	30,7%
Total sin cereales primarios	2716,5	100,0%	474,6	17,5%	3305,7	100,0%	476,5	14,4%

(*) No se contabilizan los cereales primarios en el total porque la mayor parte entran como productos procesados o derivados.

Fuentes: Ministerio de Agricultura (OEEE) y Tablas de Conversión MINSa (2009)

Cuadro 1.9: Disponibilidad diaria per cápita de proteínas (gramos/día-persona) por tipo de alimentos y su estructura

Tipo de Producto	1998				2007			
	Total	% Total	Import	% Imp	Total	% Total	Import	% Imp
Cereales primarios (*)	33,4		22,7	68,0%	40,1		27	67,3%
Productos derivados de los cereales	18,1	291,9%	0,8	4,4%	20,5	247,0%	0,2	1,0%
Raíces, tubérculos y productos derivados	7,6	122,6%	0	0,0%	8,8	106,0%	0	0,0%
Productos derivados de los cultivos azúcar	0	0,0%	0		0	0,0%	0	
Legumbres	4,8	77,4%	1	20,8%	4,9	59,0%	1,1	22,4%
Nueces	0	0,0%	0		0	0,0%	0	
Cultivos oleaginosos	1	16,1%	0,7	70,0%	1,7	20,5%	1,5	88,2%
Hortalizas	5,9	95,2%	0,9	15,3%	6,7	80,7%	0,5	7,5%
Productos derivados de las Hortalizas	0	0,0%	0		0	0,0%	0	
Frutas	3,5	56,5%	0	0,0%	4,2	50,6%	0	0,0%
Espicias	0,1	1,6%	0	0,0%	0,1	1,2%	0	0,0%
Cultivos Estimulantes	0,5	8,1%	0	0,0%	0,6	7,2%	0	0,0%
Productos Derivados de Estimulantes	0,2	3,2%	0	0,0%	0,2	2,4%	0	0,0%
Aceites y Grasas de Origen Vegetal y Anim	0	0,0%	0		0	0,0%	0	
Carnes	16,5	266,1%	0,3	1,8%	23,6	284,3%	0,2	0,8%
Menuencia	0,5	8,1%	0,2	40,0%	0,5	6,0%	0,2	40,0%
Carnes Preparadas y Embutidos	0,3	4,8%	0	0,0%	0,6	7,2%	0	0,0%
Productos Lácteos	6,2	100,0%	1,4	22,6%	8,3	100,0%	0,6	7,2%
Huevos	2,2	35,5%	0	0,0%	3,3	39,8%	0	0,0%
Total	100,9		28,1	27,8%	124,1		31,3	25,2%
Total sin cereales	67,4	100,0%	5,3	7,9%	84	100,0%		0,0%

(*) No se contabilizan los cereales primarios en el total porque la mayor parte entran como productos procesados o derivados.

Fuentes: Ministerio de Agricultura (OEEE) y Tablas de Conversión MINSa (2009)

En la dotación de proteínas, sin embargo, las carnes son las más importantes y representaron el 28% en 2007. Otros alimentos de importancia proteica son los tubérculos (11%), los lácteos (10%), las hortalizas (8%) y las legumbres (6%).

El otro cálculo importante realizado en ambas tablas se refiere al componente importado, medido en términos de calorías y proteínas en cada caso. Para las calorías, se tienen dos cálculos. Si se considera a los cereales primarios, se tiene que un 30% de la disponibilidad es importada en 2007 (bajó ligeramente de 33% en 1998). En las proteínas, el ratio de importaciones llega al 25%. Cabe señalar que este cálculo parece más apropiado para establecer el nivel de dependencia general de importaciones en la alimentación de los peruanos, ya que una buena parte de los productos importados en cereales o aceites, por ejemplo, se hacen en forma primaria, para luego ser procesados internamente.

Ambos cuadros indican que el Perú tiene una alta dependencia de importaciones de cereales primarios (67,3%), cultivos oleaginosos (88%), menudencias (40%) y legumbres (22%). En los rubros de azúcar y lácteos se observa una significativa caída en la dependencia de importaciones entre 1998 y 2007, siendo ahora productos en los que no se depende significativamente de importaciones.

1.4 La vulnerabilidad alimentaria frente al *shock* de precios de alimentos

El Perú, junto con la mayor parte de los países del mundo, atravesó en el periodo 2007-2008 un «*shock* de precios» para un conjunto de alimentos importados y que tuvo repercusiones en los precios internos. La inflación de alimentos fue el doble de la inflación general en dicho periodo. Los aumentos de precio del trigo, soya y maíz empezaron a trasladarse rápidamente a los precios domésticos.

En un estudio de Zegarra y Tuesta (2009) se encontró evidencia de la transmisión de precios en el contexto de la crisis del 2007-2008 para aceites y trigo en productos domésticos, algo esperable para dos de los alimentos de los que hay mayor dependencia. El estudio también consigna evidencia del efecto del *shock* de precios en el deterioro del indicador de déficit calórico de la población peruana en el segundo semestre del 2007. Los autores simularon los efectos de una continuación del *shock* de precios durante el primer semestre del 2008, proyectando una caída de alrededor de 4,3% en el consumo calórico de la población, con particular intensidad en el quintil más pobre (caída de 6%) y zonas de la sierra centro y sierra norte.

En efecto, el severo impacto que tuvo este aumento de precios de alimentos generó un incremento importante del déficit calórico en el año 2008, pasando de 27,2 en 2006 a 31,6 en 2008, pese a ser un año de alto crecimiento agregado de 9,1% y reducción de la pobreza en más de tres puntos porcentuales. La divergencia entre crecimiento, pobreza y déficit calórico en el año 2008 sugiere que existe efectivamente un alto nivel de vulnerabilidad a *shocks* de precios externos en el sistema alimentario peruano, situación que se relaciona con los relativamente altos grados de

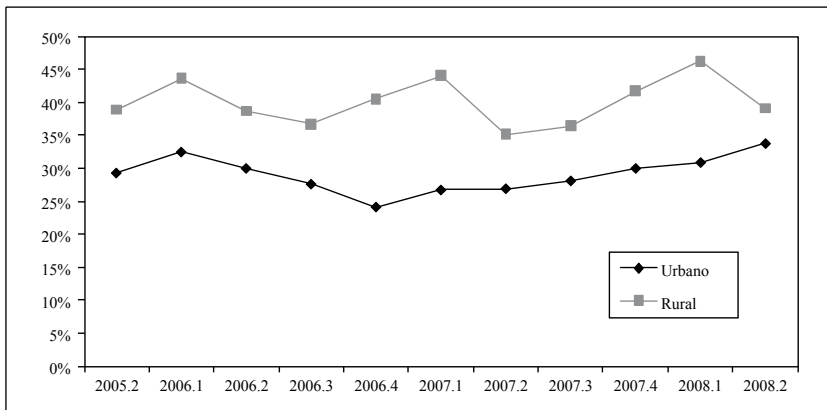
dependencia de importaciones en ciertos rubros estratégicos de alimentos como los granos y aceites, como se describió en el acápite anterior.

El mismo estudio de Zegarra y Tuesta (2009) analiza los determinantes microeconómicos de la vulnerabilidad alimentaria de los hogares peruanos en el contexto del shock de precios del año 2007. Utilizando la ENAHO para dicho año, los autores establecen un modelo de probabilidad de tener déficit calórico (*probit*) en función a diversos atributos de las familias y su entorno. Algunos de los hallazgos de este estudio con respecto a los determinantes de la vulnerabilidad alimentaria fueron:

- El mayor tamaño de los hogares, mayor ingreso per cápita y mayor número de perceptores reducen la vulnerabilidad alimentaria (probabilidad de tener déficit calórico);
- El que el jefe de hogar esté desocupado aumenta la vulnerabilidad alimentaria;
- La estructura de edades en el hogar tiene efectos en la vulnerabilidad alimentaria, controlando por el tamaño total. La presencia de niños tiende a reducir la vulnerabilidad porque tienen menores requerimientos calóricos, mientras que la presencia de adultos mayores tiende a aumentarla;
- La posesión de tierra bajo riego reduce la vulnerabilidad alimentaria;
- Los hogares rurales tienen mayor probabilidad de tener déficit calórico y existen fuertes diferencias por dominios geográficos, con mayor vulnerabilidad alimentaria en la sierra y selva que en costa y Lima Metropolitana.

En el estudio de Zegarra y Tuesta se sugiere también la posibilidad de que existe un patrón estacional en el déficit calórico de las familias, especialmente en zonas rurales. Esto se puede ver en el gráfico 1.4 para la evolución mensual en los años 2006 a 2008.

Gráfico 1.4: Evolución del déficit calórico por trimestre



Como se puede observar, la incidencia del déficit calórico en zonas rurales sube en forma marcada en los meses de enero a marzo de cada año, que es la época de verano y de mayores dificultades para obtener alimentos de la agricultura. Igualmente, es posible que este deterioro en el consumo alimentario de las familias rurales en dichos meses del año esté asociado al retiro del apoyo alimentario estatal a través de programas alimentarios escolares (vaso de leche, desayunos escolares) que no son sustituidos por las familias en el periodo vacacional.

2. LAS INTERVENCIONES EN SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL PERÚ

El propósito de esta sección es identificar las intervenciones relacionadas a la seguridad alimentaria en el Perú y evaluar su efectividad e impactos. Se evaluará la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria, aún vigente, para luego discutir los rasgos centrales de las principales intervenciones relacionadas con la seguridad alimentaria en el Perú.

2.1 La estrategia nacional de seguridad alimentaria en el Perú

Mediante D.S. 066-2004-PCM del año 2004, se aprobó la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004-2015 (ENSA). Este documento fue preparado por una Comisión Técnica Multisectorial con participación de los diversos sectores del Estado y de entidades privadas y de ONG. La ENSA tiene dos funciones importantes para el diseño de un programa estratégico de seguridad alimentaria: (i) contiene algunos lineamientos orientadores fundamentales para el diseño del programa; (ii) sirve para evaluar las intervenciones propuestas en la estrategia desde su aprobación en el año 2004 hasta el presente (2010). En esta sección nos enfocaremos más en describir los conceptos y propuestas de la ENSA, pero en la lógica de evaluar las intervenciones actuales que se hace en el siguiente acápite.

La ENSA parte de un enfoque de «derechos humanos» y de «gestión social de riesgos». En el primer caso se hace referencia al derecho a la alimentación de todas las personas de la sociedad, mientras el segundo criterio introduce conceptos para el manejo de la vulnerabilidad alimentaria de grupos específicos. El documento también menciona el «enfoque de gestión territorial desde espacios menores donde se asientan y permanecen unidades familiares con derechos y potencialidades» como un tercer eje importante de la estrategia.

La visión de la estrategia es la siguiente: «Al 2015, toda la población del país satisface adecuadamente sus necesidades alimentarias y nutricionales básicas mediante el acceso, consumo y aprovechamiento de alimentos de calidad provenientes de una

oferta estable, competitiva y preferentemente nacional, contribuyendo a una mejora de su calidad de vida, la capacidad productiva y social del país».

El objetivo general de la estrategia se definió como: «Prevenir los riesgos de deficiencias nutricionales y reducir los niveles de malnutrición, en especial en las familias con niños y niñas menores de cinco años y gestantes y en aquellas de mayor vulnerabilidad; promoviendo prácticas saludables de consumo alimentario e higiene y asegurando una oferta sostenible y competitiva de alimentos de origen nacional».

Las metas del objetivo general son:

Reducción de la desnutrición crónica de niños menores de cinco años de 25 a 15%, cerrando brechas urbano-rurales;

Reducción de las deficiencias de micronutrientes, prioritariamente anemia en menores de 36 meses y en mujeres gestantes de 68% y 50%, respectivamente, a menos del 20% en ambos casos.

Las metas específicas son:

- Reducción del porcentaje de niños menores de 36 meses y mujeres gestantes con prácticas inadecuadas de alimentación y nutrición de 60% a 40%
- Reducción de hogares con déficit de acceso calórico de 35,8% a 25% cerrando brechas urbano rurales;
- Incrementar el superávit en la balanza comercial de alimentos;
- Aumento en la disponibilidad per cápita diaria de calorías proveniente de alimentos de origen nacional en 10%.

La población objetivo de la ENSA fue definida en términos de:

Niños y mujeres en riesgo de anemia nutricional;

Niños menores de cinco años con desnutrición crónica;

Adultos de la tercera edad en situación de pobreza extrema;

Familias en pobreza extrema y pobreza extrema crónica en zonas urbanas y rurales.

Para el logro de objetivos y metas, se plantearon cuatro ejes estratégicos:

1. Protección social de los grupos vulnerables;
2. Competitividad de la oferta alimentaria nacional;
3. Fortalecimiento de las capacidades para el manejo de riesgos en seguridad alimentaria a nivel local, regional y nacional;
4. Marco institucional a nivel local, regional y nacional para modernizar la gestión en seguridad alimentaria.

Algunos comentarios sobre la ENSA

La estrategia planteada para el 2004-2015 significó un avance importante con respecto a documentos previos como el Informe Nacional de Seguridad Alimentaria (MINAG, 2002) al establecer con mayor claridad algunas metas y población objetivo para la política de seguridad alimentaria. Igualmente, tuvo avances interesantes en materia de enfoque (sobre todo al incorporar la descentralización y en enfoque territorial) y en materia institucional.

Nótese que la ENSA plantea como prioridad en materia de seguridad alimentaria a dos tipos de población objetivo: (i) individuos dentro de los hogares (niños de cierta edad y adultos mayores) y (ii) familias en pobreza extrema y pobreza extrema crónica en zonas urbanas y rurales. Esta definición de población objetivo enfrenta algunos problemas conceptuales y operativos. En términos conceptuales, es fundamental para una estrategia de seguridad alimentaria que se defina al hogar o la familia como la unidad básica de intervención. Los temas de acceso y uso de los alimentos se procesan generalmente a nivel de las familias, no de los individuos. Es por esto importante definir a la población objetivo en términos de hogares con ciertos atributos observables, como podría ser la condición de tener déficit calórico o alta probabilidad de tenerlo. Y aunque se plantea utilizar el criterio de pobreza extrema y pobreza extrema crónica, debe reconocerse que no hay superposición total entre inseguridad alimentaria y pobreza extrema. Por este motivo se recomienda un cambio en la definición de la población objetivo de un programa de seguridad alimentaria hacia hogares que enfrentan alta probabilidad de tener déficit calórico.

La ENSA no ha sido implementada en la práctica al carecer de una contraparte institucional y presupuestal específica que la respalde. Si bien se realizaron algunas acciones relacionadas a la ENSA, en general estas carecieron de una coordinación y estructuración conjunta. Por este motivo es que la estrategia no ha sido plenamente incorporada en las políticas sectoriales y multisectoriales a la fecha, tal como se podrá observar en la evaluación de las principales intervenciones en materia de seguridad alimentaria de los últimos años que se presenta a continuación.

2.2 Los programas relacionados a la seguridad alimentaria en el Perú

En el cuadro 2.1 se identifica el gasto público orientado a programas alimentarios específicos, a educación nutricional y prevención, a productividad alimentaria y a calidad e inocuidad alimentaria en el Perú.

**Cuadro 2.1: Gasto en intervenciones relacionadas a la seguridad alimentaria
Presupuesto 2010 (miles de soles)**

	AGRIC.	MIMDES	GOB. LOC	PROD.	SALUD	TOTAL	%
Agricultura						190 376	12,9%
Agrorural	40 269					40 269	2,7%
Compensación de productos agrícolas	150 000					150 000	10,2%
Reducción de residuos químicos y otros	107					107	0,0%
Pesca						25 401	1,7%
Fondepes				16 542		16 542	1,1%
Promoción de la acuicultura				2122		2122	0,1%
Promoción pesquera				6737		6737	0,5%
Programas de asistencia alimentaria						1 255 491	85,2%
Apoyo alimentario para grupos en riesgo					2280	2280	0,2%
Atención integral al menor de 3 años		73 071				73 071	5,0%
Conducción de la gestión de la estrategia nutricional					4999	4999	0,3%
Control sanitario			8 126		27 316	35 441	2,4%
Disponibilidad de alimentos con calidad					1498	1498	0,1%
Mejorar la alimentación y nutrición del		237 635	775		3341	241 751	16,4%
Programa de alimentación escolar		342 117				342 117	23,2%
Programa del vaso de leche			392 697			392 697	26,6%
Programas de complementación alimentaria		56 118	60 223			116 341	7,9%
Reducir la incidencia de bajo peso al nacer		47 572	4			47 576	3,2%
Total	190 376	756 512	461 825	25 401	39 434	1 473 548	100,0%

Fuente: SIAF/Ministerio de Economía y Finanzas

De un total de 1473 millones de soles para el periodo presupuestal 2010, un 13% corresponde a Agricultura, 1,7% a Pesca y un 85,2% a programas de asistencia alimentaria. En el caso de Agricultura, las intervenciones son realizadas por el Ministerio de Agricultura, básicamente en Agrorural y en el Programa de Compensaciones de Productos Agrícolas. Existe un gasto marginal en inocuidad de alimentos. El rubro

pesca es ejecutado en el Ministerio de la Producción, básicamente en FONDEPES y en programas de promoción pesquera.

Los programas de asistencia alimentaria ocupan la mayor parte del presupuesto directamente relacionado a la seguridad alimentaria. En este caso existe mayor diversidad en los sectores y unidades de gobierno que ejecutan este tipo de intervenciones. El sector más importante en este caso es el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) que maneja el 51% de los recursos totales a través de sus diversos programas. Le siguen en importancia los gobiernos locales, que manejan el 31% básicamente con el programa del Vaso de Leche y con algunos rubros de control sanitario y complementación alimentaria que son funciones compartidas con los sectores de salud y MIMDES. El sector Salud maneja solamente un 2,7% del gasto total identificado como directamente relacionado a la seguridad alimentaria en este primer ejercicio de identificación.

Aunque esta primera identificación de recursos públicos orientados a intervenciones potencialmente relacionadas a la seguridad alimentaria tiene limitaciones, indica que potencialmente existen más de 500 millones de dólares en el presupuesto nacional que podrían articularse en el marco de un programa estratégico de seguridad alimentaria. Es por ello importante presentar evidencia sobre la efectividad del gasto identificado con respecto a indicadores de seguridad alimentaria.

Los programas de asistencia alimentaria

Existen diversas evaluaciones generales y específicas de los programas productivos y alimentarios descritos en el cuadro 2.1. Una evaluación general sobre los programas alimentarios fue presentada en el Informe Nacional sobre Seguridad Alimentaria de 2002. Con respecto a los programas de asistencia alimentaria, el informe identificó un gasto al año 2000 de 718 millones de soles, con un total de beneficiarios de más de diez millones de personas (sin considerar superposiciones). El informe señala que los principales programas son el programa del vaso de leche (PVL), desayunos escolares, comedores populares, alimentación escolar y alimentación infantil. El PVL es manejado por los gobiernos municipales, mientras el programa de desayunos escolares era manejado en ese entonces por el sector Salud, pero pasaría en 2002 al MIMDES. Los otros tres últimos programas los manejaba el MIMDES en ese tiempo y siguen siendo parte de su responsabilidad, con algunas distribuciones puntuales a los gobiernos locales y a salud en el caso del Programa Articulado Nutricional que se viene implementando desde hace dos años.

En la sección 4.4 del informe se hace un análisis de la cobertura de los programas. El PVL aparece como el programa de mayor cobertura nacional, abarcando a un 86% de los pobres extremos con niños hasta 6 años, que es su población objetivo principal. Le sigue el programa de desayunos escolares, que atiende a un 51% de los pobres extremos en la primaria escolar. El programa de comedores populares,

sin embargo, es de muy limitada cobertura, alcanzando solamente al 5% de su potencial población objetivo (pobres extremos).

En un estudio de evaluación general de los programas alimentarios (Alcázar, 2007) se presenta un balance bastante completo sobre el desempeño de estos programas. Con respecto al programa del vaso de leche, Alcázar señala:

A pesar de todo ello, y de ser el Vaso de Leche el programa más antiguo y amplio en términos de recursos y beneficiarios, no ha sido objeto de muchos estudios y menos aún de estudios de monitoreo o de evaluación de impacto. Durante los últimos años algunos estudios (Alcázar, López Calix & Wachtenheim 2003; Gajate & Inurritegui, 2001; Stifel y Alderman, 2003, 2002, 2004b) encontraron importantes deficiencias, en particular que no cumple con sus objetivos, que enfrenta serios problemas de focalización y que un porcentaje muy significativo de los recursos que le son asignados se pierden en el camino y no llegan a los beneficiarios objetivo, debido a ineficiencias, falta de información, corrupción en distintos niveles. Estos resultados suscitaban mucho interés y motivaron más de un proyecto de ley para modificar aspectos del programa, pero la fuerte oposición de grupos afectados impidió que los cambios se concretaran (p. 195).

En dos de los estudios citados en el párrafo anterior, se evaluó efectivamente si el PVL habría tenido impactos nutricionales en sus beneficiarios. Ninguno de los estudios, usando diversas metodologías y fuentes de datos, encontró mayor impacto en reducir la desnutrición infantil medida como talla para la edad. En el caso de Stifel & Alderman (2003), se utilizaron la ENNIV, ENAHO encuesta PET y datos del SIAF. Como variable de impacto usaron el gasto promedio por distrito, evitando el sesgo de selección por participación que sí tendría el estudio de Gajate & Inurritegui y que solo usa la información en ENNIV 2000.

No obstante, en el estudio de Stifel & Alderman ya citado también se evalúa en forma bastante rigurosa el grado de focalización del PVL en términos de su población objetivo de primer nivel (niños menores de 6 años) y del segundo nivel (niños en primaria y madres gestantes) en pobreza. El PVL fue creado a inicios de los ochenta por la Municipalidad de Lima y se fue expandiendo, pero pasó a ser administrado desde la década de los noventa por los municipios distritales. El PVL utiliza una enorme red de organizaciones de madres beneficiarias, que tienen funciones de selección de beneficiarios y distribución de los alimentos, básicamente leche y algunas complementaciones. En su versión más descentralizada, el PVL tiene un proceso de orientación inter-distrital de los recursos aún fuertemente influido por las orientaciones del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), mientras que el proceso de asignación intra-distrital hacia beneficiarios tiene más influencia local y de las organizaciones sociales involucradas (Stifel & Alderman, 2003).

En términos de focalización, los autores tienen varios mecanismos de evaluación, pero en general tienden a plantear que hay un nivel alto de focalización:

We confirm that the VL program is reasonably well targeted to households in terms of their income status. This is done by comparing the coverage rates of households according to their percapita income levels for five household surveys (Table 2). The percentage of households with children of age six or under (Tier I target group) that receive VL transfers declines sharply with the level of income. For example, coverage rates declines from 37 percent of the households in the two poorest quintiles to less than 8 percent in the richest in 1994. As the coverage for all households with children increased over time from 28 percent in 1994 to 48 percent in 2000, coverage in the two poorest quintiles rose from just over 37 to over 66 percent during this period (p. 11).

Los autores rechazan la hipótesis nula de ninguna focalización para el PVL, a favor de una focalización hacia la población elegible más pobre (estiman un coeficiente de focalización positivo). Y aunque se observó un incremento en las filtraciones en el periodo de gran expansión del programa en los noventa, el coeficiente de focalización (que considera las pérdidas por filtraciones) aumentó de 24 a 35 en dicho periodo. Esto sugiere que a pesar de los niveles importantes de filtraciones, el PVL tiene cierta capacidad para llegar a los hogares más pobres del país aún en un contexto de crecimiento acelerado del programa.

No obstante esta ventaja en su capacidad de llegar a los estratos pobres de la población, los autores son claros en señalar su nulo impacto en el estatus nutricional de sus beneficiarios. En este caso, el problema central parece estar en la baja calidad y cantidad de las raciones recibidas, que ya es señalado por Alcázar como el problema central del PVL. En el estudio de Stifel y Alderman, por ejemplo, se encuentra que una fracción importante (50%) de beneficiarios deben comprar cantidades adicionales de leche o complementos, en la medida que el programa no cubre requerimientos básicos. Con esto no sorprende el escaso impacto del programa en indicadores nutricionales en su población objetivo durante la última década.

El programa de alimentación escolar

Este tipo de programas es una de las formas más difundidas de intervención en materia alimentaria en el mundo. Con este tipo de programas se busca no solo elevar los niveles nutricionales de los beneficiarios sino también lograr mejores resultados en el aprendizaje escolar a través de tres procesos: reducir carencias nutricionales, promover la asistencia escolar e incrementar el nivel de atención en el aula por parte de los niños (Alcázar, 2007). En la descripción del programa peruano, Alcázar señala:

En el Perú, el programa distribuye a los niños que asisten a las escuelas públicas una ración de alimentos, consistente generalmente en una galleta fortificada y un producto lácteo (hay algunas variaciones). Si bien el contenido de cada ración es alto en términos nutricionales, hay problemas de aceptación por parte de los beneficiarios (p. 198).

Alcázar cita algunos estudios de tipo experimental como el de Jacoby & Cueto (1996) y Cueto & Chinen (2001) que evalúan si este tipo de intervenciones activa algunos de los procesos señalados, encontrándose que efectivamente promueven una mayor asistencia escolar y una reducción en la prevalencia de anemia (falta de hierro) en los niños. Sin embargo, no se encuentran resultados en la capacidad cognoscitiva, medida con pruebas de comprensión de lectura, de vocabulario y matemáticas. Tampoco se encontró efecto significativo en la desnutrición medida como talla para la edad.

Programas nutricionales infantiles

Estos son programas mucho más pequeños y focalizados que los dos programas masivos descritos anteriormente. Se caracterizan, según Alcázar, por enfrentar la desnutrición infantil en la etapa más vulnerable del ciclo de vida, que es en niños menores de 36 meses y en mujeres gestantes y lactantes. Algunos de los programas en este rubro son el Programa de Complementación Alimentaria para Grupos en Mayor Riesgo (PACFO), el Programa de Alimentación y Nutrición de Familias en Alto Riesgo (PANFAR), el Programa Comedores Infantiles y el Programa Wawa Wasi (este último con objetivos más generales que los nutricionales). Desde 2002 la mayor parte de estos programas pasaron a ser manejados por el MIMDES, que en algunos casos debe iniciar un proceso de descentralización hacia gobiernos regionales y municipales.

En las evaluaciones de estos programas citadas por Alcázar se señalan diversas deficiencias y bajos impactos en indicadores nutricionales en la población beneficiaria. En el caso del PANFAR, por ejemplo:

En el año 2002 un estudio sobre funcionamiento de este programa y de las características socio-económicas y de salud de sus beneficiarios (Prisma, 2002) encontró una serie de deficiencias. Por ejemplo, que solo 25% de los niños habían recibido todas las raciones que les correspondían, y únicamente 45% de las familias habían recibido las charlas y los controles de salud correspondientes. En cuanto al impacto nutricional, los resultados indicaron que los niños experimentaban una mejora pero solo en el corto plazo (p. 200).

El Programa Integrado de Nutrición

A partir del año 2005 el MIMDES inició un proceso de reforma de los programas nutricionales dirigidos a niños y niñas menores de 12 años (PACFO, PANFAR,

comedores infantiles, CEIS/PRONOEIS, desayunos escolares, almuerzos escolares). La idea central fue la de fusionarlos en uno solo, el Programa Integral de Nutrición (PIN), creado por Resolución Directoral 395-2006-MIMDES-PRONAA/DE y con ámbito de intervención a nivel nacional (Soltau & Sanz, 2008).

El objetivo del PIN es contribuir a prevenir la malnutrición en niños y niñas hasta los doce años de edad, priorizando a los menores de tres años en situación de vulnerabilidad nutricional y apuntando a mejorar su calidad de vida.

El PIN se dividió en dos subprogramas, infantil y escolar. El subprograma infantil está orientado a niños y niñas en edad preescolar, especialmente al grupo de menores de tres años, vía las madres; mientras el escolar apunta a beneficiar a niños y niñas que asisten a las escuelas primarias. A su vez, el programa tiene dos componentes principales: alimentario y educativo (además de uno de monitoreo y evaluación). El primero está orientado directamente a procesos de ayuda alimentaria, mientras el segundo apunta a ampliar las capacidades y conocimientos nutricionales de los beneficiarios adultos. Los objetivos son descritos con mayor precisión por Soltau & Sanz:

En el caso del componente alimentario, el objetivo es contribuir a mejorar, de manera directa o indirecta (vía las madres gestantes y lactantes), la ingesta adecuada de nutrientes (hierro, vitamina A, calcio, zinc, entre otros) de los niños y niñas beneficiarios [...] Adicional a la convencional actividad vinculada al componente alimentario, el PIN contempla también acciones en aspectos de capacitación nutricional. Al respecto, el denominado componente educativo comprende las actividades orientadas a promover el desarrollo de prácticas adecuadas en salud, nutrición e higiene en los miembros de la familia, priorizando a las madres gestantes y cuidadores de niños menores de 3 años.

Cabe señalar que, teniendo en cuenta que la prevención de la desnutrición crónica infantil demanda acciones a nivel infantil y escolar, se consideró que la ejecución del PIN debía ser coordinada con los sectores de salud y educación, planteándose la suscripción formal de un Convenio Marco Tripartito entre Ministerio de Salud (MINSA)-Ministerio de Educación (MINEDU)-MIMDES, en estrecha coordinación con los gobiernos locales.

En 2006 se implementó una experiencia piloto del PIN (denominada «Crecer Sanitos») que comprendió solo el funcionamiento del componente alimentario y una gestión parcialmente descentralizada. En esta experiencia inicial se contó con el apoyo de los sectores educación y salud a nivel de las oficinas locales del PRONAA. En 2007 se previó la integración gradual de los componentes educativo y de monitoreo y evaluación, así como la transferencia del PIN a los gobiernos locales de manera progresiva, empezando para ello con seis provincias (Acobamba, Huanta,

Huamanga, Chincheros, Lambayeque y Chanchamayo) y con aquellas otras que acrediten según los mecanismos de verificación establecidos.

Sin embargo, los cambios en la política social del gobierno y el lanzamiento de la estrategia CRECER en 2007, detuvieron el proceso de transferencia y afectaron también el funcionamiento del PIN (por ejemplo, dejando la coordinación intersectorial fuera del alcance del PRONAA).

En la evaluación independiente del PIN realizada para el Ministerio de Economía y Finanzas (Soltau & Sanz, 2008) se plantearon algunas dificultades básicas del programa en cuanto a desarticulación del componente educativo del componente alimentario, problemas de focalización y sub cobertura, baja aceptación de los beneficiarios a las raciones y dilución de beneficios al interior de las familias en subprograma infantil, además de graves problemas en toda la cadena de procesamiento y distribución de los alimentos. Muchos de estos problemas se arrastraban de la fase anterior de los programas y estos recién empezaban a ser enfrentados bajo el nuevo esquema más integrado de intervención. Pese a estas dificultades, los evaluadores consideraron que el PIN debería continuar con el objetivo de prevenir y disminuir la desnutrición infantil, pero con reformas importantes para mejorar las debilidades señaladas.

Comedores populares

Los comedores populares surgieron en la década de los ochenta ante la grave crisis económica y como parte de estrategias de los sectores de bajos recursos para enfrentar sus problemas de alimentación. El Estado pasó a subsidiar este tipo de iniciativas, conformándose el tipo de programas de comedores populares que subsiste hasta el día de hoy con serios problemas de focalización y diseño. El Informe sobre Seguridad Alimentaria del año 2002, por ejemplo, señaló uno de los problemas más importantes de este tipo de programas:

El predominio de un enfoque asistencialista tradicional coincide con el agravamiento de la crisis económica a partir de 1997, lo que genera una mayor dependencia de los sectores sociales más pobres hacia el apoyo alimentario. Si bien el aporte de programas como PRONAA oscilaba entre 20-40% del valor de la ración de los comedores, éste resultaba decisivo en algunos rubros del menú. En ese contexto, los grupos de mujeres organizadas eran objeto de fuertes presiones políticas, especialmente en coyunturas electorales, a las cuales no podían resistir eficazmente debido a la amenaza de reducción o corte total de la ayuda, bajo pretextos como la falta de higiene en el comedor (p. 109).

Alcázar señala que en el Perú habría unos 15 000 comedores populares, con cerca de 5000 en Lima. La autora cita un estudio de Blondet & Trivelli (2004) con una

encuesta a 670 comedores, donde se establece que en promedio estos comedores producen 102 raciones diarias, de las cuales un 61% van a las socias que pagan por sus raciones, 18% se vende a gente que no forma parte del comedor, 14% a las socias que cocinan y un 9% a «casos sociales». Las socias pagaban un sol por ración y las no socias 1,5 soles.

Alcázar también señala que el problema principal de este tipo de programa es su alta vulnerabilidad a la politización en cada gobierno de turno y a un serio problema para orientar los recursos hacia la población más vulnerable en términos alimentarios. Señala también que en los años 2002 y 2003 se hizo un esfuerzo por implementar mecanismos más transparentes de asignación geográfica, encontrándose que hay distritos no pobres que tienen comedores. Las medidas, sin embargo, generaron fuerte oposición en los distritos que perderían en un proceso de reasignación.

La autora también señala un aspecto positivo de los comités como promotores de capital social entre las socias (hallazgo del trabajo de Blondet & Trivelli). Según esto, los comités son una fuente de preparación de comidas balanceadas a muy bajo costo, «que permite que mientras unas socias trabajan otras puedan ir a trabajar sabiendo que sus niños recibirán un plato de comida» (p. 198).

3. UNA PROPUESTA DE POLÍTICA PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL PERÚ

En esta sección se presenta una propuesta de política de seguridad alimentaria para el Perú a ser implementada por la próxima gestión gubernamental. Se parte de un modelo explicativo que identifica relaciones causales, para luego proponer los ejes de una política de seguridad alimentaria.

3.1 Un modelo explicativo

Para hacer una propuesta coherente con respecto a la seguridad alimentaria, proponemos el uso de un modelo explicativo que identifique relaciones causales que puedan ser materia de intervención pública. El modelo propuesto aparece en el diagrama 3.1. El modelo consta de seis factores causales que originan diversas cadenas de inseguridad alimentaria. Cada cadena se describe a continuación:

1. *Activos, derechos y conocimientos de los hogares*: este factor tiene impactos importantes en el sistema al ser factor crucial para la capacidad de adquirir o producir alimentos de la población. Esta capacidad, a su vez, genera la demanda por alimentos, que es contrastada con la oferta para determinar si el hogar tiene insuficiente acceso a alimentos, que es una causa directa de inseguridad alimentaria. La otra cadena causal originada en este factor es la calidad

de la dieta, que es determinada por los conocimientos nutricionales del hogar y que impacta directamente en la seguridad alimentaria.

2. *Características socio-demográficas de los hogares*: determinan las necesidades alimentarias de las familias y por ende influyen en la demanda de alimentos y por ende en la insuficiencia de acceso y finalmente en la inseguridad alimentaria.
3. *Hábitos alimentarios de la población*: influyen directamente en la demanda de alimentos (en cantidad y calidad).
4. *Productividad agropecuaria y alimentaria*: es la capacidad de los productores de producir alimentos de calidad (inocuos) a costos competitivos. Esto influye en la oferta de alimentos y, en contraste con la demanda, influye en la volatilidad (precios y cantidades). También influye decisivamente en la calidad e inocuidad de alimentos. Ambas, volatilidad e inocuidad, son causas directas de inseguridad alimentaria.
5. *Dependencia alimentaria*: afecta directamente a la oferta de alimentos y la posibilidad de enfrentar shocks externos de precios, lo cual impacta en la volatilidad del acceso y en la inseguridad.
6. *Factores climáticos y desastres naturales*: impactan directamente en la oferta y en la volatilidad del acceso y por ende en la inseguridad.

Como se puede ver en el diagrama, estos factores básicos (o causas indirectas) tienen ciertas interconexiones entre sí, es decir, están interrelacionados, tanto en la formación de la demanda en los hogares como en la oferta en el ámbito productivo.

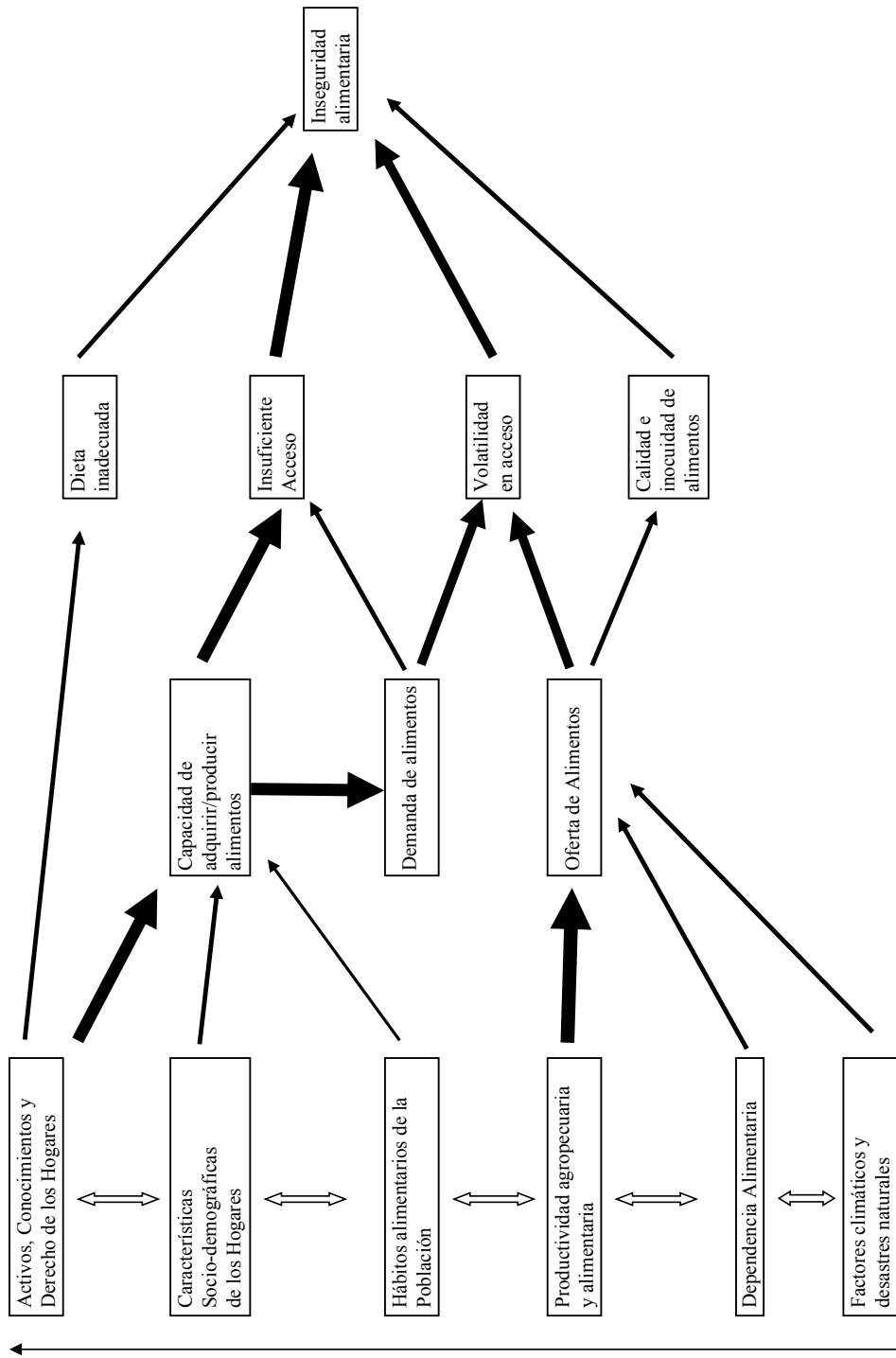
En conjunto, en el diagrama se establecen cuatro causas directas fundamentales de la inseguridad alimentaria en sectores de la población:

- Calidad de la dieta
- Insuficiente acceso
- Volatilidad en acceso
- Calidad e inocuidad de alimentos

De acuerdo a la evidencia discutida previamente, se ha establecido que la causa de mayor importancia para la inseguridad alimentaria es el acceso insuficiente, de ahí que aparezca con la flecha más gruesa y el número 1 en el diagrama. En segundo término, se establece como segunda causa en prioridad la de la volatilidad en el acceso, mientras que la calidad de la dieta y la calidad/inocuidad de los alimentos estarían en el mismo tercer nivel de la priorización de causas directas.

Sobre esa base y la evidencia presentada en las dos secciones anteriores, se identificarán las potenciales intervenciones que podrían influir en forma más efectiva en mejorar la seguridad alimentaria de la población.

Diagrama 3.1: Modelo explicativo para inseguridad alimentaria



3.2 Evaluación de posibles intervenciones y propuestas de política

3.2.1 Insuficiente acceso a alimentos

El acceso insuficiente a alimentos ocupa un lugar central en las intervenciones de seguridad alimentaria a nivel de los individuos y hogares en el caso peruano. En este caso, se pueden clasificar las posibles intervenciones en dos tipos: (i) programas de asistencia alimentaria en los cuales la población beneficiaria recibe directa o indirectamente ayuda para acceder a alimentos; (ii) programas de incremento de las capacidades de los beneficiarios para generar mayor ingreso o para producir más alimentos directamente.

Dentro de cada tipo de intervenciones hay varias posibilidades, como se vio en las secciones anteriores. Los programas de asistencia alimentaria, por ejemplo, pueden bifurcarse en programas que entregan directamente alimentos a los beneficiarios o en programas que transfieren ingresos monetarios o cupones para la adquisición de alimentos. Dentro de los primeros, la entrega de alimentos se hace generalmente usando algún tipo de infraestructura pública basada en la organización de la población. También existen programas de «alimentos por trabajo».

En el segundo caso, la entrega de la ayuda (transferencia monetaria) es generalmente a cada unidad familiar con ciertas condiciones que pueden ser educativas, de salud, de tipo alimentario/nutricional u otras.

Los programas de asistencia alimentaria pueden tener un impacto directo en reducir los problemas de insuficiente acceso a los alimentos siempre y cuando cubran apropiadamente la brecha de acceso existente. Algunos de los retos de estos programas son la adecuada focalización (llegar con la ayuda a los que la necesitan), evitar las pérdidas administrativas y no generar un esquema de politización y dependencia de los beneficiarios que atenta en el largo plazo contra la capacidad de salir de la condición estructural.

El otro tipo de intervenciones, que se orienta a ampliar las capacidades de la población para generar su propio ingreso o sus propios alimentos, adquiere gran importancia. En este caso se busca que los hogares mejoren la productividad de sus activos, incrementen su capital social o amplíen sus capacidades laborales para poder generar ingresos mayores y más sostenibles. Esto, a su vez, reduce el riesgo de tener insuficiencia en el acceso a alimentos.

Las intervenciones de este tipo pueden ser programas de capacitación laboral en zonas urbanas, asistencia técnica y crédito para la producción de alimentos en zonas rurales. En algunos casos de extrema vulnerabilidad en ciudades, se puede impulsar programas de agricultura urbana, donde se busca generar capacidad de producir algunos alimentos a pobladores ciudadanos (Bushamuka *et al.*, 2005; Maxwell *et al.*, 1998).

Buena parte de las posibilidades de que este tipo de intervenciones funcione depende de que el contexto de la economía y las oportunidades de empleo y producción sean

favorables. Dada la más compleja cadena causal entre las intervenciones y los resultados (y el rol del contexto), este tipo de intervenciones es menos directa para enfrentar la condición de interés, pero no por ello menos importante dada la necesidad de tener resultados más sostenibles en los objetivos de reducir o erradicar la inseguridad alimentaria en el mediano y largo plazo. Un ejemplo claro de estrategia que busca relacionar directamente ambas formas de intervenciones es el programa Hambre Cero en Brasil, probablemente el caso más amplio de articulación de las dimensiones de asistencia y aumento de capacidades dentro de un mismo programa.

Propuesta de intervención central en la cadena relacionada al acceso alimentario de la población en pobreza

La evidencia presentada en la sección anterior sobre el desempeño de los programas alimentarios en el caso peruano indica que éstos han sido muy poco eficaces para enfrentar los problemas de inseguridad alimentaria de la población, con prácticamente ningún efecto en indicadores nutricionales de más largo plazo en programas como el Vaso de Leche o la alimentación escolar. Un tema central que debe enfrentar un Programa Estratégico de Seguridad Alimentaria en el Perú es qué hacer con este tipo de intervenciones que ocupan el grueso de los recursos públicos disponibles.

Al respecto, se plantea como eje central del programa el iniciar un proceso de reconversión y ampliación de uno de los programas más amplios y de mayor cobertura, que es el Programa de Vaso de Leche. En el cuadro 4.2. se muestra el resultado de la ENAHO 2009 en cuando a acceso de los hogares peruanos a los cuatro principales programas alimentarios: PVL, comedores, desayunos y almuerzos escolares. Se ha dividido a las familias de acuerdo a si tienen o no déficit calórico.

Cuadro 4.2: Porcentaje de hogares beneficiarios de programas alimentarios en el Perú en 2009

	Vaso de Leche			Comedores Populares		
	Sin déficit	Con déficit	Total	Sin déficit	Con déficit	Total
Rural	37%	48%	42%	4,7%	5,6%	5,1%
Urbano	16%	22%	18%	2,3%	3,7%	2,6%
Total	22%	34%	26%	3,0%	4,6%	3,5%
	Desayuno Escolar			Almuerzo Escolar		
	Sin déficit	Con déficit	Total	Sin déficit	Con déficit	Total
Rural	28%	37%	32%	9%	13%	10%
Urbano	9%	14%	10%	1%	2%	1%
Total	15%	25%	18%	3%	7%	4%

Fuente: ENAHO (2009), INEI.

Se puede ver que el PVL llega a un 26% de los hogares y al 34% de los hogares con déficit calórico. El otro programa que tiene una cobertura importante es el de desayunos escolares, que llega al 18% del total de hogares y al 25% de hogares con déficit calórico a nivel nacional.

En este contexto, la propuesta básica de intervención en el tema de acceso es convertir al programa del vaso de leche (PVL) en el eje en torno al cual se debe articular la estrategia de seguridad alimentaria en el país para los próximos cinco años. Los argumentos para sustentar esta propuesta son:

- El PVL es el programa de mayor cobertura nacional y el que llega en mayor proporción a los hogares con déficit calórico en zonas rurales y urbanas a nivel nacional y regional;
- El PVL es ejecutado por los municipios distritales y por ende tiene alta legitimidad política y un claro funcionamiento descentralizado;
- El PVL cuenta con una amplia red de organizaciones de madres beneficiarias que se encarga de procesos de selección de beneficiarios;
- El PVL ha tenido un éxito relativo en llegar a los hogares en pobreza y pobreza extrema en zonas rurales y urbanas, aunque sus impactos nutricionales han sido bastante bajos.

Dadas estas características, la intervención central en materia de acceso alimentario estaría orientada a iniciar un proceso de reconversión y ampliación del PVL bajo los siguientes criterios:

- Convertir la ayuda alimentaria directa en un programa de transferencia directa de ingresos monetarios o bonos alimentarios que amplíen en forma significativa la capacidad de acceso a alimentos de las familias más pobres;
- Complementación de las transferencias con campañas de educación nutricional y procesos específicos de capacitación a madres beneficiarias por parte de las redes de salud disponibles en el país;
- Implementar una red de proveedores locales y regionales de alimentos para cubrir la mayor demanda generada por el programa, aspecto que debe ser manejado por los gobiernos regionales;
- Promover la agricultura familiar campesina para proveer de alimentos a los beneficiarios del programa (el programa Mi Chacra Productiva de MIMDES y Agrorural de MINAG serían centrales en este esfuerzo).

El proceso de reconversión y ampliación del PVL puede iniciarse como un plan piloto en un conjunto de distritos seleccionados, generando una línea de base y una medición de impactos a los doce meses de iniciado, periodo suficiente para evaluar impactos en el consumo alimentario (reducción de déficit calórico y mejora de la dieta alimentaria) de la población beneficiada con respecto a un grupo de control.

3.2.2 Volatilidad en el acceso

Los temas de volatilidad en el acceso se relacionan a shocks que puedan afectar ya sea a la demanda (un shock macroeconómico con reducción de salarios), o a la oferta (menor producción por problemas climáticos o un shock de precios externo). La volatilidad en el acceso a alimentos, entonces, podrá ser enfrentada con intervenciones en cada una de estas relaciones causales en el diagrama 1, con lo cual se pueden clasificar en intervenciones por el lado de la demanda o de la oferta.

Por el lado de la demanda, las intervenciones estarían orientadas a proteger el ingreso o acceso alimentario de grupos particularmente vulnerables. Los programas de transferencia directa de alimentos o de ingresos citados más arriba, por ejemplo, también se convierten en instrumentos de reducción de la vulnerabilidad de acceso alimentario si es que están bien diseñados, es decir, si consiguen proteger a los beneficiarios en el acceso a alimentos en situaciones de ajuste y caída de ingresos.

Las intervenciones por el lado de oferta, por otro lado, se orientarían a intervenir más directamente en las condiciones de producción o en la propia formación de los precios en el mercado de alimentos. Para fluctuaciones excesivas en la oferta de ciertos alimentos estratégicos, una posible intervención es tener reservas alimentarias que puedan ser movilizadas por el Estado (ya sea en forma física o en capacidad de compra inmediata) y evitar fuertes fluctuaciones de precios. La idea de tener algunas reservas estratégicas de alimentos tiene mayor sentido cuando el país tiene una relativamente alta dependencia alimentaria (dependencia de importaciones de alimentos básicos) o cuando las oscilaciones de precios afectan a grandes grupos poblacionales vulnerables al mismo tiempo.

En este caso también es posible que el Estado utilice subsidios o esquemas de control de precios de algunos alimentos estratégicos, aunque en el largo plazo un mecanismo como el control de precios puede llevar a una menor oferta y a aumentar la vulnerabilidad alimentaria. Los subsidios deben, en la medida de lo posible, estar focalizados, lo cual es difícil de lograr cuando se subsidian alimentos de libre disponibilidad para toda la población.

La oferta de alimentos también es crucialmente dependiente de la productividad y capacidad tecnológica de la agricultura y de otros sectores productivos de la cadena alimentaria. En este caso, las intervenciones que pueden contribuir a reducir la volatilidad en el acceso alimentario se orientan a aumentar la productividad de estos sectores, buscando mejoras tecnológicas y en las prácticas productivas. En el caso de los factores climáticos, las intervenciones pueden estar orientadas a lograr una mejor adaptación de los productores para evitar fluctuaciones en producción y productividad y a tener instrumentos de ayuda de emergencia de tipo alimentario ante la ocurrencia de desastres naturales.

Propuesta de intervenciones en volatilidad de acceso en el caso peruano

Para el caso peruano se proponen las siguientes intervenciones críticas para la gestión del riesgo y la alta volatilidad alimentaria:

- Introducir un programa nacional de manejo de reservas alimentarias en productos estratégicos de alto impacto en el consumo calórico y proteico de la población;
- Generar un esquema de protección presupuestal de los programas alimentarios de tal forma que los beneficiarios no se vean afectados ante fluctuaciones coyunturales en los precios;
- Eliminar el componente estacional de aumento en el déficit calórico de la población rural generando sustitutos para la ayuda alimentaria en época de vacaciones escolares;
- Implementar programas de apoyo a la adaptación productiva de los agricultores ante el cambio climático.

3.2.3 Dieta de baja calidad

Los problemas de calidad en la dieta de la población o grupos poblacionales específicos puede ser materia de diversas intervenciones. Estas pueden clasificarse en dos grandes categorías: (i) las que buscan suministrar directamente alimentos o nutrientes específicos a los beneficiarios; (ii) las que buscan cambiar los conocimientos y prácticas nutricionales. Ambos tipos no son mutuamente excluyentes.

Dentro del primer tipo de intervenciones destacan programas de fortalecimiento de ciertos alimentos con micro-nutrientes que no se consumen regularmente en la dieta de la población. El caso de la yodación de la sal, por ejemplo, es una forma efectiva de incrementar sustancialmente el consumo de yodo en la población y eliminar la deficiencia de este micronutriente. El fortalecimiento con hierro o vitaminas a algunos alimentos como la harina, por ejemplo, también va en la misma dirección. Una estrategia que también se usa en algunos casos es la distribución directa de tabletas con micronutrientes como el hierro o vitamina A, las que deben ser consumidas por población específica que sufre mayor deficiencia.

El segundo tipo de intervención es más compleja y pasa por una serie de actividades de promoción y educación para cambiar prácticas nutricionales establecidas y lograr mejorar la calidad de la dieta «promedio» de la población. En este caso se busca generar cambios en el conocimiento y las prácticas de adquisición y procesamiento de alimentos para obtener mejores resultados nutricionales. Esta es una vía indirecta pero más efectiva y sostenible en el largo plazo si es que la población llega efectivamente a adoptar cambios positivos en sus procedimientos alimentarios. Generalmente es considerada un tipo de intervención complementaria a otras

intervenciones orientadas a mejorar otros aspectos del sistema causal descrito en el diagrama 3.1.

Propuesta de intervenciones en calidad de dieta

Las intervenciones de este tipo que serían parte de un programa estratégico son:

- Generar canastas alimentarias regionales, que serían usadas para orientar a la población en el consumo alimentario y en la oferta alimentaria a nivel regional y local;
- Introducir en la currícula escolar contenidos de educación nutricional orientados tanto a los niños como a los padres;
- Programa de incentivos para el fortalecimiento nutricional de harinas y otros alimentos de consumo masivo;
- Campañas nacionales y regionales para promover una alimentación saludable y prácticas de alimentación y salud que reduzcan problemas de sobrepeso y obesidad en la población.

3.2.4 Calidad e inocuidad de los alimentos

Las intervenciones posibles para lograr una adecuada calidad e inocuidad (que no perjudiquen la salud) de los alimentos pueden ubicarse en las diversas partes de la cadena causal descrita en el diagrama 3.1. En primer lugar, es posible tener intervenciones a nivel de los productores primarios y procesadores para lograr estándares de calidad e inocuidad. En segundo término, es posible establecer estándares y controles al nivel de los consumidores.

En el primer caso, se trata de intervenciones en donde las autoridades controlan potenciales enfermedades de plantas y animales que tienen impactos en productividad y en calidad de los alimentos. También se tienen controles para procesadores y el resto de actores en la cadena de alimentos en cuanto a condiciones de inocuidad donde se busca asegurar que todos los alimentos consumidos por la población cumplan con estándares que no pongan en riesgo la salud. En este caso también se tienen potenciales intervenciones para que los consumidores conozcan y apliquen buenas prácticas de higiene y procesamiento de los alimentos que eviten o minimicen riesgos de contaminación o transmisión de enfermedades al manipularlos o consumirlos.

Propuestas de intervenciones en calidad e inocuidad de alimentos

Las intervenciones propuestas en materia de calidad e inocuidad son:

- Ampliar significativamente el componente de inocuidad alimentaria del SENASA, desarrollando la institucionalidad, reglas e infraestructura para la promoción de buenas prácticas agrícolas en las principales cadenas agroalimentarias;

- Fortalecer y ampliar el marco regulatorio y la capacidad de control de la calidad y etiquetado de alimentos de la autoridad sanitaria en el sector salud (DIGESA).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcázar, Lorena (2007). *¿Por qué no funcionan los programas alimentarios y nutricionales en el Perú? Riesgos y oportunidades para su reforma*. Documento de Trabajo. Lima: GRADE.
- Centro Nacional de Alimentación y Nutrición (CENAN) (2008). *Informe de los Resultados del Monitoreo Nacional de Indicadores Nutricionales (MONIN)*. Lima.
- Cueto, Santiago & Enrique Jacoby (1996). *Desayuno escolar y rendimiento. A propósito del programa de desayunos escolares de FONCODES en el Perú*. Lima: GRADE.
- Cueto, Santiago & Marjorie Chinen (2001). Impacto educativo de un programa de desayunos escolares en el Perú. GRADE, *Documento de Trabajo* 34.
- Gajate, G. & M. Iturregui (2002). *El impacto de los programas alimentarios sobre el nivel de nutrición infantil: una aproximación a partir de la metodología del «Propensity Score Matching»*. Proyecto de Investigación Breve. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, CIES.
- Herrera, Javier (2001). «Food Requirements and Deficits, Peru 1997-2000». Presentación en el Expert Group on Poverty Statistics (Rio Group). Rio de Janeiro.
- Maxwell, Daniel (1995). *Measuring Food Insecurity: The Frequency and Severity of Coping Strategies*. Washington, D.C., Maxwell Daniel International Food Policy Research Institute (IFPRI).
- Ministerio de Agricultura (2002). *Informe Nacional sobre Seguridad Alimentaria*. Lima: Dirección General de Información Agraria-MINAG.
- MIMDES (2009). *Programa Andino para Garantizar la Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Dirección de Investigación y Desarrollo Social. Lima.
- PCM-SIAS (2004). *Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria*. Decreto Supremo 066.2004-PCM. Lima.
- Soltau, Luis & Teodoro Sanz (2008). Evaluación Externa del Programa Integrado de Nutrición. *Informe final* (junio 2008). Lima.
- Stifel, D. & H. Alderman (2003). The «Glass of Milk» subsidy program and malnutrition in Peru. *World Bank Policy Research Working Paper* 3089, June 2003. Washington DC.
- Zegarra, Eduardo & Jorge Tuesta (2009). Shock de precios y vulnerabilidad alimentaria de los hogares peruanos. *Documento de Trabajo* 55. GRADE. Lima.

RECURSOS NATURALES, MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO: PERÚ 1970-2010

Manuel Glave Testino y Roxana Barrantes Cáceres¹

INTRODUCCIÓN

La relación entre riqueza natural y crecimiento económico ha sido sujeto de gran controversia en la literatura. El caso peruano, desde el largo ciclo de exportación minera durante la economía colonial —pasando por los ciclos de exportación de guano y salitre en el siglo XIX y del caucho y la pesca en el siglo XX— hasta el reciente boom de industrias extractivas al iniciar el siglo XXI, representa un clásico ejemplo de la denominada «maldición de los recursos», donde no solamente la economía crece a un ritmo más lento, sino que la riqueza natural también está asociada a problemas distributivos, volatilidad macroeconómica y al poco dinamismo del mercado interno². A este fenómeno de largo plazo se suman, en las últimas décadas, los desafíos que enfrenta la economía para internalizar adecuadamente los costos sociales de la contaminación, de manera especial desde el nacimiento —a principios de la década de los noventa— y la posterior consolidación de un sistema de gestión pública ambiental³.

Más allá de los instrumentos de política que se hayan utilizado para intentar mitigar los desincentivos inherentes a una economía rica en recursos naturales, así como para controlar la contaminación y degradación ambiental, es indudable que el

¹ Los autores desean agradecer la asistencia de investigación de Alvaro Hopkins Barriga, estudiante de Economía de la PUCP, y los comentarios de José Carlos Silva y Raúl Tolmos. Isabel Calle, Rosario Gómez, Rosa Morales y Roberto Piselli generosamente brindaron parte de su tiempo para conversar con nosotros. Igualmente, se aprecian los comentarios de dos lectores asignados por el Departamento de Economía. Los errores y omisiones que se encuentran en el texto son de nuestra responsabilidad.

² En este artículo no revisamos los debates acerca de la denominada «maldición». El trabajo de Gavin & Hausman (2000) a nivel internacional, así como el clásico documento de Schüldt (1994) para el caso peruano, son un buen inicio para los lectores interesados en comprender la asociación entre riqueza natural, crecimiento económico y distribución del ingreso.

³ Una visión de largo plazo de los conflictos ecológicos distributivos en la historia del Perú se puede ver el texto de Martínez-Alier (2005, pp. 85-88).

manejo de los recursos naturales y la conservación de la calidad ambiental juegan un papel estratégico en la trayectoria de largo plazo de la economía peruana.

En este artículo hacemos un análisis de los avances en el sistema de gestión pública ambiental en las últimas dos décadas, a partir del balance de la agenda de investigación y política ambiental que se delineaba y debatía en la década de 1990. El objetivo es identificar los avances así como las tareas pendientes en la política nacional ambiental de cara a la agenda formulada hace una década. Ello facilitará la tarea de formular un conjunto mínimo de políticas públicas ambientales pendientes. El lector interesado en un balance de investigación actualizado podrá recurrir a Barrantes *et al.* (2008)⁴.

Este capítulo está dividido en tres secciones. En la primera se hace una breve descripción de la importancia de los recursos naturales con indicadores macroeconómicos como la composición del producto, exportaciones, empleo y recaudación tributaria. La segunda sección es un balance de los avances y vacíos en la implementación de las diferentes etapas del sistema de gestión pública ambiental, poniendo especial atención a aquellas recomendaciones de política que se elaboraron durante la década pasada, de tal manera de tener un conjunto de avances o logros así como también restricciones u omisiones en la actual política nacional del ambiente. Finalmente, a partir de un balance de los avances y limitaciones en la construcción del sistema de gestión pública ambiental, el capítulo culmina con un conjunto de conclusiones y recomendaciones de política.

1. Los recursos naturales y la economía peruana en el largo plazo

Los recursos naturales han sido un factor estratégico en la dinámica de crecimiento de largo plazo de la economía peruana a lo largo de los casi dos siglos de vida republicana. Los ciclos de expansión y caída descritos en textos clásicos de autores como Rosemary Thorp, Geoffrey Bertram y Shane Hunt enfatizan en sus análisis las reglas de acceso y control de los recursos naturales, lo que les permite explicar buena parte de los cambios distributivos en la historia económica del Perú⁵.

Durante la segunda mitad del siglo XX, los sectores económicos dependientes de los recursos naturales han representado poco más del 90% del valor de las exportaciones, generando cerca del 20% del producto bruto interno, y, durante el reciente

⁴ O podrá emprender su propio esfuerzo de sistematización de la investigación en economía ambiental y de recursos naturales.

⁵ Uno de los ejes del análisis de Thorp & Bertram sobre los ciclos de expansión y caída del producto es el comportamiento de los sectores de exportación tradicional (minería, agroexportación y, cuando eran relevantes, pesca e hidrocarburos).

boom de precios internacionales, recaudando más del 40% del impuesto a la renta. Efectivamente, en el anexo 1 se muestra cómo, en el periodo 1950-2009, el producto generado por los sectores de agricultura, minería e hidrocarburos, pesca y energía y electricidad, si bien supera sistemáticamente el 15% nunca logra alcanzar el 20% del producto nacional; mientras que en el anexo 2 observamos que, en dólares corrientes, los sectores de recursos naturales dan cuenta de más del 90% de las exportaciones en el periodo. Cabe anotar que la importancia de los recursos naturales no solo está en el grupo de exportaciones tradicionales sino que también dominan el grupo de exportaciones no tradicionales, como se observa en los gráficos del anexo 3. Para el caso de la recaudación tributaria de los sectores de recursos naturales, el anexo 4 presenta una serie de tiempo más corta, desde 1998 hasta el 2009, donde se puede observar que los recursos naturales recaudaron hasta 13 000 millones de nuevos soles en el año 2007, representando más del 60% de los ingresos por impuesto a la renta ese año.

Es importante señalar que estas son estimaciones basadas en el sistema de cuentas nacionales y que, por lo tanto, no incorporan los costos y beneficios ambientales. A partir de los avances teóricos y metodológicos de la economía ambiental, se han realizado esfuerzos por aproximarse a nuevas cuentas nacionales ambientales, como el indicador del ahorro genuino construido por el Banco Mundial a fines de la década de 1990 (Hamilton, 2000; Hamilton & Clemens, 1998). Pese a que estas propuestas aún no están siendo tomadas en consideración para la formulación de políticas, su difusión y debate ha permitido introducir en la agenda política la problemática de la medición de la sostenibilidad de una economía, en particular el debate acerca de si las diferentes formas de capital (físico, humano, natural o social) son sustitutos o complementarios entre sí (Pearce & Atkinson, 1993; Barrantes, 1993).

Pese a la importancia de las actividades económicas basadas en recursos naturales, a lo largo del periodo no se implementa una política nacional ambiental y de recursos naturales. No es sino hasta la década de 1990, en un contexto de creciente interés mundial por el medio ambiente a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo en Río (1992), cuando se plantearon los principios básicos que el Estado debe cumplir en materia de protección y explotación de los recursos naturales.

En el Perú, el punto de partida del sistema de gestión pública fue el Código del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales (CMARN) de 1990, aunque recién con presencia institucional en diciembre de 1995 a raíz de la creación del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM). Hay que anotar, sin embargo, que durante la década de 1990, con la implementación de un modelo económico basado en la promoción de la inversión privada, la liberalización de los mercados y la apertura

comercial, el CMARN fue prácticamente mutilado por un conjunto de normas. Así, la Ley Marco de Promoción de la Inversión Privada de 1991 (Decreto Legislativo 757) modificó sustancialmente el CMARN y se dio inicio a la sectorización de la gestión ambiental, con los conflictos de intereses que todavía existen, sobre todo en el sector de energía y minas. Antes de la promulgación del CMARN solo se habían promulgado leyes orientadas a la protección de determinados sectores, como la Ley General de Aguas, así como normas sectoriales (minería, pesquería, tierras y forestal), antes que debatir y formular un plan nacional para el cuidado y preservación de los recursos naturales y del medio ambiente. Ciertamente, se dieron algunos elementos esenciales de una naciente política nacional ambiental, como la creación de las primeras áreas naturales protegidas por el Estado en la década de 1960, la asignación de responsabilidades a los gobiernos locales en el manejo de desechos, así como también, a través de la Ley de Aguas y las normas sectoriales mencionadas, diferentes instrumentos para la regulación del acceso y control de pesquerías, foresterías y recursos no renovables.

Si bien es cierto que durante la década de 1990 se sentaron las bases para la construcción del sistema de gestión pública ambiental con la creación del CONAM y la implementación de los primeros instrumentos de gestión (tales como los Límites Máximos Permisibles y los Estudios de Impacto Ambiental), no es sino hasta fines de la primera década del presente siglo que se consolida el sistema con la aprobación de la Política Nacional del Ambiente en el año 2008, pocas semanas después de haberse creado el Ministerio del Ambiente (MINAM).

2. Avances y desafíos en la agenda ambiental

En los últimos veinte años, desde la promulgación del CMARN (1990), se han planteado numerosas agendas de políticas y de investigación. En esta sección se hace un balance del grado de avance y las limitaciones encontradas, así como de los nuevos problemas que han ido tomando protagonismo a partir de las agendas de investigación y política construidas en la década pasada. En particular, se pone énfasis en las agendas propuestas a raíz de las oportunidades abiertas a partir de los procesos electorales llevados a cabo a principios de la última década: la de Agenda Perú (2000) y la de Barrantes, Pascó-Font, Pulgar Vidal & Suárez de Freitas (2000).

Un hecho de importancia en este contexto es la dinámica de la reforma institucional que ha vivido el Perú en la última década. En efecto, el CONAM, organismo responsable de la coordinación intersectorial en materia ambiental, fue reemplazado en 2008 por el MINAM, en el marco de la legislación preparatoria para la implementación del Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos.

En esta revisión se seguirán las grandes áreas de política ambiental delineadas desde el inicio del periodo. Así, los frentes de política ambiental recibieron denominaciones por los principales temas que abordaban, a los que se asociaron colores: verde, marrón y azul. El Frente Verde estaba referido a la conservación de la biodiversidad del país, y ahí se plantean los problemas regulatorios en pesquerías y foresterías y las políticas específicas del sistema de áreas naturales protegidas, e incluye discusiones sobre el problema de los derechos de propiedad intelectual a partir de los preceptos del Convenio de la Diversidad Biológica. Los problemas de la contaminación ambiental estaban comprendidos en el Frente Marrón, en particular la implementación de los estándares de calidad ambiental, los límites máximos permisibles en aire y agua y el manejo de desechos y otros residuos y sustancias peligrosas. Las políticas de soporte, como educación ambiental, financiamiento y ordenamiento territorial, estaban agrupadas en el Frente Azul. Más recientemente, con la proliferación de los acuerdos comerciales internacionales, apareció un nuevo frente, el Frente Dorado, el cual se refería a las relaciones entre las políticas de integración comercial y la política ambiental.

En la revisión de las agendas se pone énfasis en aquellos instrumentos de gestión que menos avances han mostrado. Una manera adecuada de ordenar los problemas a tratar es utilizando la estructura de los cuatro frentes de política descritos (Glave, 1995, p. 35). A continuación recorreremos los temas específicos de cada uno de los frentes, sin perder de vista temas de soporte institucional, tanto a nivel territorial como sectorial⁶.

2.1 Frente verde

El color verde recuerda, en esencia, a la diversidad de flora y fauna, y comprende así los temas que conciernen a la conservación de la biodiversidad. Entre otras, aborda políticas directas, como el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINANPE), así como también el conjunto de instrumentos de política para otorgar seguridad de tenencia sobre los recursos naturales (renovables y no renovables).

Las políticas de conservación son en la actualidad lo suficientemente amplias para incluir la preservación de la biodiversidad y el manejo sostenible de recursos naturales junto con la generación de beneficios. Por ello es que se introduce aquí la clara definición de los derechos de propiedad y la estructura de incentivos para el uso eficiente de los recursos.

⁶ Como se hará notar a lo largo del texto, para cada frente, se ha construido una matriz que indica la recomendación de política y el nivel de avance.

Vamos a discutir los temas que están dentro de este frente en dos grandes grupos, según se trate de recursos renovables o de recursos no renovables.

2.1.1 Recursos renovables

Los derechos de propiedad y tenencia y el concepto de uso sostenible se aplican al uso de los recursos renovables como los bosques, recursos marinos, etcétera. Los derechos de propiedad pueden ser un instrumento utilizado para fomentar un uso sostenible de los recursos renovables⁷. El objetivo para la sostenibilidad es lograr que los stocks de recursos no disminuyan en el tiempo.

El promover la utilización de los derechos de propiedad y la tenencia como instrumentos para la sostenibilidad requiere de una breve discusión previa. ¿A quién le pertenecen los recursos naturales? Nuestro ordenamiento legal establece que le pertenecen a la Nación, por lo que el Estado asigna los derechos para permitir el acceso óptimo a los recursos naturales mediante concesiones, contratos, etcétera. Las concesiones establecen las condiciones que pueden fomentar el uso sostenible o no sostenible de los recursos. Por ejemplo, en el sector pesquero, cuando se levantaba la veda los pescadores empezaban una carrera y arrasaban con el banco de peces lo más rápido posible para evitar que otro les quite parte de sus ganancias. Actualmente, la pesca de anchoveta en el Perú está controlada mediante la asignación de cuotas individuales, en un intento tibio de introducción de instrumentos económicos pero que se ve debilitado al no hacerlas transferibles. Lo mismo ocurriría con la ley forestal, que permitiría el acceso libre y la deforestación de los bosques. Los permisos de extracción forestal fomentaban una carrera para ver quién deforestaba más rápido. En la actualidad, existen incentivos a través de las concesiones que permiten un uso sostenible de los recursos forestales, según la capacidad de supervisión y cumplimiento de la autoridad forestal.

El agua es otro de los recursos que podría analizarse dentro de esta categoría. En este caso, las recomendaciones dirigidas a fortalecer los derechos de propiedad encuentran más resistencia. Recientemente, con la promulgación de la Ley de Recursos Hídricos en 2009, se ha creado la Autoridad Nacional del Agua (ANA) para la administración del recurso. Sin embargo, el hecho de que dependa del Ministerio de Agricultura la convierte en una entidad débil para gestionar eficientemente los usos competitivos que tiene el agua. Los cargos que tienen que pagar los diferentes sectores usuarios del agua, no se consideran todavía suficientes para dar cuenta de

⁷ La literatura enfatiza la necesidad de la clara definición de los derechos, antes que preferir un sistema de propiedad sobre otro. En ese sentido los textos de Constanza *et. al.* (1997) y Ostrom (1990) son referencias obligadas para aclarar algunas confusiones muy comunes entre quienes refieren al problema de los bienes colectivos trabajado originalmente por Garriet Hardin en la década de 1960.

los costos que las actividades mencionadas imponen al resto. Adicionalmente, no es claro que estos cargos incluyan las externalidades que los diferentes usos generan, con lo cual las señales de escasez implícitas en estos cargos brindan información que ocasiona una toma de decisiones ineficiente. La gestión integral de recursos hídricos abre otro frente de discusión de políticas vinculado a la adaptación al cambio climático.

Los temas pendientes a principios de la década hacían énfasis en la necesidad de fomentar las concesiones forestales, integrar al sector privado en la gestión de las ANP, controlar la extracción pesquera, promover el ordenamiento territorial y desarrollar investigación y sistemas de información. En estos frentes se ha avanzado significativamente, como detallamos a continuación:

- Se emitieron los lineamientos de política para el ordenamiento territorial (OT) y están en marcha más de cien procesos de zonificación económica-ecológica (ZEE).
- A partir de las respectivas áreas del INRENA, que fue desactivado, se crearon la Autoridad Nacional del Agua (ANA) y también el SERNANP, la entidad responsable de la administración de las áreas naturales protegidas por el Estado.
- Se creó el Fondo Nacional de Áreas Protegidas por el Estado (PROFONANPE) para asegurar el financiamiento del Sistema Nacional de ANP, el cual se ha convertido en un exitoso mecanismo institucional en la región.
- Se han otorgado concesiones para ecoturismo y áreas privadas de conservación.
- Se emitió la normativa para implementar el sistema de cuotas individuales de pesca.

Un tema en el cual hubo un avance importante pero donde se retrocedió significativamente es el tema del manejo forestal. A principios de la década, se promulgó legislación forestal que dio el marco al otorgamiento de concesiones forestales de largo plazo sobre amplias extensiones en la selva amazónica. Si bien se creó el Organismo Supervisor respectivo (OSINFOR), su implementación ha tomado mucho tiempo y recién está tomando protagonismo en el sector. A la luz de la normativa requerida para implementar el TLC con los Estados Unidos, se promulgó una norma nueva. Sin embargo, en tanto cualquier norma de manejo forestal afecta los derechos de las comunidades nativas ubicadas en la Amazonía, se tuvo que derogar la nueva legislación forestal debido a que se había incumplido el Convenio 169 de la OIT respecto de la obligatoriedad de la consulta a los grupos originarios⁸. La norma definitiva todavía se encuentra en proceso de consulta, lo que implica vacíos

⁸ Episodio asociado al denominado «Baguazo», que implicó la muerte de decenas de personas en junio de 2009.

importantes, tanto a nivel normativo como de definiciones políticas, en el manejo de un recurso tan importante como el forestal.

El tema que todavía no ha avanzado lo suficiente es el relativo a la constitución de un sistema de información ambiental. Información de detalle sobre el contenido de la agenda de este frente y la evaluación del grado de avance puede encontrarse en el anexo 5.

— *Biodiversidad*

La biodiversidad se asocia a la noción de conservación. Esta puede ser *in situ*, como es el caso de los ejemplos anteriores del manejo para la conservación de la pesca y de los bosques, o *ex situ*, que concierne a la conservación del banco de germoplasma fuera de su entorno natural. Un ejemplo de conservación *ex situ* es el Centro Internacional de la Papa (CIP) que conserva alrededor de 5000 tipos de papa (alrededor de 3000 del Perú), 6500 tipos de camote y 1300 tipos de otras raíces⁹.

Debido a la inexistencia de políticas de conservación, no se da una debida protección del germoplasma *in situ*. Una alternativa sería promover y apoyar a las comunidades que ya lo vienen haciendo, mediante financiamiento como compensación por el servicio de conservación. Es una manera clara de internalizar una externalidad que, además, tiene dimensiones intertemporales¹⁰.

Otro problema es el de los derechos de propiedad intelectual. La herramienta por antonomasia son las patentes que distribuyen las rentas por el uso de la biodiversidad de la industria farmacéutica, entre otras. ¿Cuál es la herramienta óptima cuando se requiere remunerar el esfuerzo de brindar servicios de conservación por parte de sociedades tradicionales? Es necesario encontrar maneras de distribuir la renta generada por el conocimiento de estas sociedades y que realmente puedan ellas percibir parte de las ganancias. El Convenio de Diversidad Biológica, firmado en 1992, promueve y busca hacer cumplir el principio de la distribución equitativa de beneficios, urgiendo a la industria farmacéutica y alimentaria el compartir el acceso y los beneficios con el mundo, pero ello todavía no se logra ni se cuenta con las herramientas adecuadas para hacerlo¹¹. Desde la India hasta América Latina se viene promoviendo alternativas al modelo de propiedad intelectual individual subyacente en el sistema de patentes, tarea que viene enfrentando enormes dificultades¹².

⁹ Sitio web del Centro Internacional de la Papa: <http://www.cipotato.org/>

¹⁰ Este sería un ejemplo de instrumento de pago por servicios ambientales.

¹¹ Se puede ver el sitio web del Convenio: <http://www.cbd.int/>

¹² Ver el texto de Shiva (2000) para una revisión de las propuestas elaboradas desde la India y el trabajo de Ruiz (2008) para un balance de los debates en el Perú a partir de la Decisión 391 de la Comunidad Andina de Naciones.

Las alternativas de política que surgen apuntan hacia el aprovechamiento económico y la conservación a través de iniciativas privadas, públicas, o público-privadas, ya sea *in situ* o *ex situ*. El dilema es que si no se distribuyen los beneficios de la riqueza genética, los incentivos para conservarla serán débiles.

Sin embargo, para lograr esto es necesario el registro de variedades de flora y fauna del Perú. Si alguien sale del país con algún recurso tendría que pagar por ese derecho, y las entidades públicas deberían asumir un compromiso creíble con respecto a que las regalías llegarán de alguna manera a las poblaciones involucradas y no a organismos que, hasta el momento, son poco efectivos para gestionar sus recursos y lograr sus objetivos, como el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA). Entonces, ¿quién representaría a las poblaciones? ¿Quién y cómo garantiza la distribución de las regalías? Las políticas de patentes han demostrado ser útiles para los derechos de propiedad individual, pero no para el conocimiento colectivo. Mercantilizar la diversidad biológica del Perú traería beneficios económicos, pero no necesariamente a las comunidades o pueblos originarios que actualmente son los responsables de la conservación *in situ*.

2.1.2 Recursos no renovables

Con respecto a los recursos no renovables, como minerales e hidrocarburos, emplear el concepto de «conservación» y más aún el de «uso sostenible» no es viable en escalas temporales humanas. Lo importante aquí es considerar el concepto de sostenibilidad débil, es decir, que la extracción de recursos naturales no renovables no afecte la capacidad de generación de ingresos en el futuro. En esta línea, la recomendación es establecer reglas de distribución y gasto de las rentas generadas por la explotación de recursos no renovables. Así, la asignación de los recursos fiscales recaudados a través de los diferentes tipos de canon o de las regalías, debe seguir lineamientos muy estrictos de reposición de diferentes formas de capital y no solamente en infraestructura física. Lo mismo se puede decir acerca de la distribución espacial de la renta generada por las industrias extractivas.

Finalmente, un recurso que no se suele discutir en ningún frente ambiental, pero que pertenece a todos los peruanos, es el espectro radioeléctrico. Según lo establecido por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), este es un recurso natural limitado de dominio público que debe ser utilizado de la manera más eficiente, racional y económica posible. Por lo tanto, para su utilización es necesario un derecho de uso asignado por el Estado y orientado a maximizar los beneficios que recibe la sociedad. Entonces, la recomendación de políticas es que se exija que los particulares hagan un uso eficiente de las frecuencias, tanto para los servicios públicos de telecomunicaciones como para los servicios de radiodifusión.

2.2 Frente marrón

Este frente de políticas involucra un conjunto de dimensiones que afectan la vida cotidiana de las personas: desde el saneamiento básico urbano, hasta los distintos tipos de contaminación (acústica, material particulado suspendido, etcétera) en los diferentes tipos de recursos receptores (aire, agua, suelos). Las herramientas básicas son los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) y los Límites Máximos Permisibles (LMP), acompañados por los diferentes instrumentos para el manejo de desechos, residuos sólidos y sustancias peligrosas.

Especial atención tiene el manejo de los desechos y residuos, como la basura y el desagüe. Su gestión requiere de una adecuada estructura de incentivos para internalizar las externalidades. Por ejemplo, el actual dinamismo de la gastronomía nacional y platos de bandera como el cebiche, no viene acompañado de una política de mar limpio de contaminación. Ejemplos como el anterior, donde se muestra la contradicción entre lo que se dice y lo que se hace, son innumerables. Si queremos mejorar nuestra imagen de país con el fin de atraer más inversiones (incluyendo en el sector turismo) hay que cumplir acuerdos como el Convenio de Basilea, el cual establece normas para el transporte y manejo de los desechos y residuos. Este convenio regula tanto a quienes producen y manejan sustancias tóxicas como a los Estados para que no perjudiquen a sus ciudadanos.

Las agendas planteadas a principios del siglo listaron un conjunto importante de medidas de política, la mayor parte de ellas destinadas a reducir la contaminación, como incrementar los cargos por vertimiento en ríos, solucionar los problemas del transporte urbano, fomentar el uso de combustibles limpios, o diseñar sistemas que incentiven la internalización de costos ambientales en las operaciones mineras. El otro gran conjunto de recomendaciones se agrupaba alrededor de medidas como el fomento del reciclaje o de la eficiencia energética.

La evaluación de la ejecución de estas recomendaciones muestra que se ha avanzado bastante. Por ejemplo, ya se cuenta con el Reglamento de Estándares Nacionales de Calidad del Aire (ECA) y con el cronograma de priorizaciones para la aprobación progresiva de ECAs. Se ha comenzado lentamente con el programa de revisiones técnicas y con la semaforización inteligente (por lo menos en Lima), medidas que, al hacer el tránsito más fluido, reducen el consumo de combustible y las emisiones de contaminantes. Se ha promulgado la Ley de Residuos Sólidos. El FONAM ha logrado el financiamiento de proyectos en el marco del Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kyoto y otras iniciativas logradas con la Cooperación Internacional, como el apoyo para que las PYMES adopten tecnologías limpias, también están en curso. El detalle de lo planteado y avanzado puede ser encontrado en el

anexo 6. Sin embargo, es interesante anotar que no se han realizado avances para fomentar masivamente el transporte en bicicleta, siendo un tema de política social y ambiental ignorado en el país. Como se sabe, se trata del transporte mecánico más limpio y barato, que podría reducir significativamente la contaminación, generar ahorros en las familias y mejorar la fluidez del tránsito en las ciudades.

A pesar de los avances, se debe llamar la atención sobre la lentitud de los diferentes niveles de gobierno respecto de la fiscalización y supervisión del cumplimiento de las normas y estándares en general. Dos ejemplos ayudarán a ilustrar el punto. El primero tiene que ver con el contenido contaminante de la gasolina. Si bien se ha eliminado el plomo, el plazo para eliminar el azufre ha sido postergado al 2015. El segundo ejemplo concierne a la DIGESA y su tarea de monitorear los estándares de calidad del agua. Mientras ésta no monitorea, la autoridad sectorial de agua y saneamiento pone muy poco esfuerzo en evitar la contaminación de las fuentes de agua por parte de los gobiernos locales y las empresas responsables de proveer dichos servicios. La consecuencia es el incumplimiento de los estándares, lo que a su vez ocasiona problemas de salud para la población.

2.3 Frente azul

Considerado inicialmente como una de las condiciones necesarias para que las políticas de los frentes verde y marrón puedan ser efectivas, los temas de política en el frente azul con mayores desafíos pueden agruparse en cinco grandes áreas:

- Educación ambiental;
- Ordenamiento territorial, tanto a nivel nacional como regional y local;
- Participación ciudadana;
- Información ambiental, que provee insumos para los frentes verde y marrón; y
- Financiamiento, que asegure los recursos para diseñar e implementar las políticas.

En este frente, y tal como puede apreciarse en el anexo 7, las agendas revisadas coincidieron en la importancia de la promoción de la participación ciudadana en materia ambiental, exigiendo una serie de reformas para mejorar los mecanismos de consulta y participación. Al mismo tiempo, recomendaron incluir los temas ambientales en las currículas profesionales, fomentar la coordinación intersectorial para lograr la concordancia de políticas y el fomento de una cultura de conservación, entre otras.

El balance de la ejecución de estas recomendaciones es limitado, como puede verse al analizar la evolución del Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA),

sistema que por muchos años no ha podido desarrollarse de manera integral articulando los esfuerzos de varios organismos públicos (con el INEI a la cabeza). Un intento interesante al respecto fue la publicación, en algunos años, del Informe Anual del Estado del Ambiente en el Perú, lo que se logró a través de la realización de los informes GEO Perú¹³. Así, durante la primera década de este siglo, se han elaborado múltiples informes GEO, entre los cuales sobresalen los siguientes:

- CONAM (2001). Informe Nacional sobre el Estado del Ambiente: GEO Perú 2000. Lima.
- PNUMA, Secretaría General de la Comunidad Andina y CIUP (2003). *GEO Andino 2003: Perspectivas del Medio Ambiente*.
- PNUMA, CONAM, Municipalidad Metropolitana de Lima, Municipalidad del Callao (2005). *Perspectivas del Medio Ambiente Urbano: GEO Lima y Callao*. Lima: PNUMA, CONAM, Municipalidad Metropolitana de Lima/ Municipalidad del Callao.
- CONAM (2006). Informe nacional sobre el estado del medio ambiente: GEO Perú 2002-2004. Lima.
- CIUP, PNUMA y OTCA. (2008). *Perspectivas del Medio Ambiente en la Amazonia-GEO Amazonia*. Lima: CIUP, PNUMA y OTCA.

Al igual que en los frentes anteriores, una visión detallada de los vacíos y desafíos de política puede apreciarse en el cuadro detallado que se encuentra en el anexo.

Uno de los campos más urgentes para la implementación de una agenda ambiental nacional es el financiamiento. Sin un adecuado financiamiento, las políticas de los frentes verde y marrón no serán viables y por el carácter de bien público de los problemas ambientales es eficiente socialmente que el financiamiento más importante provenga del Tesoro Público. Pero tampoco se puede exigir que el Estado provea todos los recursos necesarios. En este tema es importante que el sistema de gestión ambiental en el Perú reduzca la alta dependencia en la cooperación internacional que se observa en la actualidad, optando por otras formas de financiamiento. Por ejemplo, las políticas implementadas para los frentes verde y marrón deben ser estrictas, de tal modo que las sanciones a las empresas que infrinjan los LMP o ECA deben ser importantes. En otras palabras, las sanciones pecuniarias no solamente deben tener un carácter punitivo, sino también compensatorio para los afectados y, básicamente,

¹³ Este intento de institucionalizar un «Estado del ambiente en el Perú» de manera anual, ordenando según frentes, diagnósticos y estadísticas, se hizo a través de un convenio entre el CONAM y la Universidad del Pacífico, con el cual nació el uso en el Perú de la metodología estándar del *Group on Earth Observations* (GEO), denominado GEO Perú. Es importante el papel de los GEO ya que son inventarios de recursos naturales y de contaminación y no balances de políticas.

disuasivo. Otra alternativa es que los cargos de entrada a los diferentes atractivos turísticos del país incluyan un impuesto selectivo para la protección del patrimonio ambiental. Cualquier turista que desee ver Machu Picchu hoy y en el futuro estaría gustoso de invertir para su conservación. Un ejemplo exitoso es el caso de Belice, país conocido por sus arrecifes de coral (Global Environment Facility, 1998). Con una visión de largo plazo orientada a proteger y conservar los arrecifes, se decidió crear el Fideicomiso de Áreas Protegidas de Conservación de Belice en 1996¹⁴. La idea es crear un fondo que permita el auto sostenimiento de la conservación del área. Para esto se crearon tasas de conservación con las que los extranjeros contribuyen y también se aplicaron impuestos de paso a los cruceros que visitan Belice¹⁵.

2.4 Frente dorado

Como se explicó, las discusiones asociadas a este frente son muy recientes. Se refiere a las implicancias del comercio y la tendencia de la globalización y los acuerdos internacionales sobre los problemas ambientales y de recursos naturales. Lo que está en cuestión es la relación del comercio con el desarrollo y las consecuencias de perder de vista la protección ambiental en la discusión del libre comercio. Existen casos en los cuales los acuerdos que se encuentran dentro de un tratado de libre comercio han ido en contra de la intención de países soberanos de proteger el medio ambiente, favoreciendo intereses particulares. Una norma que genera estas incongruencias es la «expropiación indirecta», la cual protege a los inversionistas frente a cualquier hecho que pueda amenazar sus intereses. Esta norma es perjudicial en la medida en que se utilice para preservar utilidades privadas en desmedro de las utilidades sociales. Tenemos como ejemplo el caso de MetalClad. Esta corporación se amparó en la norma citada para demandar al Estado mexicano cuando el distrito de Guadalcázar decidió proteger su territorio con una norma de protección ambiental (declarando a Guadalcázar como Área Natural Protegida) para evitar la contaminación producida por la planta de manejo de residuos peligrosos que esa empresa quería colocar en la zona. La institución encargada del proceso, Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), institución del Banco Mundial, falló a favor de la empresa MetalClad¹⁶.

Este es un tema crítico, a la luz de la importancia de estos acuerdos internacionales en la estrategia actual de desarrollo del país.

¹⁴ Conocido como PACT, por sus siglas en inglés.

¹⁵ Instrumento que forma parte del Fideicomiso de Áreas Protegidas de Conservación del Belice (PACT).

¹⁶ CIADI (2000) CASO No. ARB (AF)/97/1.

3. BALANCE Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

La creciente importancia de los temas ambientales y los recursos naturales se refleja en una serie de instrumentos que buscan monitorear la efectividad de las políticas públicas en la construcción de un sistema de gestión pública ambiental que logre, al mismo tiempo, controlar la contaminación ambiental y promover el aprovechamiento económico sostenible de la diversidad biológica. Uno de estos instrumentos de monitoreo es el Índice de Desempeño Ambiental (IPE, 2010), el cual ya mide la efectividad de las políticas públicas en más de 150 naciones. Si bien el Perú ha subido del puesto 60 al puesto 31 (de un total de 163 países), aún hay muchos problemas descritos en este trabajo que no están recibiendo el interés debido en la agenda nacional.

El trabajo de Glave (1995) sintetiza las discusiones hasta 1994 y propone una agenda amplia de investigación necesaria para una adecuada planificación sobre qué hacer durante los primeros años de la política nacional del ambiente a principios de la década de los noventa. Entre este primer balance y el realizado por Barrantes *et al.* (2008) muchos temas se han avanzado y otros nuevos han surgido. El análisis hecho en la sección anterior, que se resume en la tabla presentada en el anexo 5, señala claramente aquellas políticas donde aún no se ha alcanzado un nivel de avance adecuado. Tal es el caso de la clara definición de derechos de propiedad sobre recursos naturales, donde los cambios introducidos por el paquete de decretos legislativos aprobados en el marco de facilitar el acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, tanto para la tierra, los recursos hídricos y los recursos forestales, no solo se hicieron sin un adecuado proceso de consulta y debate público, sino que tampoco han logrado la compatibilidad con los objetivos de aprovechamiento sostenible. A esto hay que sumar las limitaciones que aún se tienen en el tema de ordenamiento territorial, donde pese a los avances en cuanto a la exigibilidad de que los gobiernos regionales inicien procesos de zonificación con miras a aprobar un plan de ordenamiento territorial, aún no se cuenta con la información y capacidad necesarias para internalizar este instrumento en los planes de desarrollo concertado y la definición de la asignación de los recursos públicos en los ejercicios de presupuestos participativos.

Otros aspectos críticos identificados son la calidad de la información disponible al momento de la toma de decisiones estratégicas para el aprovechamiento de los recursos naturales, y la credibilidad y legitimidad de la autoridad ambiental al momento de sancionar y castigar a los agentes que no cumplen con las normas y destinar lo recaudado a la remediación ambiental. En general, no se ha construido un sistema de gestión donde el Estado juegue el papel de un tercero entre actores locales y externos y que haga cumplir las reglas de juego de manera imparcial.

Por otro lado, los estudios empíricos y de caso han avanzado desde el trabajo de Glave (1995) aportando datos sobre características y posibles soluciones a distintos problemas ambientales y de recursos naturales. Estas investigaciones se complementan con los estudios de valoración económica y acerca de las relaciones de la pobreza con los problemas ambientales y de recursos naturales. Recientemente los conflictos socio ambientales con las poblaciones locales emergen como un tema protagónico. Los intentos por identificar cómo se gestan los conflictos alrededor de la explotación de recursos naturales no han pasado de la mera cuantificación y tipificación de los mismos ni han contado con un análisis integral que permita reducir los escenarios conflictivos por el control y acceso de los recursos. ¿Es un problema de eficiencia o la explotación de recursos naturales no internaliza los costos ambientales, o de redistribución porque es realizada por intereses ajenos a las poblaciones locales? Nos parece que todavía es necesaria mucha investigación empírica para determinar los problemas críticos a fin de poder justificar las recomendaciones de política sobre una sólida base empírica.

La información adecuada y de fácil acceso es, si no el principal, uno de los insumos primordiales para la indispensable investigación que se requiere para una adecuada elaboración de políticas. Tal como resaltan Barrantes & Iguíñiz (2004) en el balance de investigación del año 2004, el Instituto Cuánto hizo un gran aporte al publicar anualmente un anuario estadístico, el que tiene la particularidad de enfocarse cada año en un tema distinto y actualizar los datos de las investigaciones anteriores. Sin embargo, dejó de publicarlo. En esa misma línea ya mencionamos el importante intento del CONAM para institucionalizar un Informe Anual sobre el Estado del ambiente en el Perú, ordenado según frentes, diagnósticos y estadísticas, el cual se logró implementar a través de la metodología estándar del Group on Earth Observations (GEO Perú). Es interesante anotar que la estructura de frentes fue dejada de lado entre el GEO Perú 2000 y el GEO Perú 2002-2004, y el resto de Informes GEO. De hecho, la Política Nacional del Ambiente, vigente desde el primer semestre de 2009, ya no habla de los frentes sino de cuatro objetivos estratégicos claramente asociados a estos:

1. Conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la diversidad biológica —que correspondería al frente verde;
2. Gestión integral de la calidad ambiental —recogiendo los temas del frente marrón;
3. Gobernanza ambiental —traslapando temas del frente azul;
4. Compromisos y oportunidades ambientales internacionales —claramente asociado al frente dorado.

La Política Nacional del Ambiente (PNA) fue aprobada el 23 de mayo del 2009 y es la culminación de lo que se había concertado en las discusiones académicas desde 1995-1996 pero que carecía de peso político. Si bien la PNA evoca a sus antecesores, los planes de acción ambiental propuestos por el CONAM durante una década, la política no ha logrado responder a las expectativas para convertirse en un instrumento de gestión estratégica. La PNA debe establecer lineamientos estratégicos que sean complementados con los contenidos específicos de una Agenda Ambiental Nacional (AAN). El problema de base es que se sigue cayendo en generalidades al no identificar los problemas críticos ambientales y de recursos naturales del Perú, con el fin de poder enfocar eficientemente los recursos del Estado o ver maneras adecuadas para generar el financiamiento necesario.

Un instrumento que puede apuntar en la dirección de definir criterios para la priorización de problemas ambientales críticos es el Plan Nacional de Acción Ambiental PLANAA Perú 2010-2021 que el MINAM ha puesto en consideración para el debate público. Este PLANAA sería un plan de acción con metas concretas a corto plazo, a diferencia de las agendas que son metas poco concretas y de largo plazo, y requerirá la coordinación con el conjunto de sectores del Poder Ejecutivo, fomentando la sostenibilidad de la política misma.

Sin embargo, a pesar de los avances en el sistema de gestión pública ambiental desde la creación del MINAM y la aprobación de la PNA, el mismo arrastra desde el inicio de su gestación a mediados de la década de 1990 un problema estratégico: la poca capacidad de priorizar problemas ambientales críticos. Hace pocos años el análisis del Banco Mundial en el CEA Perú (*Country Environmental Analysis*) utilizó el costo económico asociado a los problemas ambientales para priorizar los que, a criterio del Gobierno peruano, eran los problemas ambientales críticos en el país. Más allá del debate sobre si el impacto económico de la contaminación representaba o no el 4% del PBI (cifra estimada en el estudio del Banco Mundial), el CEA Perú representa el primer esfuerzo por introducir criterios objetivos para priorizar los problemas ambientales. Los viejos planes de acción y agendas ambientales no lograron avanzar en esta dirección y es interesante anotar que, en la versión del PLANAA que el MINAM ha puesto en consideración para el debate, se ha dejado en blanco la columna para establecer precisamente la prioridad de las distintas «acciones estratégicas» identificadas para cada uno de los ejes estratégicos de la PNA. En ese sentido, si bien es cierto que la aprobación de la PNA ha significado un gran paso adelante después de más de una década de gestación del sistema de gestión pública ambiental, es indudable que el siguiente paso será dotar a la PNA de criterios para la priorización de problemas ambientales, de tal manera de articular (y condicionar) los diferentes instrumentos de planificación regional definidos en la economía peruana (como los

planes de desarrollo concertado, las estrategias nacionales y regionales de desarrollo rural, de biodiversidad, de recursos hídricos y de seguridad alimentaria, y los diferentes niveles de planes de ordenamiento territorial). Si bien es cierto que el análisis del gasto público ambiental es una manera indirecta de evaluar *ex post* las prioridades de política, no se ha compartido con la población los criterios *ex ante* que permiten una priorización del gasto público¹⁷.

En este marco, y en el contexto de la inserción de la economía peruana en mercados internacionales y la firma de tratados de libre comercio, es importante mantener una visión estratégica de los recursos naturales y el ambiente. No solamente se trata de integrar los compromisos ambientales de dichos tratados en las políticas nacionales con las salvaguardas ya discutidas para no debilitar el esfuerzo legítimo de mejora interna de los estándares ambientales, sino básicamente de incluir nuestra ventaja comparativa ambiental en el marco de estos tratados. Un ejemplo claro de la tensión es la iniciativa de introducción en el país de cultivos transgénicos, lo que equivale a una amenaza a nuestra realidad de país biodiverso. Una ganancia privada de corto plazo asociada a los cultivos transgénicos pondría en riesgo una ventaja comparativa que puede brindar réditos sociales en el largo plazo, como es la conservación de la biodiversidad. Este tipo de tensiones no hace más que transparentar la ausencia de una política de conservación *in situ*, la que, además, tiene el potencial de ser inclusiva e intensiva en mano de obra «no calificada» —en el sentido tradicional del término— y valorar tradiciones culturales de los pueblos originarios.

Un componente fundamental de las recomendaciones de política de este documento es que ninguna recomendación de política podrá ser efectiva sin entidades públicas fuertes para cumplir su función en el monitoreo y evaluación y sin normas que sean compatibles en incentivos, es decir, que resulten en que a los administrados les convenga cumplirlas. La dimensión fiscalizadora y defensora de los derechos ciudadanos es claramente una de las piezas que aún falta fortalecer en el sistema de gestión pública ambiental.

En última instancia, el balance realizado muestra un significativo avance en la construcción de un sistema de gestión pública ambiental, con una PNA y un conjunto de instrumentos de gestión claramente definidos y en diferentes niveles de implementación. Se podría afirmar que con solo cumplir lo que ya se ha definido y avanzado estaríamos en un nivel superior de sostenibilidad, lo que dice mucho de la importancia de la capacidad de gestión del sistema. Sin embargo, adicionalmente, subyacente al debate acerca de los avances y desafíos pendientes en el sistema de

¹⁷ Ver el trabajo de Abugattás (2005) para una descripción detallada del gasto público ambiental a partir del clasificador de gasto del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

gestión pública ambiental en el Perú, está la visión de desarrollo de largo plazo de la economía peruana, y en él, el papel que juegan los recursos naturales y la calidad del ambiente. Si bien es indudable que el texto y contenido de la PNA y de los instrumentos que le dan seguimiento está construido alrededor del paradigma de la sostenibilidad del desarrollo, siguen estando asociados a una estrategia de desarrollo económico basada en la inversión en la explotación de recursos naturales que aún no satisface los requerimientos siquiera de lo que se denominaba en la década de 1990 «sostenibilidad débil», que fortalece y amplía los niveles de los stocks de capital humano y capital social, y no solo el capital físico, a cambio de la explotación del capital natural. No sorprende entonces la poca sostenibilidad social de las políticas implementadas en los últimos años de promoción de la inversión privada en gran escala, sin satisfacer condiciones necesarias mínimas de planificación participativa y de ordenamiento territorial. La ampliación de los conflictos socio ambientales alrededor del manejo de recursos hídricos, el manejo de recursos forestales y las condiciones bajo las cuales se aceptan y manejan proyectos de industrias extractivas, están muy asociados a la poca capacidad de implementar instrumentos de consulta y participación ciudadana sobre la base de información adecuada y oportuna. La Ley de Consulta a los Pueblos Indígenas, observada por el Ejecutivo en el entendido de que significaba la legalización del derecho al veto, y la implementación efectiva de una fiscalización ambiental transectorial a través de las funciones del OFEA del MINAM —ambos instrumentos acompañados tanto por un sistema de información de calidad y de fácil acceso así como por políticas de zonificación y ordenamiento del territorio— son solo algunos ejemplos de los problemas estructurales que aún enfrenta el sistema de gestión pública ambiental peruano. En el proceso de elaboración de los planes y estrategias hacia la conmemoración del bicentenario del nacimiento de la República, aún estamos a tiempo de construir un sistema de gestión ambiental que promueva la sostenibilidad social de tal manera que la economía peruana no continúe perdiendo ventajas competitivas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alvarado, Patricia & Claudia Paliza (2007). ¿Es rentable socialmente la certificación orgánica para pequeños productores en el Perú? El caso del cacao orgánico en la sub-cuenca del río Bigote-Piura. *Seminario de Investigación Económica 2007-I*. Lima: Universidad del Pacífico. Documento no publicado.
- Banco Mundial (2007). *Sostenibilidad ambiental: clave para la reducción de la pobreza en el Perú. Análisis ambiental de país*. Volumen I. Resumen Ejecutivo. Washington D.C.: Banco Mundial.

- Barrantes, Roxana (1993). Análisis económico de los recursos naturales. En Benjamín Marticorena, editor. *Recursos naturales, tecnología y desarrollo*. Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos «Bartolomé de las Casas», pp 33-43.
- Barrantes, Roxana *et al.* (2000). *Propuesta Ambiental: Acciones para un desarrollo sostenible en el Perú*. Lima: CIES.
- Barrantes, Roxana & Javier Iguíñiz (2004). Balance y agenda de la investigación económica y social en el Perú, 1999-2003. *Diagnóstico y Propuesta* 15, CIES.
- Barrantes, Roxana (editora) (2005). *La política forestal en el Amazonía andina. Estudio de casos: Bolivia, Ecuador y Perú*. Lima: CIES.
- Barrantes, Roxana, *et al.* (2008). *La investigación económica y social en el Perú, 2004-2007: Balance y prioridades para el futuro*. Lima: CIES.
- Barrenechea, David & Roberto Acuña (2004). *Efectos del manejo de pastos en la sustentabilidad económica del sistema productivo pastoril campesino. El caso de la Comunidad Campesina Cordillera Blanca de Canrey Chico*. Seminario de Investigación Económica 2004-II. Lima: Universidad del Pacífico. Documento no publicado.
- Bedoya, Eduardo (2003). Las estrategias productivas y el riesgo entre los coccaleros del valle de los ríos Apurímac y Ene. En Carlos Aramburú & Eduardo Bedoya (editores), *Amazonia: procesos demográficos y ambientales*. Lima: CIES, pp.119-153.
- Brean, Donald & Manuel Glave (editores) (2000). *Recursos naturales y desarrollo: Un diálogo canadiense latinoamericano*. Lima: CIES.
- Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) (2000). *Caso No. ARB (AF)/97/1 MetalClad Corporation c. los Estados Unidos Mexicanos* http://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=CasesRH&actionVal=showDoc&docId=DC542_Sp&caseId=C155
- Charpentier, Silvia & Jessica Hidalgo (1999). *Las políticas ambientales en el Perú*. <http://www.agendaperu.org.pe/pdfs/pub-06.pdf>. Consulta: 18 de abril 2010.
- Chomitz, Kenneth M. (2007). *Panorama general: ¿realidades antagónicas? Expansión agrícola, reducción de la pobreza y medio ambiente en los bosques tropicales*. Washington, D.C: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial. http://siteresources.worldbank.org/INTTROPICALFOREST/Resources/2463822-1161184206155/2007063343ESes_Main_Low_with_cover_Spanish.pdf. Consulta: 17 de abril 2010.
- CONAM, Consejo Nacional del Ambiente (2001). *Informe Nacional sobre el Estado del Ambiente*. Lima: GEO Perú 2000.
- CONAM, Consejo Nacional del Ambiente (2006). *Informe nacional sobre el estado del medio ambiente: GEO Perú 2002-2004*. Lima: CONAM.

- Constanza, Robert (1997). *An introduction to Ecological Economics*. Nueva York: CRC Press.
- Defensoría del Pueblo (2007). *Los conflictos socio-ambientales por actividades extractivas en el Perú*. Informe extraordinario. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Escobal, Javier & Javier Iguíñiz (2000). *Balance de la investigación económica en el Perú*. Lima: CIES. También disponible en: <http://www.cies.org.pe/files/Diagnostico1.pdf>
- Galarza, Elsa, Rosario Gómez & Luis Ángel Gonzales (2002). Ruta hacia el desarrollo sostenible del Perú. *Documento de trabajo 47*. Lima: CIUP.
- Galarza, Elsa, Rosario Gómez & Luis Ángel Gonzales (2003). Implementación de tecnologías limpias en el Perú: el uso de GLP en taxis. *Documento de trabajo 53*. Lima: CIUP.
- Galarza, Elsa & Karlos la Serna (2005). Las concesiones forestales en el Perú: ¿cómo hacerlas sostenibles? En Roxana Barrantes, editora, *La política forestal en la Amazonía andina. Estudio de casos: Bolivia, Ecuador y Perú*. Serie Diagnóstico y Propuesta 16. Lima: CIES, pp. 445-600.
- Gavin, Michael & Ricardo Hausman (2000). Naturaleza, desarrollo y distribución en América Latina: evidencia sobre el rol de la geografía, el clima y los recursos naturales. En Brean y Glave (editores), pp. 23-54.
- Glave, Manuel (1995). *La investigación del medio ambiente en el Perú*. Lima: CIES.
- Glave, Manuel (2005). Coordinación entre las políticas fiscal y ambiental en el Perú. *Serie Medio Ambiente y Desarrollo 10*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Cooperación Alemana para el Desarrollo.
- Global Environment Facility (1998). *Evaluation of Experiences with Conservation Trust Funds*. Washington: GEF. http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/GEF.C.12.Inf_.6.pdf
- Hamilton, Kirk & Michael Clemens (1998). *Genuine Savings Rates in Developing Countries*. World Bank, Washington D.C.
- Hamilton, Kirk (2000). *Sustaining Economic Welfare: Estimating Changes in Wealth per Capital*. World Bank, Washington D.C.
- Hidalgo, Jessica (2002). *Cuotas individuales de pesca. Propuesta política para la eficiencia pesquera y la conservación de los recursos hidrobiológicos*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.
- Iguíñiz, Javier & Roxana Barrantes (2004). *La investigación económica y social en el Perú: Balance 1999-2003 y prioridades para el futuro*. Lima: CIES. También disponible en: <http://www.consorcio.org/CIES/html/pdfs/diagnostico15.pdf>
- Instituto Cuanto (editores) (2000). *El medio ambiente en el Perú*. Lima: Instituto Cuanto y USAID.

- IPE, Instituto Peruano de Economía (2010). Aún falta mucho por mejorar en temas ambientales. *Comentario diario* del 7 de junio del 2010. www.ipe.org.pe
- Lagos, Pablo (2000). *El Niño impulsa el mejor entendimiento del tiempo y el clima*. Lima: Cuanto.
- Lanegra, Iván (2008). *El (ausente) Estado ambiental*. Lima: Consultores para Decisiones Estratégicas.
- León, Daniela & Paola Mego (2007). *El cluster forestal en Madre de Dios: obstáculos y oportunidades para su crecimiento y competitividad*. Seminario de Investigación Económica 2007-II. Lima: Universidad del Pacífico. Documento no publicado.
- Martínez-Alier, Joan (2005). *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Barcelona: Icaria.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pearce, David W. & Gilles Atkinson (1993) Capital Theory and the Measurement of Sustainable Development: An Indicator of Weak Sustainability. *Ecological Economics* 8: 103-108.
- Pearce, David W. & Gilles Atkinson (1998) The Concept of Sustainable Development: An Evaluation of its Usefulness Ten Years After Brundtland. *Swiss Journal of Economics and Statistics*, 134(3), pp. 251-269.
- PNUMA, CONAM (2005). *Perspectivas del medio ambiente urbano: GEO Lima y Callao*. Lima: PNUMA/CONAM/Municipalidad Metropolitana de Lima/Municipalidad del Callao.
- PNUMA (2003). *GEO Andino 2003/Perspectivas del Medio Ambiente*. Lima: CIUP - Secretaría General de la Comunidad Andina.
- Ruiz, Manuel (2008). *Guía explicativa de la Decisión 391 y una propuesta alternativa para regular el acceso a los recursos genéticos en la sub-región andina*. Lima: SPDA-GTZ.
- Schüldt, Jürgen (1994). *La enfermedad holandesa y otros virus de la economía peruana*. Lima: CIUP.
- Shiva, V. (2000). *The «Golden Rice» hoax - When public relations replaces science*. Nueva Delhi: Research Foundation for Science Technology and Ecology. <http://online.sfsu.edu/~rone/GEessays/goldenricehoax.html>.
- Sistema Nacional de Áreas Protegidas (PACT) (s.f.). *Fideicomiso de áreas protegidas de conservación del Belice*. http://www.conservation-finance.org/Documents/EF_profiles/Belize-REDLAC%20-Version%20final-28%2002%2003.pdf

- Swiss State Secretariat for Economic Affairs (SECO) (2005). Centros de producción limpia-apoyo y experiencia suiza. *Issue paper for the OECD workshop. Multilateral Environmental Agreements and Private Investment*. 16-17. Junio. Helsinki.
- Tanaka, Martín, Ludwig Huber, Bruno Revesz, Alejandro Diez, Xavier Ricard & José de Echave (2007). *Minería y conflicto social*. Lima: CIES y Red Instituto de Estudios Peruanos, Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas. Documento no publicado.
- Varios autores (2008). *Perspectivas del medio ambiente en la Amazonia-GEO Amazonia*. Lima: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico-Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente / Organización del Tratado de Cooperación Amazónica.
- Webb, Richard (2001). *Carta de Navegación*. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Corporación Andina de Fomento (CAF) y Banco Mundial.

NORMATIVIDAD:

- Cronograma de Priorizaciones para la aprobación progresiva de ECAs y LMPs (Decreto del CD 029-2006-CONAM/CD).
- DS 019-1998 MEM.
- Ley de Promoción y Desarrollo de la Acuicultura (Ley 27460, 2001).
- Ley de Recursos Hídricos (Ley 29338, 2009).
- Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios Reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo aprobada por el Congreso pero no promulgada por el Ejecutivo.
- Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley 27308, 2001).
- Ley General de Residuos Sólidos (Ley 27314, 2000).
- Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (Ley 28245).
- Ley que regula el contenido de azufre en el combustible diesel (Ley 28694, 2006).
- Ley que regula el contenido de azufre en el combustible diesel (Ley 28694, 2006).
- Ley sobre límites máximos de captura por embarcación (D.L. 1084, 2008).
- Lineamientos de política para el OT (RM 026-2010 MINAM).
- Modifican el ISC aplicable a los bienes contenidos en el nuevo Apéndice III del Texto Único Ordenado de la Ley del IGV e ISC (DS 322-2009-EF).
- Proyecto Ley Marco para la Promoción al Uso de la Bicicleta como Medio de Transporte Sostenible (Ley 1691-2007, CR).
- Reglamento de Estándares Nacionales de Calidad Ambiental del Aire (DS 074 - 2001 PCM).

PÁGINAS WEB:

BCRP. Estadísticas <http://www.bcrp.gob.pe/>

Centro Internacional de la Papa: <http://www.cipotato.org/>

CER <http://www.cer.org.pe/>

CONCYTEC <http://portal.concytec.gob.pe/>

Convenio de la Diversidad Biológica <http://www.cbd.int/>

DAR <http://www.dar.org.pe/>

DIGESA. <http://www.digesa.minsa.gob.pe/>

FONAM. <http://www.fonamperu.org>

IEP <http://www.ipe.org.pe>

IMARPE <http://www.imarpe.pe/imarpe/>

INEI. Estadísticas <<http://www.inei.gob.pe/>>

MEF <http://www.mef.gob.pe/>

MINAM <http://www.minam.gob.pe>

OEFA <http://www.oefa.gob.pe/>

OSINERGMIN <http://www.osinerg.gob.pe/newweb/pages/Publico/1.htm>

SECO http://www.cooperacion-suiza.admin.ch/peru/es/Pagina_principal

SEDAPAL <http://www.sedapal.com.pe/>

SNI <http://www.sni.org.pe/>

SPDA <http://www.spda.org.pe>

SUNASS <http://www.sunass.gob.pe/>

SUPNEP <http://www.supnep.com/>

ANEXOS

Anexo 1: Sectores como porcentaje del PBI 1950-2009

Año	Agropecuario	Pesca	Minería e hidrocarburos	Manufactura	Electricidad y agua	Sumatoria
1950	14,22	0,14	2,61	13,23	0,43	30,63
1951	13,39	0,14	2,57	13,30	0,41	29,81
1952	13,10	0,14	2,52	13,33	0,40	29,49
1953	12,78	0,12	2,26	14,35	0,48	29,99
1954	12,28	0,14	2,85	14,80	0,46	30,54
1955	11,51	0,16	2,71	15,04	0,48	29,90
1956	10,51	0,19	2,88	14,86	0,49	28,91
1957	9,88	0,20	2,95	15,34	0,52	28,89
1958	10,64	0,30	2,70	15,04	0,59	29,26
1959	10,99	0,47	2,71	16,19	0,58	30,95
1960	10,73	0,59	3,72	17,24	0,61	32,89
1961	10,20	0,76	3,75	17,14	0,70	32,55
1962	9,56	0,90	3,27	16,98	0,67	31,37
1963	9,20	0,89	3,30	17,01	0,68	31,08
1964	9,09	1,08	3,26	17,14	0,68	31,26
1965	8,70	0,84	3,10	17,13	0,69	30,46
1966	8,48	0,91	3,15	17,07	0,70	30,30
1967	8,43	1,00	3,05	16,99	0,73	30,21
1968	8,12	1,01	3,23	17,25	0,77	30,37
1969	8,33	0,88	3,09	16,79	0,78	29,86
1970	8,45	1,10	3,11	17,17	0,76	30,60
1971	8,25	0,72	2,80	17,98	0,81	30,57
1972	7,79	0,37	2,88	17,62	0,85	29,51
1973	7,34	0,25	2,80	17,89	0,89	29,18
1974	7,00	0,33	2,72	17,81	0,90	28,76
1975	6,70	0,28	2,40	17,72	0,93	28,02
1976	6,72	0,32	2,52	18,05	1,04	28,65
1977	6,68	0,28	3,02	17,32	1,17	28,46
1978	6,83	0,37	4,13	17,19	1,26	29,78
1979	6,96	0,40	4,76	17,26	1,33	30,72
1980	6,08	0,31	4,50	17,66	1,41	29,95

Año	Agropecuario	Pesca	Minería e hidrocarburos	Manufactura	Electricidad y agua	Sumatoria
1981	6,30	0,29	4,24	16,92	1,43	29,18
1982	6,45	0,33	4,34	16,05	1,55	28,72
1983	6,53	0,23	4,62	14,45	1,44	27,27
1984	6,86	0,36	4,73	14,76	1,39	28,10
1985	6,91	0,40	4,88	15,33	1,42	28,94
1986	6,42	0,47	4,23	16,44	1,38	28,93
1987	6,27	0,38	3,69	17,59	1,38	29,31
1988	7,33	0,54	3,47	16,85	1,53	29,72
1989	8,13	0,65	4,13	15,24	1,75	29,90
1990	7,82	0,71	4,38	15,63	1,80	30,33
1991	7,97	0,53	4,42	16,12	1,87	30,90
1992	7,27	0,68	4,48	15,66	1,77	29,86
1993	7,57	0,67	4,71	15,45	1,93	30,33
1994	7,60	0,72	4,67	15,98	1,90	30,87
1995	7,66	0,57	4,48	15,52	1,75	29,99
1996	7,86	0,53	4,60	15,36	1,81	30,16
1997	7,76	0,49	4,69	15,14	1,91	29,98
1998	7,85	0,43	4,90	14,71	2,04	29,92
1999	8,56	0,54	5,49	14,47	2,08	31,14
2000	8,86	0,58	5,46	14,87	2,09	31,86
2001	8,90	0,52	5,99	14,93	2,12	32,45
2002	8,99	0,52	6,38	15,03	2,12	33,04
2003	8,90	0,45	6,47	14,96	2,12	32,90
2004	8,36	0,56	6,49	15,31	2,11	32,82
2005	8,25	0,54	6,59	15,40	2,08	32,85
2006	8,30	0,51	6,20	15,37	2,07	32,44
2007	7,87	0,50	5,85	15,67	2,06	31,94
2008	7,68	0,49	5,73	15,56	2,02	31,48
2009	7,79	0,45	5,72	14,33	2,02	30,30

<http://www.bcrp.gob.pe/estadisticas.html>

Elaboración propia

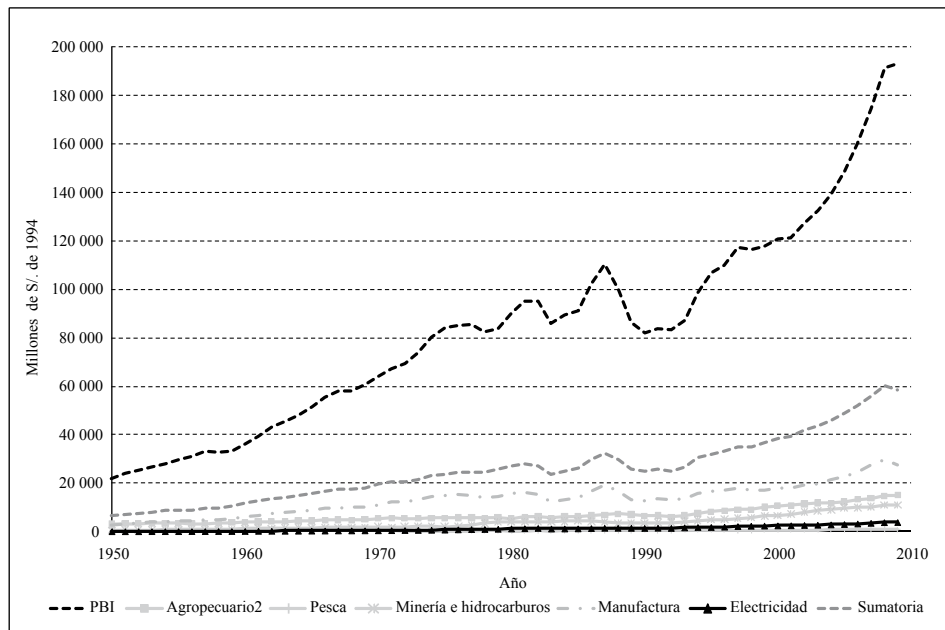
Fuente: BCRP

Exportaciones																
Año	Exportaciones Tradicionales							Exportaciones No Tradicionales							Otras exportaciones	
	Total	Agri- cola	Pes- quero	Minero	Petróleo crudo y derivados	Total	Agro- pecuario	Pes- quero	Textil	Maderas y Papeles, y sus manufacturas	Minerales No Metálicos	Quími- cos	Sidero- Metalúrgicos y Joyería	Metal- Mecáni- cos		Otros
1970	1034,3	973,4	159,9	341,7	465,1	6,8	60,8	5,1	1,3	,	,	6,3	3,1	1,2	36,1	0
1971	889,5	838,4	152,1	320,1	360,6	5,6	51,0	6,6	1,1	,	,	4,2	2,3	0,9	28,5	0
1972	945,0	873,0	188,1	257,7	420,9	6,5	72,0	8,3	5,6	,	,	8,1	7,8	1,3	30,8	0
1973	1111,8	986,0	216,8	138,0	616,3	15,0	125,7	19,2	16,4	,	,	12,9	22,7	4,2	25,2	0
1974	1513,3	1324,4	335,7	242,6	717,8	28,2	178,8	22,3	27,4	,	,	15,4	40,4	10,7	41,7	10
1975	1335,0	1234,2	378,0	194,4	618,2	43,6	95,8	17,1	12,0	,	,	9,9	23,7	15,0	6,4	5
1976	1344,0	1204,1	269,0	177,8	704,0	53,3	136,9	27,2	30,9	,	,	15,5	14,2	18,4	14,1	3
1977	1729,6	1501,8	330,5	179,9	939,2	52,2	223,8	39,8	59,0	,	,	23,3	17,4	39,4	20,1	4
1978	2038,0	1618,6	258,0	192,9	987,9	179,8	353,4	51,9	102,8	,	,	50,9	35,7	35,0	37,5	66
1979	3719,0	2866,5	332,5	278,7	1609,6	645,7	809,5	103,6	246,8	,	52,9	75,6	81,9	67,0	106,3	43
1980	3950,6	3051,1	228,0	195,4	1853,9	773,8	845,0	117,0	224,0	0,0	58,0	90,0	82,0	58,0	144,0	54,5
1981	3328,0	2562,0	173,0	140,9	1543,4	704,7	701,0	107,0	234,0	0,0	46,0	81,0	48,0	59,0	65,0	64,95
1982	3343,4	2532,4	225,5	228,2	1358,8	719,9	762,0	98,0	281,0	0,0	34,0	65,0	71,0	50,0	93,0	49,07
1983	3036,2	2458,5	207,4	79,5	1627,9	543,8	555,0	80,0	186,0	0,0	17,0	45,0	55,0	43,0	73,0	22,63
1984	3193,4	2430,8	206,5	164,2	1433,0	627,0	726,3	167,4	257,5	0,0	16,7	44,2	59,2	46,7	60,3	36,31
1985	3021,4	2259,0	230,2	126,2	1266,1	636,4	728,1	122,6	243,8	14,1	14,1	56,5	127,3	44,1	11,4	34,35
1986	2572,7	1884,0	338,5	214,8	1099,1	231,6	652,8	111,2	232,0	8,3	11,7	60,7	115,6	32,5	9,1	35,89
1987	2713,4	1950,9	181,6	223,3	1272,9	273,1	726,0	101,9	255,5	5,8	9,7	70,8	152,2	33,4	11,8	36,45
1988	2719,9	1943,0	172,0	352,8	1252,4	165,8	752,9	92,5	256,7	3,8	10,4	71,9	167,0	43,0	10,1	24,03
1989	3503,3	2489,7	239,9	436,0	1598,1	215,6	988,7	112,6	344,9	12,0	16,0	93,1	229,5	47,6	16,3	24,97
1990	3279,8	2258,6	174,4	345,5	1480,5	258,2	988,6	106,9	364,4	12,7	15,6	89,5	219,7	42,9	17,5	32,6

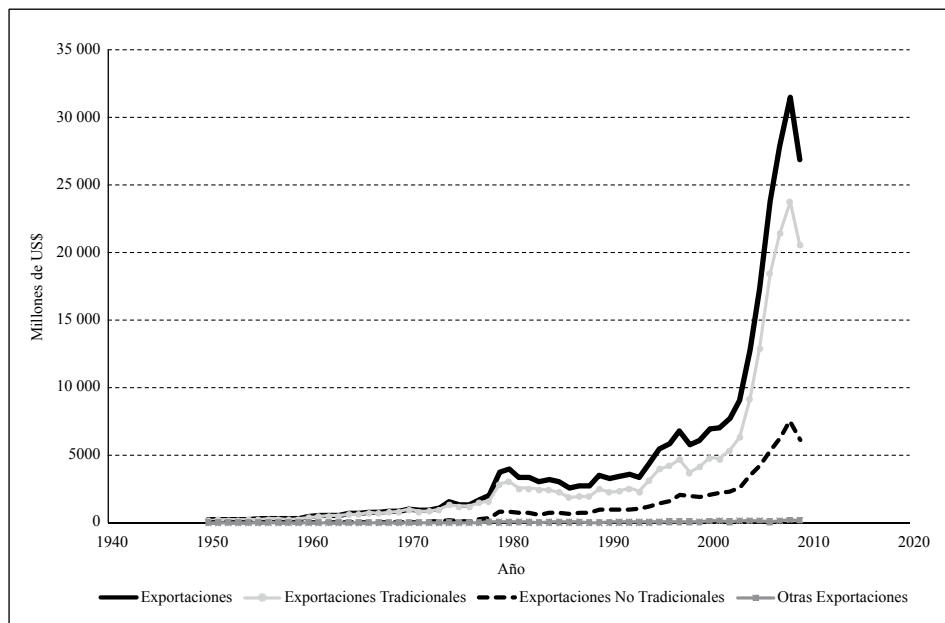
Exportaciones		Exportaciones Tradicionales										Exportaciones No Tradicionales							Otras exportaciones
		Total	Total	Agrícola	Pesquero	Minero	Petróleo crudo y derivados	Total	Agropecuario	Pesquero	Textil	Maderas y Papeles, y sus manufacturas	Minerales No Metálicos	Químicos	Sidero-Metalúrgicos y Joyería	Metal-Mecánicos	Otros		
Año	Total	Total	Agrícola	Pesquero	Minero	Petróleo crudo y derivados	Total	Agropecuario	Pesquero	Textil	Maderas y Papeles, y sus manufacturas	Minerales No Metálicos	Químicos	Sidero-Metalúrgicos y Joyería	Metal-Mecánicos	Otros	Otras exportaciones		
1991	3393,1	2359,0	202,1	452,8	1534,8	169,3	994,0	149,5	97,1	392,1	12,2	18,2	86,8	174,1	40,3	23,6	40,13		
1992	3578,1	2562,2	111,5	434,5	1819,9	196,2	966,3	166,9	93,4	343,0	13,7	22,8	74,2	183,6	43,7	25,1	49,63		
1993	3384,7	2318,2	83,1	580,5	1472,6	182,1	1016,4	186,8	137,2	324,3	17,2	25,1	74,4	190,6	42,3	18,6	50		
1994	4424,1	3156,5	247,0	779,8	1970,8	158,9	1214,6	225,9	200,7	395,8	26,4	29,4	102,0	179,3	39,7	15,5	53,05		
1995	5491,4	3984,0	345,9	786,9	2615,7	235,6	1444,9	275,4	223,7	440,7	31,4	30,0	133,0	256,9	40,0	13,9	62,46		
1996	5877,6	4213,5	297,1	908,8	2654,4	353,2	1589,7	323,3	212,0	454,5	32,8	37,4	167,2	267,7	48,7	46,1	74,46		
1997	6824,6	4704,7	471,7	1125,9	2730,5	376,5	2046,5	339,9	277,5	572,6	56,2	51,4	207,3	363,4	56,8	121,4	73,45		
1998	5756,8	3711,9	322,7	409,9	2746,7	232,5	1966,9	302,2	224,9	533,6	68,7	51,6	196,8	355,0	105,0	129,2	78,02		
1999	6087,5	4141,8	282,1	600,9	3008,0	250,8	1876,4	405,7	190,3	575,4	100,9	51,4	194,8	254,5	76,3	27,1	69,33		
2000	6954,9	4804,4	248,9	954,7	3220,1	380,7	2043,8	394,0	176,8	700,7	123,0	46,7	212,3	264,8	96,6	28,8	106,72		
2001	7025,7	4730,3	207,5	926,2	3205,3	391,3	2182,8	436,7	197,0	664,2	142,1	57,7	246,6	242,5	160,0	35,8	112,64		
2002	7713,9	5368,6	216,2	892,3	3809,0	451,1	2256,2	549,8	163,8	676,7	177,2	68,0	255,9	222,4	109,6	32,9	89,18		
2003	9090,7	6356,3	224,1	821,3	4689,9	621,0	2620,4	623,6	205,0	823,3	172,4	73,5	316,4	262,0	99,4	45,0	114,04		
2004	12 809,2	9198,6	325,1	1103,7	7123,8	646,0	3479,1	800,6	277,1	1092,4	214,3	94,5	415,0	391,1	136,1	58,0	131,48		
2005	17 367,7	12 949,6	331,1	1303,0	9789,9	1525,6	4277,1	1007,7	322,7	1275,1	261,4	118,2	537,7	493,4	190,9	70,0	141,08		
2006	23 830,2	18 461,1	573,7	1335,2	14 734,5	1817,7	5278,5	1220,1	432,9	1472,6	333,3	135,4	601,7	828,9	164,4	89,2	90,57		
2007	27 881,6	21 464,0	460,4	1459,5	17 237,6	2306,5	6303,2	1506,6	498,8	1736,2	361,7	165,0	804,6	906,1	217,0	107,3	114,49		
2008	31 529,4	23 796,1	685,0	1791,4	18 656,5	2663,2	7542,8	1912,0	621,5	2018,1	425,3	175,7	1040,7	907,8	324,0	117,8	190,45		
2009	26 884,8	20 570,6	633,4	1683,1	16 360,6	1893,5	6160,5	1822,5	517,0	1492,5	334,6	147,9	836,5	559,5	356,9	93,1	153,78		

Fuente: BCRP. <http://www.bcrp.gob.pe/estadisticas.html>

Anexo 3a: PBI total y sectorial (1950-2009)



Anexo 3b: Exportaciones totales, tradicionales y no tradicionales FOB (1950-2009)



Anexo 4: Ingresos tributarios recaudados por la SUNAT - Tributos internos según actividad económica, 1998 - 2010 (millones de nuevos soles)

Año	Agropecuario	Pesca	Minería e Hidrocarburos	Manufactura		
				Total	Procesadores de Recursos Primarios	Industria no Primaria
1998	138	59	2068	4730	1289	3442
1999	137	49	2042	4669	1172	3497
2000	148	83	2302	4750	1207	3543
2001	190	76	1194	6033	2565	3468
2002	215	115	1010	6879	3216	3663
2003	275	138	1747	7169	3200	3970
2004	295	201	2736	7275	3027	4248
2005	305	250	4504	7673	3112	4561
2006	348	243	9590	8397	3022	5376
2007	390	349	12 756	8898	2817	6081
2008	394	208	11 289	9166	2162	7004
2009	421	247	6791	9740	2548	7192

Fuente SUNAT, Nota Tributaria Cuadro N° 31

<http://www.sunat.gob.pe/gestion/Transparente/notatributaria/index.html>

**Anexo 5: Propuestas ambientales de política y resultados de ejecución
Frente Verde**

Texto	Propuesta	Ejecución
BARRANTES, Roxana; et al. (2000). Propuesta Ambiental.	Consolidar y ampliar los proyectos piloto de ZEE y OT a nivel regional (caso del IIAP en Madre de Dios -2001- y la experiencia boliviana)	Lineamientos de política para el OT (RM N° 026-2010 MINAM). 104 procesos de ZEE, 86 con fondos y solo 40 ejecutados por los gobiernos distritales (de 1836 distritos).
	Integrar al sector privado para la administración de las ANPs, en alianza estratégica con el SINANPE.	SPDA, Concurso de Fondos Semilla para Proyectos de Conservación (2009). 64 áreas de un total de 825818.06 ha. Concesiones para: áreas de conservación privadas, concesiones para ecoturismo, concesiones para conservación y servidumbres ecológicas. (ver SPDA Boletín Informativo Año 5 N° 8 setiembre 2009).
	Joint venture (acuerdo comercial de largo plazo entre 2 o más partes) para desarrollar contratos forestales entre el sector privado y comunidades campesinas: Proyectos piloto del CONAM en Apurímac y Ayacucho	Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley N° 27308, 2001). Orientada a garantizar el manejo sostenible y la conservación de los recursos forestales. Elementos resaltantes: subasta o concurso público, Derecho de Aprovechamiento Forestal (DAF), responsabilidad del concesionario por la supervisión y control del lote concesionado. (ver Galarza y la Serna, 2005)

Texto	Propuesta	Ejecución
	<p>Concesiones de manejo forestal y reforestación de la selva bajo normas claramente definidas y adecuada supervisión, (Bosque del Biabo).</p>	<p>Proyecto de reforestación nacional del MINAG. Como parte del Plan Nacional de Contingencia y Adaptación del Sector Agrario frente al Fenómeno del Niño 2009-2010, se aprovecharon las lluvias generadas por el Niño para reforestar 200 000 ha de bosques secos en Tumbes, Pirua y Lambayeque en el periodo noviembre 2009 - febrero 2010. Además, este organismo lanzo Campaña Nacional de Reforestación por los 60 millones de árboles, que se contempla en el marco de las actividades de adaptación al cambio climático global. El Perú cumplió la meta, propuesta el 2006, de plantar 100 millones de árboles el 30 de marzo del 2010. Se llevó a cabo en diferentes poblaciones rurales de la costa, sierra y selva del Perú. La nueva meta propuesta es de plantar 180 millones de árboles.</p>
	<p>Concesiones para la conservación y ecoturismo.</p>	<p>17 Proyectos privados de Concesión para el Ecoturismo, abarcando un área total de 55957,37 ha en los departamentos de Madre de Dios, Cusco, Loreto, Ica, Ancash, Ucayali y Junín. (ver SPDA Boletín Informativo Año 5 N° 8 setiembre 2009).</p>
<p>AGENDA PERÚ (2000)</p>	<p>Se necesitan políticas públicas y técnicas de explotación que eviten la depredación e incentiven el uso responsable de los recursos renovables.</p>	<p>No aplica</p>
	<p>Tomar medidas para reducir los riesgos de contaminación ocasionados por la extracción, procesamiento y transporte de los recursos no renovables (minería e hidrocarburos).</p>	<p>EIAs PAMAS y sistemas de fiscalización y sanción del OSINERGMIN (transferencia de sus facultades de fiscalización a la OEFA para el año 2011), DIGESA y SUNASS</p>
	<p>Estudio y registro de las áreas naturales sin protección y aplicar reformas orientadas a la conservación y protección de la biodiversidad de carácter legal, administrativo y financiero que se sustenten en un amplio consenso nacional, que involucre al Estado, al sector privado y a la sociedad civil.</p>	<p>1) Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (Ley N° 28245, 2004). 2) Lineamientos de política para el OT (RM N° 026-2010 MINAM). 3) Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley N° 27308, 2001). 4) SPDA, Concurso de Fondos Semilla para Proyectos de Conservación (2007, 2008 y 2009).</p>

Texto	Propuesta	Ejecución
	<p>Priorizar la investigación científica y tecnológica sobre RRNN y biodiversidad para saber qué proteger. Se necesitan recursos financieros, reforzar y crear instituciones de investigación, programas académicos y becas con el fin de formar recursos humanos, involucrar al sector privado, a la sociedad civil y a las cooperaciones internacionales.</p>	<p>1) Informe Nacional Sobre el Medio Ambiente en el Perú: GEO 2000, GEO 2002-2004, y GEO Andino 2003. 2) Investigación del MINAM, IEP, IIAP, SPDA, MEM, etc. en temas MMAA y sobre manejo óptimo de RRNN. 3) Sistema de becas al extranjero para programas de gestión ambiental (CONCYTEC, Fundación Ford, Fundación Funiber Programa de cooperación técnica de Malasia, etc.)</p>
	<p>Rescatar y reconocer el valor del conocimiento tradicional de los pueblos indígenas sobre biodiversidad y los RRNN, promoviendo su registro, sistematización, protección y evaluación.</p>	<p>1) Festival Amo Amazonía (trabajo realizado por ONGs, estudiantes, instituciones y centros culturales): visión socio-cultural de la amazonia. 2) Wanamey (ONG): especial importancia a los estudios sobre medicina tradicional aunque con sesgo espiritual. 1/</p>
	<p>Dar valor agregado a los RRNN e investigar potenciales mercados internacionales (i.e. “comercio verde” y ecoturismo)</p>	<p>1) Concesiones entregadas por INRENA para la Conservación y Ecoturismo fuera de las ANPs (2000-en adelante). Normatividad: Ley Forestal y de Fauna Silvestre (2000). 2) Iniciativas privadas de comercio justo (especialmente en sector textil); iniciativas públicas: EXPOAGRO 2009. 3) Ley que restablece la denominación del Instituto Nacional de Investigación Agraria – INIA y precisa sus funciones (Ley N° 28987, 2007)</p>
	<p>Recurso Forestal. Investigación y estudio para aumentar el uso comercial y los mercados de distintos tipos de madera con el objetivo de darle un uso integral al bosque.</p>	<p>Iniciativa de organismos públicos (IIAP) e universidades nacionales (UNALM), y de entidades privadas, como universidades (PUCP, ESAN y UP), instituciones y empresas del sector forestal.</p>
	<p>Recurso Forestal. Establecer un sistema legal claro para el sector forestal que promueva un uso sustentable de los bosques. Poner límites de quema y tala de los bosques con fines agropecuarios y promover la agrosilvicultura. Forestación de zonas andinas (caso exitoso de Cajamarca)</p>	<p>1) Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley N° 27308, 2001). 2) Como parte del Plan Nacional de Contingencia y Adaptación del Sector Agrario frente al Fenómeno del Niño 2009-2010, se aprovecharon las lluvias generadas por el Niño para reforestar 200 000 ha de bosques secos en Tumbes, Pirua y Lambayeque en el periodo noviembre 2009 - febrero 2010.</p>
	<p>Recurso Forestal. Políticas complementarias: infraestructural vial para el acceso a mercados, programas educativos, ordenamiento territorial y manejo integrado de las cuencas.</p>	<p>1) Proyecto IIRSA: Carretera Interoceánica. 2) Lineamientos de política para el OT (RM N° 026-2010 MINAM). 3) Creación de la Autoridad Nacional del Agua (ANA, máxima autoridad técnico-normativa del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos), la gestión por cuencas y el régimen de incentivos para mejorar la eficiencia en el uso del recurso.</p>

Texto	Propuesta	Ejecución
	PESCA: investigación científica sobre las características del mar peruano como el estudio de las corrientes y su impacto en la biomasa, actualizar continuamente el monitoreo de los cardúmenes de peces.	IMARPE: Unidad de Tecnologías de Extracción (UTE), Unidad de Tecnologías de Detección (UTD) y Unidad de Percepción Remota y Sistemas de Información Geográfica (UPRSIG). Poseen información detallada de las corrientes, impacto en biomasa, información oceanográfica en tiempo real, entre otros logros importantes sobre investigación del mar peruano.
	PESCA. El Estado debe controlar las altas variaciones en los niveles de extracción, controlar el tamaño de la flota pesquera y la capacidad de procesamiento a través de incentivos que estimulen comportamientos ecológicamente responsables.	1) Ley de Promoción y Desarrollo de la Acuicultura (Ley N° 27460, 2001). 2) Ley sobre Límites Máximos de Captura por Embarcación (D.L. N° 1084, 2008): permite el ordenamiento pesquero de la sobredimensionada flota industrial (extracción de anchoveta y anchoveta blanca).

1/ Iniciativa Privada.

Elaboración propia

Fuente: Barrantes, et al. (2001), Agenda Perú (2000), ANA, CER, Colegio de Ingenieros del Perú, El Comercio, CONAM, CONCYTEC, Congreso de la República, CPGNV, DAR, FONAM, GALARZA y La SERNA 2005, IMARPE, MEF, MINAM, OECD, OEFA, PNUMA, SECO, SEDAPAL, SNI, SPDA, SUNASS. SUPNEP. Entrevista a Isabel Calle, Rosa Morales y Roberto Piselli.

Anexo 6: Propuestas ambientales de política y resultados de ejecución Frente Marrón

Texto	Propuesta	Ejecución
BARRANTES, Roxana; et al. (2000)	Reducción de la contaminación y uso eficiente de materias primas y energía mediante la asistencia técnica directa a través de un Centro de Producción Limpia	1) Cronograma de Priorizaciones para la aprobación progresiva de ECAs y LMPs (Decreto del CD N° 029-2006-CONAM/CD). 2) Suiza (SECO) apoyó a varios países miembros de la OECD, entre los que se encuentra Perú, para lograr la creación de los CPL en cada país. En Colombia y Perú se generó líneas de crédito verde: combinación entre garantía de un banco local (50%) y una donación de repago si la inversión tuvo éxito (20-40%). 3) Resultado: creación del CET, actual CER, que funciona como un CPL al brindar apoyo y asesoría a las empresas con voluntad de hacer cambios ecoeficientes.
	Participación de COFIDE para suministrar recursos financieros a la asistencia técnica enfocada a tecnologías limpias.	El FONAM logró el financiamiento de proyectos MDL, con programas de entrenamiento e información para bancos nacionales como: BCP, BBVA BC, COFIDE, entre otros.

Texto	Propuesta	Ejecución
	Fomentar la certificación ISO 14000	1) Cursos de implementación del Sistema de Gestión Ambiental ISO 14001:2004, Colegio de Ingenieros del Perú CD - Lima. 2) Premio a la Ecoeficiencia Empresarial Junio-2009, organizado por el MINAM y la Universidad Científica del Sur, a las empresas: Repsol, Enersur S.A., Minas Buenaventura y el Grupo Onda Agroambiental. 1/
	Apoyo técnico y financiero para PYMES para el uso de tecnologías limpias.	Trabajo en conjunto entre la OEA y el CONCYTEC PERÚ de “Consultoría para el desarrollo y aplicación de Tecnologías Limpias a nivel Hemisférico en el sector de curtiembre así como el Manual de Transferencia de Tecnologías Limpias en PyMES de este sector.” EL resultado fue la creación del CET y CESEM en Perú. Luego, en el 2008, el CET fue adjudicado al Grupo GEA, la cual relanzo el proyecto como CER.
	Implementación del plan de acción de calidad del aire en Cuzco en ciudades importantes de la costa y la sierra.	1) Reglamento de Estándares Nacionales de Calidad Ambiental del Aire (DS N° 074 - 2001 PCM). 2) Cronograma de Priorizaciones para la aprobación progresiva de ECAs y LMPs (Decreto del CD N° 029-2006-CONAM/ CD).
	Aprobación de ECA (aire y agua), identificar zonas prioritarias y elaborar un plan de acción.	Reglamento de Estándares Nacionales de Calidad Ambiental del Aire (DS N° 074 - 2001 PCM). Se establecen 13 zonas de alta prioridad y un plan de acción para 30 meses.
	Diagnósticos iniciales y monitoreo de la Dirección General de Salud Ambiental del Ministerio de Salud	1) El DIGESA ha creado la “Estrategia para la implementación de los ECA para agua”, del DEPA, Área de Protección de los Recursos Hídricos, Área de Protección de Recursos Naturales Flora y Fauna y el Área de Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica. Estas áreas abarcan varios temas, desde aire y agua hasta medidas sanitarias. Existen abundantes informes técnicos de cada área. 2) Sin embargo, por problemas de recursos, el monitoreo ha ido reduciéndose debido a la obsolescencia de los aparatos de control.
	Sistema descentralizado de revisiones técnicas para vehículos de transporte público. Sistema autofinanciado por las tarifas de la revisión.	1) Problema de monopolio de Lidercom al otorgar a la PNP equipos que sólo podían ser utilizados por los mecanismos que la empresa manejaba. Se tuvieron que devolver los equipos. 2) Es imposible alcanzar los estándares de emisión de azufre debido al alto contenido de este componente en los combustibles.

Texto	Propuesta	Ejecución
	Responsabilidad de las Municipalidades para el mantenimiento de pistas pero en coordinación con otras municipalidades.	No hay avances concretos. Tal vez podría mencionarse la ampliación y desarrollo de la Costa Verde a cargo de los municipios de San Miguel, Magdalena, San Isidro, Miraflores, Barranco y Chorrillos.
	Semaforización para reducir la congestión vehicular.	Programas de semaforización, con el sistema Ola Verde, en diez distritos, entre los que se encuentran: Ate, Miraflores, La Molina, San Borja, San Isidro y Surco
	Reducir el volumen de plomo emitido: dictar estándares para el uso de gasolina sin plomo y prohibir la venta de gasolina con plomo.	1) El DS N° 019-1998 MEM daba como fecha límite para la venta de gasolina con plomo el año 2005. El resultado ha sido la desaparición de este componente en la gasolina. 2) No se han tomado las medidas pertinentes para reducir el nivel de azufre en el combustible diesel. Por un lado, se estableció la Ley que Regula el Contenido de Azufre en el Combustible Diesel (Ley N° 28694, 2006), que establecía la reducción paulatina de los niveles de azufre hasta el 2010. Pero los topes máximos del OSINERGMIN no habían sido actualizados por lo que las empresas decidieron abstenerse a acatar la norma. El resultado fue la postergación de la ejecución de esta ley hasta el 2015 pero la reducción, para el 2010, del azufre en los combustibles de transporte público de Lima y Callao.
	Evaluar la aplicación del ISC que es mayor para las gasolinas sin plomo (mayor octanaje).	Modifican el ISC aplicable a los bienes contenidos en el Nuevo Apéndice III del Texto Único Ordenado de la Ley del IGV e ISC (DS N° 322-2009-EF). Se modificó el ISC para combustibles estableciendo montos fijos según el octanaje pero se mantuvo el mayor cobro para gasolinas con mayor octanaje. 2) El CONAM-MINAM ha estado elaborando Índices de Nocividad de los Combustibles (INC) orientados a promover la reducción del uso de gasolinas de menor octanaje a través del ISC como instrumento de incentivo. Este sería un impuesto que se modifique según el cumplimiento de varios objetivos. Sin embargo, el MEF estableció el ISC por 20 años, lo que elimina el uso del ISC como incentivo para las empresas a usar combustibles de mayor octanaje.

Texto	Propuesta	Ejecución
	Disminuir costos de tratamiento del agua a través de la reducción de descargas realizadas en diferentes ríos.	1) Ley de Recursos Hídricos (Ley N°29338, 2009): creación del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos. 2) Creación de la Autoridad Nacional del Agua (ANA, máxima autoridad técnico-normativa del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos), la gestión por cuencas y el régimen de incentivos para mejorar la eficiencia en el uso del recurso.
	Incrementar los cargos por disposición de residuos líquidos en los ríos.	Rol regulador del ANA sobre la cantidad y calidad del agua, facultad que el DIGESA antes no poseía.
	Reforma integral del sistema de provisión de agua potable.	SEDAPAL: Sistema tarifario escalonado, inversiones en alcantarillado y provisión de agua potable.
	Sistema para separar desechos residenciales de aquellos de alta toxicidad. Altos costos asumidos por quienes generan los residuos tóxicos.	1) Ley General de Residuos Sólidos (Ley N° 27314, 2000). 2) No existe voluntad política y hay una incipiente tributación de arbitrios en algunos municipios, lo que reduce la capacidad para el manejo de desechos sólidos.
	Optimizar el horario de recojo y reducir el tiempo que los residuos están en la vía pública.	1) Ley General de Residuos Sólidos (Ley N° 27314, 2000). 2) No existe voluntad política y hay una incipiente tributación de arbitrios de algunos municipios, lo que reduce la capacidad para el manejo de desechos sólidos. 3) Se redujo el área de recojo de basura de la Municipalidad de Lima. Son pocos los distritos que tienen los recursos económicos suficientes para tener un sistema de recojo de residuos eficiente (Miraflores, San Isidro, San Borja, Surco, entre otros).
	Programas de reciclaje.	Plan Integral de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos (PIGARS). Busca formalizar a los recicladores informales en asociaciones civiles sin fines de lucro orientadas al almacenamiento y la comercialización de los residuos reciclados.
AGENDA PERÚ (2000)	SUELOS. Debido a la pérdida de tierras fértiles por erosión, salinización de las áreas irrigadas y por el uso intensivo de pesticidas y plaguicidas es necesario una administración integrada de los recursos (agua, insumos, tecnologías y propiedad). EL estado junto con los agricultores debe ejecutar programas de recuperación de suelos.	PRONAMACHCS (Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos). Creación AGRORURAL en 2008 (PRONAMACHCS es ahora Programa de AGRORURAL).

Texto	Propuesta	Ejecución
	<p>AGUA. Solucionar la desigual distribución de los recursos hídricos con obras de ingeniería hidráulica para asegurar y regular el abastecimiento de agua para la agricultura, la producción de energía, la industria, la minería y el consumo humano.</p>	<p>1) Ley de Recursos Hídricos (Ley N° 29338, 2009): creación del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos. 2) Creación de la Autoridad Nacional del Agua (ANA, máxima autoridad técnico-normativa del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos), la gestión por cuencas y el régimen de incentivos para mejorar la eficiencia en el uso del recurso.</p>
	<p>Construir plantas de tratamiento, instalar equipos para limpiar descargas en las plantas industriales y mineras y establecer un sistema nacional de control y regulación de la calidad del agua.</p>	<p>1) Ley de Recursos Hídricos (Ley N° 29338, 2009): creación del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos. 2) Creación de la Autoridad Nacional del Agua (ANA, máxima autoridad técnico-normativa del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos), la gestión por cuencas y el régimen de incentivos para mejorar la eficiencia en el uso del recurso.</p>
	<p>Compensar a quienes están ubicados en las zonas de captación del agua por su conservación, tal como bosques y terrenos acuíferos que retienen el agua de las lluvias y de los deshielos.</p>	<p>Ley de Recursos Hídricos (Ley N° 29338, 2009) Si se efectuaron pagos a los pobladores en las zonas de captación de agua.</p>
	<p>Establecer políticas públicas enfocadas a reducir el consumo de agua por habitante y por unidad de producto: minimizar el desperdicio y fugas, promover uso de equipos eficientes y reciclar el agua utilizada.</p>	<p>SEDAPAL: Se han establecido tarifas escalonadas según el consumo de agua y el lanzamiento de nuevos productos para el ahorro de agua hasta en 30%.</p>
	<p>Recursos minerales. Desarrollar la investigación científica y tecnológica de la explotación minera debido a que es un recurso agotable y cuya rentabilidad es sensible a la aparición de sustitutos generados por los avances tecnológicos.</p>	<p>Iniciativas siguen perteneciendo a universidades; INGEMMET se restringe a la Geología.</p>
	<p>Generar incentivos para que los empresarios mineros incorporen los daños ambientales en sus costos de producción.</p>	<p>1) Aprobación y supervisión de PAMAs por Gobiernos Regionales (Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, 2003). 2) Grupo de Diálogo Minería y Desarrollo Sostenible (GDMS), desde 2000, que integra: empresas mineras, ONGs, consultores, comunidades, universidades, autoridades locales, OSINERG-MIN, Defensoría del Pueblo, y el Ministerio de Energía y Minas.</p>

Texto	Propuesta	Ejecución
	Compensar la extracción minera con el aumento de otras formas de capital: capacidad productiva, recursos humanos, infraestructura física, generación de conocimientos, etc.	Recursos de regalía minera deben ser utilizados por ley para el financiamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local. Recursos de Canon minero deben ser usados solo en gastos de inversión.
	Residuos Sólidos. Aplicar EIAs y PAMAs para el manejo de residuos y desechos. Crear un sistema de supervisión y fiscalización gubernamental que involucre a la sociedad civil	1) Se elaboraron EIAs para los rellenos y plantas sanitarias y se formalizaron los botadores. 2) Problemas de fiscalización del DIGESA (posibles casos de corrupción).
	Promover el reciclaje de desechos sólidos como cartón, maderas, aluminio, telas y vidrio.	La ONG IPES - Promoción del Desarrollo Sostenible, la Municipalidad de Santiago de Surco, el Ministerio del Ambiente, la Cámara de Comercio de Lima y la Cooperación Suiza, el 3 junio del 2010 inauguraron la primera campaña de acopio RAEE, denominada "Tecno Recicla Perú" orientada a sensibilizar a la población sobre un adecuado manejo ambiental de sus residuos electrónicos obsoletos.
	Contaminación del aire. Resolver el problema del transporte urbano: concesión de rutas a empresas que tengan vehículos modernos y que minimicen las emisiones nocivas y explorar y estimular el uso de transportes alternativos (metro, tranvía y bicicleta).	1) Proyecto Ley Marco para la Promoción al Uso de la Bicicleta como Medio de Transporte Sostenible (Ley N° 1691-2007, CR) aunque falta la aprobación del congreso. 2) Programas del metropolitano y buses a GNP. 3) No existen adecuados EIAs para el Metropolitano o el Tren Eléctrico (caso de la cementera en la Videna).
	Fomentar el uso de de fuentes de energía menos contaminantes como el GNP y el GLP.	1) Cambio de la matriz energética a través del programa "Mi Taxi" que financia la compra de autos Chevy-Chevrolet que funcionan con GNP. El crédito se va pagando cada vez que se cargue el auto con GNP. Funciona como un "bono chatarrero" al estar orientado a los choferes de taxi con un alto recorrido diario. 2) Buses a gas para el corredor vial actual y para los potenciales corredores viales que se quieren construir. 3) Normas que promueven el cambio de matriz energética para distintos sectores. 4) MDL para el cambio de carbón a GNP de empresas hidroeléctricas (Santa Rosa, entre otras).

1/ Iniciativa privada.
Elaboración propia.

Fuente: Barrantes, et al. (2001), Agenda Perú (2000), ANA, CER, Colegio de Ingenieros del Perú, El Comercio, CONAM, CONCYTEC, Congreso de la República, CPGNV, DAR, FONAM, GALARZA y La SERNA 2005, IMARPE, MEF, MINAM, OECD, OEFA, PNUMA, SECO, SEDAPAL, SNI, SPDA, SUNASS, SUPNEP. Entrevista a Isabel Calle, Rosa Morales y Roberto Piselli.

**Anexo 7: Propuestas ambientales de política y resultados de ejecución
Frente Azul**

Texto	Propuesta	Ejecución
BARRANTES, Roxana; <i>et al.</i> (2000)	Ley de participación ciudadana en Materia Ambiental.	Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios Reconocido en el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo aprobada por el Congreso pero no promulgada por el Ejecutivo. Hay un problema si un ciudadano, que no es poblador indígena, quiere ejercer sus derechos a ser consultado mediante esta ley por algún proyecto que atente contra su entorno de vida (i.e. El caso del Tren Eléctrico y la extracción de los árboles de la Av. Aviación y las consecuencias para los residentes de la zona).
	Como beneficio por firmar el Protocolo de Kyoto podemos participar en proyectos del MDL (mecanismos de desarrollo limpio) para lo cual se deben precisar prioridades ambientales en el marco del desarrollo sostenible.	1) CONAM: punto focal entre UNFCCC y el AND del MDL. Ha implementado el procedimiento ISO P-34, que permite más agilidad en la evaluación de los proyectos MDL. 2) FONAM: Apoyo del sector privado y público en asesoría técnica y para conseguir financiamiento. Ha sido el punto focal del Negocio del Carbono con el BM. Están trabajando 46 proyectos MDL potenciales, 35 del sector energía y 11 forestal. 3) CER: promueve la competitividad de las empresas e instituciones peruanas a través de propuestas innovadoras y buenas prácticas ambientales y sociales. 4) Mecanismo REDD – MINAM. 5) Cursos sobre el mecanismo REDD del MINAM.
	Realización de inventario de GEI.	El MINAM anunció en febrero del 2009 la implementación del Sistema de Generación de Datos para el Inventario de Gases de Efecto Invernadero.
	Establecer un grupo de trabajo de especialistas ambientales con experiencia docente para cambiar la currícula y métodos de enseñanza orientada a una perspectiva ambiental.	DIGESA, materiales de Educación Ambiental, disponibles en su sitio web como manuales, folletos, presentaciones y videos. CONAM, guías de temas ambientales pero que no han sido retomadas por el MINAM. Sin embargo, siguen ejecutándose diversos talleres.
	Integrar en la currícula de distintas profesiones la problemática ambiental.	Hay avances en algunas universidades que ofrecen cursos electivos en temas relacionados con la problemática ambiental (Recursos Naturales, Gestión Medio Ambiental, Biocomercio, Paisajismo, etc.)

Texto	Propuesta	Ejecución
AGENDA PERÚ (2000)	Fomentar una cultura de conservación mediante campañas educativas para evitar el desperdicio del agua.	Mi Vivienda y SEDAPAL: Campaña Ahorro de Agua. Se establecieron programas para que se cambien los sistemas de griferías e inodoros antiguos por equipos ahorradores de agua. Además, se ha realizado una campaña publicitaria con spots sensibilizadores sobre esta problemática.
	Evitar políticas sectoriales que vayan, de manera indirecta, en contra de las políticas ambientales explícitas.	Es imposible alcanzar los estándares de emisión de azufre debido al alto contenido de este componente en los combustibles.
	Promover el uso de incentivos de mercado para estimular el comportamiento ambientalmente responsable de los agentes económicos. Pueden del tipo impositivo (impuestos ambientales e incentivos tributarios) o no impositivos (permisos transables, cargos por servicios ambientales y depósitos reembolsables).	1) Falta de incentivos y concordancia entre organismos para que se pueda aplicar la Ley que Regula el Contenido de Azufre en el Combustible Diesel (Ley N° 28694, 2006). 2) Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (Ley N° 28245, 2009): se contempla en la ley la importancia del uso de incentivos impositivos como no impositivos. Rol de la OEFA para el cumplimiento de estos incentivos y obligaciones por parte de entidades públicas.
	Establecer canales para lograr la participación ciudadana como audiencias públicas para discutir sobre proyectos de inversión. Será necesario difundir la información de los EIAs de una manera de fácil comprensión.	El MINAM junto con el MEM, programan mensualmente diversas audiencias públicas para exponer los proyectos de inversión y difundir la información de los EIAs de cada proyecto.

1/ Iniciativa privada.

Elaboración propia.

Fuente: Barrantes, et al. (2001), Agenda Perú (2000), ANA, CER, Colegio de Ingenieros del Perú, El Comercio, CONAM, CONCYTEC, Congreso de la República, CPGNV, DAR, FONAM, GALARZA y La SERNA 2005, IMARPE, MEF, MINAM, OECD, OEFA, PNUMA, SECO, SEDAPAL, SNI, SPDA, SUNASS. SUPNEP. Entrevista a Isabel Calle, Rosa Morales y Roberto Piselli.

POLÍTICAS PARA UN CRECIMIENTO CON EQUIDAD

Pedro Francke

INTRODUCCIÓN

Este ensayo plantea una aproximación a las políticas necesarias para un crecimiento con equidad en tres ejes de reflexión. La primera parte discute los conceptos y principios generales que deben servir para orientar las políticas públicas orientadas al desarrollo y la equidad, así como una visión global de los problemas nacionales. La segunda parte se concentra en la economía y plantea un esquema de análisis y propuestas de política a nivel macro, para promover un crecimiento con mayor equidad, favoreciendo el empleo en el sector capitalista y el crecimiento en el sector de subsistencia. La tercera y última parte está dedicada a las zonas que concentran las mayores tasas de pobreza, la sierra y selva rurales, mediante el análisis de las condiciones geográficas y sociales de la baja productividad de los pequeños productores rurales y el planteamiento de alternativas para elevar esa productividad como la clave para reducir su pobreza por ingresos.

1. DESARROLLO, EQUIDAD Y POLÍTICAS SOCIALES

1.1 ¿Qué desarrollo queremos? ¿A dónde queremos dirigirnos?

¿Cuál es el objetivo último que tenemos en nuestras políticas públicas? Desde nuestro punto de vista, el objetivo del desarrollo es mejorar la libertad y las capacidades de las personas, es decir el rango de sus funcionamientos posibles, de manera sostenible (Sen, 1999). Un enfoque de desarrollo humano como este pone énfasis en la salud, la educación, la participación ciudadana en las decisiones colectivas en democracia, la integración en la vida social y el poder gozar de un medio ambiente no contaminado o destruido. El acceso a bienes y servicios, que es lo que miden los ingresos reales y de alguna manera el PBI, puede ser útil para lograr esos funcionamientos básicos y muchos otros, pero son solamente un medio para ello y puede haber muchos otros factores que los amplíen o reduzcan.

Un segundo elemento fundamental de nuestro objetivo es que esta ampliación de las capacidades de las personas debe alcanzarse *con equidad*. La justicia en la distribución de las oportunidades y las capacidades es otra característica central que define la sociedad a la que aspiramos, y si bien existen diversos enfoques respecto de la justicia social, las grandes desigualdades que existen en el Perú ponen de relieve el enorme camino que tenemos que recorrer en este aspecto.

Digamos entonces que queremos un desarrollo humano con justicia, centrado en la ampliación de las capacidades y libertades de las personas para ampliar sus posibilidades de ser y hacer, de mejorar su calidad de vida en forma equitativa. Queremos un desarrollo donde las inequidades en el acceso a los recursos no condenen a millones a la pobreza. Queremos un desarrollo donde los derechos humanos sean respetados de tal manera que todos los individuos tengan la seguridad que otorgan estas garantías básicas para su vida y que el Estado sea la entidad efectivamente garante de esos derechos. Queremos un desarrollo basado en las comunidades y donde estas, y en especial los pueblos indígenas, tengan un espacio amplio de autonomía en la decisión de su propia opción de desarrollo; lo que demanda el respeto y ampliación de los derechos de los pueblos indígenas. Queremos un desarrollo basado en la justicia social, en el respeto a las diferencias culturales y en el diálogo intercultural. Queremos un desarrollo en el cual la mejora de la calidad de vida y la ampliación de los derechos humanos vayan de la mano con un equilibrio armonioso con el medio ambiente, de tal manera que el aire, el agua, los bosques y la biodiversidad sean respetados y preservados, asegurando de este manera que futuras generaciones puedan gozar también de esos recursos que la naturaleza nos ha brindado.

No decimos nada nuevo: esta misma orientación está presente en diversos convenios e instrumentos internacionales, en particular en la Convención Universal de los Derechos Humanos, la Declaración del Milenio y el Convenio 169 de la OIT sobre los Pueblos Indígenas. No por eso deja de ser un punto de partida indispensable. Desde esta mirada de lo que queremos con el desarrollo se pone en el centro a la vida y no al mercado o a la economía, que pueden tener un rol pero subordinado o instrumental al bienestar de la gente y de los pueblos.

La complejidad de estas orientaciones básicas seguramente no se ve reflejada ni es asumida adecuadamente en las propuestas de política que aquí se presentan, pero es conveniente empezar recordando lo fundamental y no dejar que nuestras propias deficiencias para lograr una propuesta integral nos lo hagan perder de vista.

1.2 Políticas públicas y derechos sociales

El llamado «enfoque de derechos», basado en los derechos humanos, es una base conceptual básica a considerar para las políticas públicas. El enfoque de derechos

tiene amplias bases comunes con el enfoque de libertades y capacidades, o desarrollo humano, planteado en el acápite anterior, pero además contiene una determinada visión sobre la equidad y sobre las relaciones entre los individuos y el Estado.

La sociedad moderna no puede entenderse sin esta base de relación entre individuo y Estado que constituyen los derechos, que protegen la autonomía de las personas y ponen freno al poder del soberano. Los derechos humanos incluyen tanto a los derechos civiles y políticos como a los derechos económicos, sociales y culturales, entre los que destacamos los derechos a la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el trabajo y la seguridad social.

Existe una estrecha relación entre derechos civiles y políticos y derechos económicos y sociales. Por ejemplo, la ausencia de derechos sociales constriñe severamente la posibilidad de ejercer derechos civiles y políticos, como sucede con las personas pobres o analfabetas en el Perú (López, 1997). Debe recordarse, también, la idea de considerar a la ciudadanía social como un elemento fundamental de la democracia (PNUD, 2004). Dado el tema de este artículo nos concentraremos en los derechos sociales.

Hay tres consideraciones propias de un enfoque de derechos que vale la pena resaltar, por sus implicancias sobre las políticas sociales. Una primera consideración a tener en cuenta es que estos derechos en algunos de sus aspectos son de cumplimiento progresivo, dado que el Estado no puede comprometerse a lograr que toda la población peruana tenga, por ejemplo, una atención de salud integral en forma inmediata. Ello, sin embargo, no hace que la obligación del Estado de ese cumplimiento progresivo sea menor. Así, el derecho a la educación, por ejemplo, implica que el Estado debe hacer todos los esfuerzos posibles por asegurar, en el menor plazo posible, que efectivamente todos los niños peruanos tengan acceso a una educación básica de calidad. En este esquema, si bien términos como «el mayor esfuerzo posible» que se utilizan en los tratados internacionales y resoluciones de organismos multilaterales sobre derechos económicos, sociales y culturales pueden parecer poco definidos (Ocampo, 2010, p. 304), al mismo tiempo es bastante claro que ese esfuerzo no se ha hecho en el Perú de manera permanente en las últimas décadas. A casi 200 años de vida republicana y tras veinte años de crecimiento económico, el estrecho alcance que tienen los derechos sociales en el Perú muestra que nuestro Estado ha incumplido las obligaciones que asumió cuando suscribió los convenios internacionales que respaldan estos derechos.

El esfuerzo por cumplir y ampliar con los derechos sociales está claramente vinculado, desde la economía, a la recaudación tributaria. Como dice Ocampo (2010), «el avance hacia una política social de corte universal no será posible sin un nuevo “pacto fiscal” en la región, que refuerce en particular la tributación directa» (p. 320).

Una segunda consideración a tener en cuenta es que el avance en la realización de esos derechos debe evaluarse desde la situación de los sectores menos favorecidos de

la sociedad. El criterio básico de equidad en los derechos es que estos son iguales para todos. Para decirlo de una manera, no hay derecho realizado si no lo es para todos; beneficio para algunos no es derecho. Dado que en nuestro país existen todavía sectores sociales marginalizados y excluidos cuyo acceso, por ejemplo, a una atención de salud es mínimo, ello implica que el derecho a la salud en el Perú es casi inexistente.

Esto, por cierto, tiene implicancias sustanciales para las políticas sociales, implicancias que usualmente no se resaltan. Quiere decir que la primera obligación del Estado peruano es lograr que toda la población tenga acceso a un nivel básico de servicios como educación y salud. Esto debe anteponerse a la continuación de tratamientos tributarios especiales hacia sectores donde se generan grandes riquezas o al lanzamiento de nuevos programas sociales que no llegarán sino a una parte minoritaria de la población, por lo menos durante muchos años. Así, defender con firmeza el derecho a la educación implica que proyectos que buscan llevar un nivel básico de educación a los más pobres y que tienen hoy menos acceso a una educación de calidad, debe ser prioritario.

Una tercera consideración a resaltar es que la participación ciudadana es parte fundamental de los derechos sociales. Solamente profundizando la democracia se lograrán los derechos sociales, con una ciudadanía activa y participante que haga oír su voz (ver por ejemplo Banco Mundial 2005; Cáceres *et al.*, 2005). La participación ciudadana exige que la ciudadanía se organice en una sociedad civil autónoma y potente. Por un lado, esta debe ser autónoma, relacionada con el Estado y con los partidos políticos, pero diferenciada de ellos, con identidad y funciones propias. Por otro lado, debe articular la voz ciudadana de manera sectorial para proponer políticas públicas y dialogar alrededor de ellas, participar en la gestión y vigilar los compromisos asumidos por el Estado y por los partidos.

En el marco de estas tres consideraciones, una lógica de derechos quiere decir lo siguiente: 1) que el Estado promueve activamente que toda la población, y ojo, decimos *toda*, pueda gozar de condiciones básicas de educación, salud, alimentación, vivienda, trabajo y seguridad social; es decir, se establece un piso general para el desarrollo humano; 2) que el Estado tiene como primera prioridad y dedica sus mayores esfuerzos a ampliar y mejorar esas condiciones básicas, levantando ese piso; 3) que esas condiciones básicas y esos logros buscados para *todos*, decididos tras una consulta y decisión democrática, son explícitamente informados por el Estado, de tal manera que la gente sabe cuáles son sus derechos y, por lo tanto, tiene una base para exigirlos.

Esta lógica está ausente en el Perú, debido las siguientes razones:

- a) Salvo algunas atenciones de salud muy básicas —como vacunaciones— y una educación primaria de baja calidad, no hay servicios públicos que lleguen a más del 90% de la población.

- b) Las prioridades, tanto de la política económica como de la política social, *no* son levantar ese piso mínimo para llegar a los excluidos.
- c) En la mayoría de programas sociales no hay compromisos claros por parte del Estado, o cuando los hay estos son sistemáticamente incumplidos sin ninguna consecuencia jurídica o política, por lo que predomina una distribución discrecional de los beneficios.

Cabe aclarar, por cierto, que el hecho de Estado tenga un enfoque de derechos y promueva activamente que toda la población tenga acceso a determinadas condiciones básicas, no quiere decir necesariamente que el Estado es el que tiene que proveer o financiar esos bienes o servicios. Que el derecho a la alimentación se resguarde no demanda necesariamente que el Estado reparta alimentos a toda la población, ni el derecho al trabajo se logra solamente cuando el Estado da empleos a todos. Que el gobierno financie o provea directamente determinados servicios que constituyen derechos fundamentales es una opción válida, posiblemente la mejor en muchos casos, pero no la única y exclusiva en el marco de una lógica de derechos. Las políticas para promover una realización efectiva de los derechos pueden ser diversas, pueden incluir mecanismos de mercado y responsabilidades de las familias, pero deben asimismo conllevar a un esfuerzo planificado, el máximo posible, desde el Estado.

En este marco, está claro que una política de derechos sociales en el Perú demanda lo siguiente:

1. Una amplia discusión y una decisión democrática sobre los derechos que queremos y podemos asegurar en el corto, mediano y largo plazo.
2. Una política tributaria orientada a recaudar más impuestos de una manera equitativa, de tal manera de aumentar los recursos orientados a la realización de los derechos.
3. Del modo anterior, aumentar significativamente el gasto social, en particular el gasto en educación, salud, alimentación, vivienda, trabajo y seguridad social.
4. Orientar ese mayor gasto hacia los grupos excluidos y a las prioridades establecidas en términos de derechos.

Los derechos sociales demandan políticas públicas con enfoque de género, de interculturalidad y de integración de las personas con discapacidad. Las mujeres y las personas de diversidad sexual, los grupos étnicos originarios, andinos, amazónicos y afroperuanos y las personas con discapacidad son los sectores que mayor discriminación sufren en la sociedad peruana y con relación al derecho a la salud. Las políticas orientadas específicamente a incluir a estos grupos en la sociedad y el Estado, eliminando las barreras que les impiden el goce de su derecho a la salud y el conjunto de derechos humanos, resultan fundamentales.

1.3 Los retos del desarrollo en el Perú: una mirada integradora

Dentro de estas orientaciones fundamentales, una visión del desarrollo como ampliación de capacidades y un enfoque de derechos —antes de entrar al tema específico de las políticas sociales— es importante tener una visión global del Perú y sus retos.

Si hubiera que resumir en una frase los problemas del Perú, podríamos decir que son las condiciones de exclusión social, la inexistencia de un Estado-nación basado en una democracia sólida y duradera y una economía dependiente y primario-exportadora sin una dinámica sostenida de crecimiento con equidad. Estos tres factores, el social, el político y el económico se refuerzan entre sí.

Desarrollemos un poco estas ideas. En efecto, nuestra sociedad es socialmente excluyente, con amplios sectores sociales sin acceso a servicios básicos, con posibilidades muy limitadas de tener un empleo formal o de gozar plenamente de sus derechos civiles (Figuroa, Sulmont & Altamirano, 1996). Desde el poder se desprecia a las culturas originarias y se discrimina a quienes no son blancos y a las mujeres, que no son tratados como iguales. Hay una fuerte desigualdad y estratificación social. El resultado de esa fractura histórica es la debilidad de un sentimiento o configuración nacional: mientras buena parte de los grupos dominantes tiene su faro mirando al extranjero, las grandes mayorías sienten que el país no les pertenece porque quienes lo dominan lo hacen sin ellos y a sus espaldas. Ello ha generado un sentimiento general de desconfianza y de desprecio hacia lo público, cuyas consecuencias son una corrupción muy extendida y profunda y un deterioro de los «bienes comunes». No es solamente el espacio de las representaciones políticas el que está desgastado; casi todo espacio colectivo sufre problemas similares, desde el fracaso de las cooperativas azucareras hasta los clubes deportivos.

Este resultado social en buena parte se debe a lo que sucede en las esferas política y económica. En lo político, tenemos un Estado que no asegura casi ningún derecho social de manera universal y que no atiende ningún servicio ni trámite en quechua (un tercio de la población tiene como lengua materna alguna lengua autóctona, el 90% de ellos el quechua). Toda la dinámica política es básicamente ajena a este grupo social. Por otro lado, la estructura económica no ha integrado al país, sino que ha generado algunas áreas —territoriales y sectoriales— de progreso capitalista en un mar de pequeña producción de subsistencia campesina y urbana. De esta manera, no se ha generado ni una burguesía nacional fuerte ni un proletariado significativo: prevalece la «cultura combi».

En segundo lugar, tenemos el problema económico. El neoliberalismo nos ha llevado de regreso al modelo primario-exportador, que —como en los años cincuenta— genera enclaves de grandes empresas mineras poco generadores de empleo (Francke

& Iguíñiz, 2006) y poco relacionados al resto de la estructura productiva, que además están mayoritariamente bajo control de capitales extranjeros. Esta estructura no logra generar una dinámica económica de amplia base diversificada productivamente, ya que la minería y otros sectores primarios si bien generan divisas necesarias para el crecimiento económico, en términos de ampliación del mercado interno, generación y absorción de tecnologías, desarrollo de nuevos productos y servicios, son demasiado pequeños (Jiménez, 2010b). El empleo creado es poco y la concentración de ingresos, sobre todo en años con altos precios internacionales como los recientes, es muy grande. El Estado tendría que ser el llamado a redistribuir el ingreso y aprovechar las riquezas minerales para impulsar el desarrollo tecnológico y de otros sectores e industrias; sin embargo, el Estado está capturado por estos sectores que frenan una tributación efectiva sobre las riquezas minerales que constitucionalmente pertenecen a la nación.

Este resultado también tiene bases sociales y políticas. Entre las primeras, parte de la debilidad de un sector de medianas empresas nacionales se debe a la dificultad de asociación, ya que la enorme mayoría de empresas son familiares y los esfuerzos asociacionistas o cooperativistas han tenido poco éxito. Entre las segundas está un sistema político dominado por estos grandes intereses y por lo tanto incapaz de asumir el rol de liderazgo y promoción que se necesita.

Finalmente, está el problema político. Hay una democracia débil, en la que las demandas de cambio del pueblo no logran ser canalizadas por el sistema político, terminando con un gran desgaste no solo de los gobiernos son también del propio régimen —como lo atestiguan encuestas del Latinobarómetro y diversos estudios—. En el pasado este desgaste ha provocado cada cierto tiempo el regreso a regímenes autoritarios y es aún incierto si hemos superado ese problema. El sistema político es muy poco transparente y la prensa, en particular la televisión, se mantiene por un oculto intercambio de favores con el régimen de turno. Los grupos gobernantes tienden a utilizar su acceso a cargos en provecho propio y quienes tenemos algunos años sabemos que los casos de corrupción no son solo de este gobierno (Lynch, 2010).

Las dificultades de representación política tienen bases sociales y económicas. La propia fragmentación social, así como la desconfianza imperante a todo nivel, llevan a representaciones muy débiles. Los excluidos económica y socialmente tienden a ser también excluidos políticos (Figueroa, Sulmont & Altamirano, 1996). Por otro lado, la estructura económica genera una alta concentración de ingresos que en un sistema tan poco transparente se traslada inmediatamente también como alta desigualdad política. Hay una estrecha relación, captura casi, del poder político por el poder económico (Durand, 2003; 2005). Además, hay una dependencia económica y los tratados de libre comercio limitan el espacio real de soberanía nacional sobre la que el sistema político puede decidir (Fairlie *et al.*, 2006).

1.4 Entendimiento y rol de las políticas sociales

¿Qué nos dicen este marco conceptual y esta visión global del Perú en relación a cómo debemos entender las políticas sociales en el Perú?

Lo primero es revalorar la importancia de los objetivos sociales. Desarrollo, progreso y bienestar no se limitan ni se logran únicamente con mayor PBI o un acceso más amplio a bienes y servicios en el mercado, con todo lo que esto puede ayudar. Mayores conocimientos y habilidades, mayor esperanza de vida y menos discapacidad, mejores relacionamientos sociales, son fundamentales; y para el logro de esos objetivos, las políticas sociales son muy importantes.

Lo segundo es la necesidad de enfocar los problemas de la desigualdad y la exclusión como centrales, y su superación como un objetivo fundamental de las políticas públicas. No es suficiente confiar en el «chorreo» para que el crecimiento económico, manteniendo las condiciones de desigualdad y exclusión, vaya lentamente mejorando los ingresos de los pobres. No es suficiente en relación al objetivo mismo, más allá y adicionalmente a las críticas a ese enfoque que se han hecho en el Perú debido a la lentitud y debilidad del «chorreo». No es suficiente, además, por el entramado de exclusiones que hace que esta situación ponga en riesgo la sostenibilidad del crecimiento, la democracia y los progresos sociales, incluso bajo condiciones de reducción de la pobreza. Las políticas sociales, ante esta necesidad, pueden y deben convertirse en un instrumento fundamental para promover la igualdad e inclusión social.

Lo tercero es que una propuesta de políticas debe considerar lo económico y lo social de manera conjunta. Bajo este enfoque, se debe incluir una propuesta económica como parte fundamental de las medidas orientadas a superar la exclusión y avanzar en los logros sociales, ya que: i) la pobreza y la desigualdad económica son problemas sociales fundamentales, ii) las condiciones de pobreza y desigualdad económica son una barrera fuerte para que las familias excluidas mejoren sustancialmente sus condiciones de educación, salud y saneamiento y gocen de manera efectiva de sus derechos civiles y políticos. Del mismo modo, las políticas de educación, salud y seguridad social no solamente son indispensables para enfrentar las condiciones de exclusión social sino que tienen efectos sobre las posibilidades de aprovechar las oportunidades económicas por parte de estos sectores sociales.

El cuarto elemento importante se refiere a los derechos como enfoque central en las políticas sociales. Como hemos planteado, este enfoque nos plantea criterios hacia los derechos sociales vinculados a las prioridades, la consideración prioritaria de los excluidos y las condiciones de democracia y participación en la definición de las metas y políticas sociales.

En los acápite que siguen, se parte del supuesto de que existe voluntad política de aplicar políticas sociales con un enfoque de derechos, luchando contra la desigualdad

y la exclusión. Dejamos de lado los cambios en las reglas electorales y del sistema político, y en la organización social misma de los excluidos, que siendo fundamentales corresponden a otro tipo de análisis (para un ejemplo, ver Francke & Iguíñiz, 2006). Para decirlo de otra manera, suponemos que la exclusión política es una variable exógena (a diferencia de Figueroa, 2003) que ha sido cambiada.

2. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EQUIDAD

2.1 Visión del desarrollo económico

No hay problema más importante para el desarrollo económico nacional que la difícil combinación entre, por un lado, el crecimiento económico y la concentración de ganancias en los sectores de punta de la economía nacional y, por otro, el progreso de la enorme base de peruanos empobrecidos que se refugia obligadamente en su pequeña chacra o negocio ambulante.

Desde un punto de vista, la solución pasa por atraer a los grandes capitales, cuyos negocios irán generando un «chorreo» que eventualmente beneficiará a los pobres. Este enfoque, predominante en nuestra vida republicana, no ha logrado incorporar a la mayoría de peruanos a un empleo digno y una vida decente. La pobreza se ha reducido lentamente en la última década dejando a amplios sectores de lado y persiste una enorme desigualdad, con una minoría privilegiada y un Estado sin recursos para cumplir su función, lo que desemboca en conflictos sociales, inseguridad e inestabilidad.

Una propuesta de desarrollo nacional tiene que ser incluyente. La cuestión no es que «chorree», concepto según el cual hay un crecimiento económico concentrado en pocos, mientras la mayoría debe esperar a que le caigan gotas de mejora social en mayor o menor cantidad. Lo que debe buscarse es que el desarrollo sea de todos, también y sobre todo de los campesinos, los pequeños empresarios de la ciudad y del campo y los trabajadores. Estos sectores también tienen potencial económico, pueden producir más y mejorar sus negocios, y con un apoyo inteligente del Estado pueden lograrlo más rápidamente.

Quienes piensan que las grandes inversiones son la única alternativa, también consideran que el crecimiento económico lo determina todo y subordina lo social. No es así. Si bien es cierto que el crecimiento económico promueve el desarrollo social, este tiene también su propia dinámica. En el mundo, países del mismo nivel económico tienen esperanzas de vida que se diferencian hasta en ¡veinte años! Una visión integrada de desarrollo económico y desarrollo social es fundamental.

Una propuesta de desarrollo alternativo no puede ignorar, sin duda, la necesidad de que se incrementen las inversiones de gran volumen, que generan empleo, aportan al fisco, traen divisas y promueven la modernización. Pero a ello, hay que añadir

también las pequeñas inversiones y tener claro que lo que queremos como sociedad no es maximizar inversiones sino aumentar el bienestar. Atraer grandes capitales al país es importante, pero debemos lograr que aporten lo más posible al desarrollo nacional: que paguen impuestos, que generen masivamente empleo, que transfieran tecnología, que se alíen y trabajen con los pequeños productores, que no dañen el medio ambiente ni afecten a los indígenas o campesinos. Una alternativa de políticas debe preocuparse por la base y no solo por la punta.

2.2 Crecimiento, progreso inequitativo y daño

La economía peruana ha crecido de una manera excepcional entre 2006 y 2009. En esos cuatro años el crecimiento acumulado del PBI ha sido del 30% y el de la demanda interna del 40%, algo nunca antes visto en el Perú. El crecimiento del empleo formal (empresas de más de diez trabajadores del Perú urbano) ha sido de 30%. Es decir, partiendo de una base de 1,6 millones de trabajadores en 2005, se han creado unos 500 000 empleos.

La inversión pública ha aumentado 140% entre 2005 y 2009 (aunque desde una base muy pequeña) y el gasto no financiero del gobierno general más del 50%. Si se compara al Estado peruano con otros países estamos todavía muy atrás en gasto social, pero si comparamos con anteriores gobiernos, es decir con nuestra propia historia, este ha podido gastar como nunca antes.

Sin embargo, este crecimiento ha sido muy desigual. Los pequeños agricultores y autoempleados no han recibido apoyo. Los sueldos y salarios no han aumentado, los contratos a plazo fijo han aumentado mucho más que los trabajos permanentes y no ha habido avances en cuanto a sindicalización y negociación colectiva, de tal manera que los trabajadores dependientes no están mejor que antes. Aunque, claro, para quienes hoy tienen un trabajo que no tenían antes, un empleo malo es siempre preferible a ningún empleo.

Simultáneamente, ha habido un fuerte aumento de las ganancias de las grandes empresas, en particular las empresas mineras y petroleras que se han beneficiado de los altísimos precios de los minerales. Por ejemplo, las empresas que producen oro han ganado en cinco años 17 500 millones de dólares de utilidades y en 2009 sus ganancias fueron cinco veces más que en 2004. El reciente Marco Macroeconómico Multianual del MEF (2010) afirma que la desigualdad, medida a través del indicador Gini, ha bajado de 0,54 a 0,47 entre 2003 y 2009. Sin embargo, estos cálculos del MEF no consideran las utilidades de las empresas e inversionistas extranjeros que se encuentran en nuestro país. Los capitales extranjeros tuvieron utilidades netas de 239 millones de dólares anuales en promedio en el periodo 1998-2002. Esas ganancias subieron muy rápidamente, pasando en 2003 a 1112 millones, llegando en 2007 a

7788 millones, en 2008 a 8346 millones y en 2009 —año de crisis— a 7064 millones de dólares. En 2010, recuperados los precios del oro y el cobre, las ganancias de las trasnacionales deben volver a estar por encima de los 8000 millones de dólares.

Para apreciar cómo influye esto en la distribución, el decil más pobre, compuesto por casi tres millones de peruanos en pobreza extrema, tiene ingresos de 72 soles mensuales. El ingreso total de los 2,9 millones de peruanos del decil más pobre suma 2500 millones de soles al año. El capital extranjero, por sus operaciones en el Perú, tiene actualmente ganancias que son nueve veces esa suma. Si consideramos al 40% de peruanos de menores ingresos, su ingreso promedio es de 150 soles mensuales y la suma de todos sus ingresos es menos de 21 000 millones de soles, menos que las ganancias del capital extranjero.

Técnicamente, las ganancias de las trasnacionales, siendo parte del PBI, no son parte del ingreso nacional. Son retornos a factores de producción que no son nacionales. Sin embargo, si queremos entender lo que pasa en el país con la distribución, no podemos obviar al capital extranjero ni sus ganancias.

Además, por cierto, en los párrafos anteriores he analizado los efectos de las ganancias del capital extranjero sobre la distribución, pero en los datos de distribución del MMM del MEF tampoco están considerados los grandes grupos económicos nacionales y los que podríamos llamar «millonarios», familias de muy altos ingresos, tal vez el 1% del pico de la distribución de ingresos. Esto sucede porque la metodología del MEF utiliza exclusivamente las encuestas de hogares, las que dejan de lado las grandes fortunas. Como dice Martin Ravallion (2001): «No es raro que los ricos sistemáticamente se rehúsen a responder las encuestas o que sean imposibles de encuestar».

Los fundadores de los estudios sobre distribución de ingresos en el Perú, Richard Webb y Adolfo Figueroa, siempre incluyeron en sus cálculos a quienes concentran la riqueza (Webb & Figueroa, 1975; Figueroa 2001). Más recientemente, Gustavo Yamada y Juan F. Castro (2006) reestimaron los cálculos sesgados basados en encuestas de hogares y estimaron que para 2004 el Gini no fue de 0,48 sino de 0,69, es decir 44% más alto, y que en los siete años anteriores no había disminuido en 2% sino aumentado en 12%.

La excesiva concentración de los ingresos debido a que muchos no se benefician del crecimiento y son dejados atrás, no es todo el problema. Debido a la falta de regulación y control efectivos, la extracción de nuestros recursos naturales ha dejado a su paso contaminación de aguas y suelos, degradación del bosque amazónico y otros ecosistemas, afectación de recursos naturales que sustentan la vida de poblaciones indígenas y campesinos y deterioro de relaciones en las comunidades. Muchos de estos efectos negativos afectan sobre todo a algunas de las poblaciones más pobres y excluidas, y más que económicos, son ambientales y sociales.

2.3 Explicando la exclusión desde la economía

Para entender este crecimiento inequitativo, hay que analizarlo considerando los dos grandes canales que conectan el crecimiento económico con los progresos sociales. El primer canal de conexión entre crecimiento económico y progresos sociales es el del empleo y la generación de ingresos. Este es el canal a través del cual el crecimiento de la actividad económica privada, mediante el funcionamiento de los mercados, la contratación de trabajadores y la compra a pequeños productores, se convierte en mayores ingresos y consumo de las familias, reduciendo la pobreza monetaria. El segundo canal de conexión entre crecimiento económico y progresos sociales es el de la recaudación tributaria y el gasto social. En este trabajo nos centramos en el primer canal de transmisión, empleo e ingresos, sin que ello quiera decir que el segundo, impuestos y gasto social, sea menos importante. Se trata simplemente de desarrollar un análisis bien enfocado.

En relación a la generación de empleo e ingresos, es analíticamente útil considerar los modelos dualistas, desarrollados seminalmente por Lewis y Goergescu-Roegen, donde la economía es estructuralmente heterogénea y puede simplificarse en dos sectores:

- a) el que corresponde a puestos de trabajo generados por empresas organizadas formalmente como sociedades anónimas que en búsqueda de ganancias contratan a trabajadores que están explícita y nítidamente excluidos de la gestión de la empresa y la distribución de las ganancias;
- b) el que corresponde a la respuesta familiar a la necesidad de sobrevivencia, con autoempleos o microempresas donde no se ha establecido una clara separación entre trabajo y capital, ni entre gestión directiva y trabajo productivo.

Si entendemos la economía desde este tipo de modelos dualistas —propuestos y desarrollados en el Perú por Richard Webb y Adolfo Figueroa—, un punto clave es el volumen de empleos que puede generarse en el sector capitalista o «moderno» de la economía. A su vez, la creación de empleos en este sector se asocia a la inversión y el crecimiento del mismo y a la elasticidad empleo-crecimiento, es decir, a la relación entre mayor producción y mayor empleo.

Los estudios han mostrado que la elasticidad empleo-crecimiento depende fundamentalmente de la estructura sectorial del empleo. En el sector minero o energético esta elasticidad es mucho menor, en el sector industrial es mediana y en sectores como agroexportación y turismo hay una elasticidad más alta (Francke, 1996; Francke & Iguíñiz, 2006; Sánchez-Páramo, 2005).

Cuadro 1: Crecimiento y empleo

	Crecimiento anual PBI (%)	% Fuerza laboral	Elasticidad PBI-Empleo	Crecimiento anual del empleo	Salario medio
Minería	7,0	0,7	0,04	2,2	6,5
Electricidad y agua	4,1	0,3	-1,7	-2,3	7,9
Agro	4,2	31,2	1,0	4,8	2,2
Pesca	1,9	0,7	1,0	2,8	5,7
Manufactura	1,0	9,6	2,2	2,9	5,1
Servicios	1,5	32,7	1,5	3,6	6,0
Comercio	0,9	20,7	0,02	2,1	9,1
Construcción	-2,2	4,3	0,4	0	5,7

Fuente y elaboración: Sánchez-Páramo (2005).

La creación de empleos depende, así, fundamentalmente del ritmo de crecimiento económico y de su estructura sectorial. Una alternativa de políticas orientadas a reducir la pobreza, entonces, tendrá que orientarse hacia maximizar el crecimiento en los sectores intensivos en la creación de empleos.

Sin embargo, la mayor parte de la población económicamente activa, unas tres cuartas partes (ver por ejemplo García *et al.*, 2004), no se encuentra trabajando en este sector, que podemos llamar moderno o formal de la economía y que además, ostenta menor pobreza y mayores logros sociales como salud y seguridad social (Banco Mundial, 2005). Los problemas de la desigualdad y la exclusión se concentran en el otro grupo social, el que depende mayormente de unidades familiares de producción con baja productividad y en relación al cual la clave es precisamente aumentar su productividad.

Propuestas de política: visión macro

Aún cuando propuestas a favor de la reducción de la pobreza y de un crecimiento más equitativo deben concentrarse en este sector que podríamos llamar de subsistencia, empezaremos desarrollando las políticas generales que deben existir para que haya un contexto económico —una dinámica de los mercados nacionales— que favorezca su crecimiento. La idea fundamental es que las pequeñas y microempresas del campo y la ciudad no operan aisladamente ni su progreso depende exclusivamente del esfuerzo de los trabajadores-emprendedores o de programas estatales orientados directamente a favorecer sus factores y técnicas de producción. Las condiciones de los mercados nacionales les resultan de gran importancia.

En otro trabajo (Iguíñiz & Francke, 2006), hemos desarrollado con mayor detalle las conexiones centrales que existen entre estos sectores de la economía, el capitalista y el de subsistencia, y en consecuencia las orientaciones generales para favorecer el crecimiento del sector de economía de subsistencia, que repetimos acá:

a. Exportaciones y distribución de activos:

La disponibilidad de recursos para la inversión en maquinaria y equipo depende del ahorro nacional (aquel que se queda en el Perú) y, más específicamente, de la disponibilidad de divisas. La inserción internacional será favorable si se establecen las medidas para: i) aumentar las exportaciones e incentivarlas con creciente mayor valor agregado con el fin de evitar la restricción externa al crecimiento y poder expandir el mercado interno sin inflación, así como aumentar el empleo; ii) retener para beneficio del país una proporción creciente del PBI y de las divisas generadas, limitando en la medida de lo posible y conveniente las remesas de utilidades, el pago de la deuda externa y las importaciones improductivas; iii) promover la inversión de las PYME urbanas y rurales en nueva tecnología y su asociación en conglomerados productivos en todas las regiones del país.

b. Tributación y capital humano:

La capacidad humana de absorber conocimientos del exterior y combinarlos con los propios requiere medidas para: i) elevar la recaudación tributaria haciendo más progresiva la distribución de la carga impositiva; ii) aumentar la proporción del ingreso familiar y del presupuesto público asignado a la educación, salud, y nutrición infantil¹; iii) reducir la precariedad del ingreso familiar con el fin de facilitar la inversión en muy pequeña escala y la inversión que amplíe el capital humano de las familias.

c. Remuneraciones y mercado interno:

El principal incentivo para la inversión en nueva tecnología, especialmente en pequeña escala y descentralizada, es la perspectiva de un mercado interno competitivo y en expansión, que se puede lograr más rápidamente si se toman medidas para: i) permitir una mejor distribución de los beneficios del crecimiento privado entre clases (propietarias de los factores de producción) y una mayor seguridad en los ingresos recibidos por parte de los trabajadores, promoviendo un pacto social y convenios entre trabajadores asalariados y empresarios que incentiven el cambio tecnológico y la estabilidad en las relaciones laborales (García *et al.*, 2004); ii) impulsar una política de compras estatales que se constituya en la base para que las PYME urbanas y rurales puedan insertarse cada vez más en nuevos mercados, iii) establecer políticas de protección temporal del mercado interno frente a la competencia extranjera, parti-

¹ El presupuesto público también es importante para facilitar crédito, asistencia técnica y otros programas de apoyo a las pymes urbanas y rurales.

cularmente aquella desleal (*dumping*, subsidios a la exportación) para los principales productos de estas PYMEs urbanas y rurales»².

Estas propuestas de política para que el crecimiento económico jale mucho más al sector de subsistencia, deben ser complementadas con otras orientadas precisamente a actuar más directamente en la promoción de la mejora de la productividad y los ingresos de los más pobres. Dado que los mayores índices de pobreza y exclusión se encuentran en las zonas rurales, será en ellas que nos concentraremos en la siguiente y final sección.

3. POBREZA Y DESARROLLO RURAL

La pobreza se concentra en las zonas rurales, donde el porcentaje de población que es pobre y el que es pobre extrema es mucho más alto que en las ciudades.

Cuadro 2: Pobreza 2009

	Pobreza	Pobreza extrema
Nacional	34,8	11,5
Urbano	21,1	2,8
Rural	60,3	27,8
Costa Urbana	21,4	2,3
Costa Rural	40,6	9,2
Sierra Urbana	31,3	6,8
Sierra rural	65,6	33,2
Selva urbana	32,5	8,8
Selva rural	57,4	23,8
Lima metropolitana	14,1	0,2

La mayor parte de la población rural está en la sierra y en la selva, donde las condiciones geográficas, climáticas y culturales son particulares y donde el crecimiento económico ha sido más lento, con sus repercusiones sobre la pobreza.

En estas regiones, las posibilidades de un crecimiento extensivo se ven limitadas porque no hay muchas tierras con vocación agropecuaria disponibles. La posibilidad de optar en la sierra y selva por nuevos productos industriales, intensivos en empleo, se ve frenada por la dispersión y poca capacidad adquisitiva de la población, a lo que se añaden los mayores costos de transporte, además de las carencias de mano de obra calificada e insumos y servicios críticos.

² Debido a que estos sectores producen sobre todo para el consumo, el efecto de una mayor protección al mismo sobre la competitividad de la producción nacional en mercados externos será reducido.

A esto se debe añadir, desde luego, la propia dificultad de las familias en pobreza de poder conseguir los recursos, ya sea por ahorro o por financiamiento, para realizar inversiones que aumenten su capital. Otro argumento que se ha señalado es el de la aversión al riesgo que tienen estas familias campesinas, debido a que su pobreza convierte a esos riesgos en riesgos catastróficos en los que se juegan la vida. Es decir, aún existiendo y siendo conocidos los cambios técnicos necesarios, las condiciones económicas son desfavorables a la inversión, que es el vehículo a través del cual muchas veces vienen los cambios técnicos y que implican de por sí un aumento en la productividad del trabajo.

Más allá del incremento en la cantidad de los factores de producción, la experiencia internacional muestra que el crecimiento económico se debe fundamentalmente al aumento de la productividad gracias al cambio tecnológico. Hay varias razones por las cuales ese proceso es más difícil y lento en las zonas rurales de la sierra y selva. La primera es que muchas tecnologías de los países avanzados tienen mayores dificultades de aplicación en las zonas rurales de la sierra y la selva debido a estas condiciones geográficas, climáticas y culturales. Pocos o casi ninguno de los productos agropecuarios que se han masificado en el mundo, como el trigo o el arroz, se dan bien en la sierra. Las diferencias de idioma y el atraso educativo añaden a esta dificultad; resolver los problemas de la educación y la salud interculturales no es igual en zonas donde predomina la población aymara, quechua, asháninka o cocamillas. Este no es un fenómeno que afecte a todas las tecnologías, ya que algunas de ellas, como los teléfonos celulares, por ejemplo, pueden ser utilizadas masivamente con algunas pocas limitaciones debidas a la geografía, pero sin que las diferencias culturales ni los bajos niveles educativos sean un obstáculo para su uso. Pero no es el caso de algunas tecnologías claves como las agropecuarias. No hay muchos lugares en el mundo donde haya un desarrollo económico y humano avanzado encima de los 3000 metros de altura, o en bosques tropicales separados de la costa por cadenas montañosas de 6000 metros de altura o ubicados en laderas con fuertes pendientes.

Una segunda razón es que la sierra y la selva presentan además una gran variedad de zonas con condiciones ecológicas distintas entre sí, ya que nuestro país tiene el 80% de las zonas ecológicas identificadas en el mundo. Además, en amplias zonas geográficas se constituyen archipiélagos de zonas ecológicas discontinuas que están poco conectadas entre sí por redes viales, lo que dificulta la difusión de nuevas tecnologías. Por ejemplo, el café que se cultiva sobre todo en ceja de selva, se concentra en zonas tan lejanas y desconectadas entre sí como Jaén-San Ignacio-Bagua, Chanchamayo-Satipo, La Convención y Sandia. Cada una de estas zonas está incluso relativamente desconectada de su capital departamental. De tal manera que nuevas tecnologías aplicadas en una zona demoran en conocerse y en replicarse en otras, y

alternativas como las de los cafés orgánicos y *premium* se difunden con lentitud y solo gracias al apoyo de las ONG.

En las investigaciones seminales de Figueroa (1986) y Cotlear (1989), ya se encontró que la productividad agropecuaria en zonas ecológicamente similares podía ser tan grande como de 4 a 1. Es decir, el aumento de la productividad no solo es posible, sino que ya se conocen las técnicas para lograrlo. Así, aún sin pretender llegar a la innovación tecnológica propia, indispensable si pensamos en el desarrollo de largo plazo, las características geográficas y culturales de nuestro país hacen que el cambio tecnológico enfrente particulares dificultades, cuya superación exige una institucionalidad orientada a ello. Por un lado, la identificación y adaptación de tecnologías apropiadas a la realidad de nuestra sierra y selva, las que pueden provenir tanto de otros países como del nuestro y que además pueden exigir varias «adaptaciones» a diferentes realidades geográficas y culturales —incluso innovaciones tecnológicas como las producidas por el Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana (IIAP) en piscicultura para la selva baja—, requieren adaptarse con algunos cambios para ser aplicadas a otras zonas de la selva baja o alta. Por otro lado, la difusión y promoción del uso de esas tecnologías, dada la fragmentación de las zonas ecológicas y de la propiedad, la escasa infraestructura de comunicaciones y el bajo nivel educativo, enfrentan grandes obstáculos.

Propuestas de política

a) Implementación de tecnologías básicas

Un primer piso de políticas, fáciles de aplicar y lograr retornos económicos y sociales importantes, se refiere a la difusión de tecnologías básicas conocidas. A nivel internacional, Jeffrey Sachs (2006) ha insistido en este enfoque, proponiendo por ejemplo agua segura y mosquiteros impregnados frente a la malaria. A nivel nacional, siguiendo experiencias internacionales, ha habido varios casos exitosos en salud, tal vez los más importantes hayan sido las vacunas y las sales de rehidratación oral para hacer frente a los casos de diarreas agudas en niños, que hasta hace una década eran la primera causa de mortalidad infantil.

En nuestro enfoque anterior, se trata de tecnologías que son aplicables sin mayor cambio a las condiciones rurales de amplias zonas de la sierra y selva, pero que no se han generalizado por desconocimiento de las familias campesinas e indígenas, por barreras culturales, porque su propia pobreza les impide afrontar los costos y porque no ha habido instituciones que las promuevan.

En la parte productiva, cuyo objetivo es elevar la productividad y por tanto las posibilidades de autoconsumo y los ingresos por ventas en el mercado de las familias campesinas, están los paquetes tecnológicos como el propuesto por el programa Sierra

Productiva, basado en implementar el riego tecnificado por aspersión bajo una tecnología de bajo costo. Con 600 soles para el riego y otros 500 para semillas mejoradas y otros, los campesinos pasan a tener tierras en secano a tierras con riego, a tener hortalizas todo el año y a multiplicar sus pastos, permitiendo mejorar su ganado, que les da carne y leche (multiplicando su producción entre cinco y quince veces), que a su vez pueden transformar en yogurts, quesos, etcétera. Otros 1500 soles permiten un fitotoldo que protege la producción de hortalizas en las épocas frías.

En la parte social, orientada más directamente a derechos sociales como el derecho a la salud, hay varias tecnologías conocidas y con costo-efectividad comprobado. Proveer de agua potable, por ejemplo, en zonas de sierra no es técnicamente costoso ni difícil, gracias a la existencia de manantiales y fuentes de agua segura en casi todas partes, con la ventaja de que las pendientes permiten su traslado a bajo costo. En el tema de nutrición, hay alternativas simples como el refuerzo de hierro en productos de uso masivo y en alimentos de ayuda social, o pastillas o jarabes entregados en centros de salud, para hacer frente a la anemia; y en relación a la desnutrición crónica, una combinación de agua potable, controles del niño sano y capacitación y cambio de hábitos para asegurar lactancia materna exclusiva hasta los seis meses y otra media docena de buenas prácticas de cuidado del niño o niña, pueden dar grandes resultados. En salud, además de las atenciones preventivas y curativas, alternativas de cocinas mejoradas hacen una gran diferencia y las viviendas rurales pueden mejorarse además con «muros trombe» para mejorar la calefacción y con refuerzos y mejores diseños para su resistencia antisísmica. Se pueden añadir, sin duda, tecnologías de bajo costo adaptadas a zonas de sierra y selva en energía, agua y otros rubros.

Dos elementos parecen críticos al momento de pensar en poner en marcha programas de este tipo. El primero es el presupuesto. El cálculo del programa Sierra Productiva es que diez tecnologías básicas productivas cuestan 1100 soles por familia, y otras ocho tecnologías de mayor efecto social (agua, saneamiento, energía) cuestan 6000 soles.

Cuadro 3: Costos del programa sierra productiva

Módulo I	
Riego	S/. 600
Huerto fijo a campo abierto, pastos asociados, mini-parcelas, animales menores y otros	S/. 500
Subtotal	S/. 1100
Módulos II y III	
Fitotoldo	S/. 1500
Establos mejorados, energía, desechos, cocina solar y otros	S/. 4500
Subtotal	S/. 6000
Total	S/. 7100

Fuente: Instituto para una Alternativa Agraria

Para un millón de familias campesinas, estamos hablando de 1100 millones de soles para el paquete básico, equivalente a un 5% de las ganancias del capital extranjero en el Perú en un año. Es perfectamente posible, y estamos hablando de inversiones que tienen un efecto permanente sobre los ingresos y la calidad de vida, no de un gasto corriente.

El segundo elemento fundamental para que las familias campesinas y la institucionalidad que las apoya —comunidades y municipios rurales fundamentalmente— asuman el buen uso y el mantenimiento de esas tecnologías es la adecuación cultural y la organización social. El principal problema de las obras de agua potable rural es la falta de una institucionalidad que les dé mantenimiento permanente. El tema central de la desnutrición crónica es el cambio de hábitos de las madres y padres en relación al cuidado de sus hijas e hijos. No es eficaz construir pequeñas obras de agua potable o repartir alimentos si no hay una organización social y unas familias usando, manteniendo y gestionando bien esos recursos. Las experiencias más exitosas parecen ser las que aprovechan y potencian la institucionalidad existente —sean estas comunidades, federaciones campesinas o municipios— y las que han enfrentado el reto de la interculturalidad con los esquemas de capacitación «de campesino a campesino» mediante los llamados *yachachiqs* o *kamayoqs*.

b) Identificación y promoción de tecnologías productivas y negocios

Al mismo tiempo que se debe promover masivamente estas tecnologías probadas, hay una diversidad de avances tecnológicos que deben adaptarse de manera específica a distintas localidades. En estos casos, lo que es necesario hacer y se ha probado ya con bastante éxito no es la aplicación generalizada de un paquete único de tecnologías, sino mecanismos institucionales para recoger y promover la aplicación de esas tecnologías identificadas como viables por los propios campesinos.

Básicamente, estos proyectos consisten en técnicas simples y de bajo costo ya aplicadas y utilizadas en otras partes, pero que requieren difundirse hacia nuevos distritos y nuevas comunidades. La diversidad es grande, e incluye mejores técnicas pecuarias, nuevos productos agrícolas (incluyendo a los productos orgánicos) o pecuarios de mayor valor y también producción rural no agrícola como piscigranjas o turismo comunitario y vivencial.

Proyectos como MARENASS (Proyecto Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur), corredor Puno-Cusco y Sierra Sur han probado con éxito mecanismos institucionales basados en concursos de mini-proyectos de servicios de capacitación y apoyo técnico. La idea básica de estas metodologías es que las propias familias campesinas asociadas presentan sus iniciativas de mejoramiento productivo y económico y parte del costo del cambio técnico, incluyendo sobre todo los costos de

capacitación y capital, es asumido por el Estado (en los casos mencionados, con financiamiento de la cooperación internacional). Otros mecanismos institucionales aplicados de manera importante en los últimos años son las iniciativas de desarrollo económico local que empiezan a generalizarse en los municipios rurales como una actividad permanente y las desarrolladas por las cooperativas cafetaleras con apoyo de ONG internacionales para promover productos orgánicos y comercio justo.

Estas metodologías tienen la ventaja fundamental de que la identificación de cambios técnicos y económicos parte de las propias iniciativas de los productores, aunque seleccionadas con el apoyo de profesionales y sus propias organizaciones, que son las que evalúan la viabilidad de las mismas. Además, quienes prestan los servicios de asistencia técnica son proveedores básicamente privados seleccionados por los propios productores, de tal manera que se promueve la formación de una oferta y un mercado de servicios de asistencia técnica. En el caso de iniciativas como el café y los productos orgánicos, son más bien las oportunidades del mercado y las características del producto demandadas por este las que determinan los cambios técnicos a realizar, que a su vez son promovidos hacia los agricultores interesados.

La agricultura de contrato es una posibilidad adicional en algunas regiones y para algunos productos. En estos casos, se trata de promover contratos entre pequeña agricultura familiar y empresas que sirvan de intermediarias en la comercialización, con estandarización y mejora de la calidad y provisión de servicios de asistencia técnica y financieros. Algunos proyectos han puesto el énfasis en este tipo de cambio institucional que tiene la ventaja de una fuerte conexión con el mercado, aunque por eso mismo no se aplican a todas las zonas y circunstancias. Por otro lado hay que recordar que los contratos entre la pequeña agricultura familiar y los intermediarios se caracterizan por fallas de información e inequidades en el poder que deben ser equilibradas por una acción colectiva, ya sea desde el Estado o desde las propias organizaciones de pequeños productores.

c) Crédito rural

El crédito rural ha sido señalado como un servicio o factor básico para favorecer el cambio tecnológico, a partir de resolver la barrera económica para que las familias campesinas puedan realizar inversiones que incorporan las nuevas técnicas (Figueroa, 2001).

Sin embargo, los mercados de crédito tienen fallas importantes que llevan a que sean prácticamente inexistentes en las zonas rurales. Las fallas más conocidas en la literatura sobre los mercados de crédito se refieren a las fallas de información y los problemas de riesgo moral, que hacen que los bancos exijan garantías antes de otorgar un crédito, garantías que los hogares pobres no tienen. El otorgamiento de créditos

tiene además costos de transacción que llevan a economías de escala, encareciendo los créditos de bajo monto. Para las zonas rurales, a eso se suman los mayores riesgos exógenos vinculados a la actividad agropecuaria debido al clima, los riesgos naturales y la volatilidad de precios; el hecho de que esos riesgos de las familias están correlacionados en regiones y productos; los mayores costos de transacción debido a las distancias; además de los problemas de educación y conocimiento de las familias campesinas.

Algunas de estas fallas de mercado han sido enfrentadas en las últimas décadas, en varias partes del mundo y en el Perú, a través del desarrollo de las microfinanzas, con nuevas tecnologías financieras basadas en avales sociales y otras. Las microfinanzas y los créditos a pequeñas empresas, sobre todo a través de Cajas Municipales, se han desarrollado fuertemente en el Perú en los últimos años (Conger, Inga & Webb, 2009), pero su cobertura en zonas rurales y a los pequeños agricultores es todavía muy reducida.

d) La importancia del conocimiento y la información

Si uno de los problemas claves para enfrentar la pobreza rural es la dificultad en la difusión de conocimientos tecnológicos, es claro que hay una gran oportunidad en el mucho mayor acceso de los hogares rurales a los medios de comunicación masivos (radio, televisión, periódicos) y las nuevas tecnologías de información (internet).

No trataremos acá en extenso los problemas de la educación en las zonas rurales, ni compartimos la idea de que un tema tan importante y complejo deba reducirse exclusivamente a sus contenidos en relación a la producción y la economía. Al mismo tiempo, no puede dejar de notarse la necesidad de la mejora de la calidad de la educación inicial y primaria y la ampliación de la cobertura y mejora de localidad de la educación secundaria y superior no universitaria y universitaria, incluyendo una mayor vinculación con los aspectos productivos y económicos de su región.

Queremos resaltar más bien la oportunidad desaprovechada que representan, en primer lugar, medios masivos de comunicación como la radio y la televisión. Su difusión hoy es amplia en hogares rurales, 85% de los cuales tienen radio o televisión y 44% televisión (ENAH0 2009). Tanto para aspectos productivos y económicos, a través de la difusión de nuevas alternativas tecnológicas y oportunidades de negocios y sociales (salud, prevención de desastres, etcétera), estos medios masivos pueden transmitir información y conocimientos. Lo pueden y deben hacer, por cierto, en doble vía: no solamente pensando que esos conocimientos ya existen formulados por expertos, sino sobre todo para que la propia población informe y comparta sus experiencias de desarrollo. La internet, si bien tiene una difusión todavía menor, está presente en muchos distritos y pequeñas ciudades, capta la atención de los jóvenes y llega a un buen número de hogares rurales y permite un acceso a una información mucho más diversa y «a la medida».

e) Nuevas oportunidades desde la biodiversidad

Un reciente artículo de Carlota Pérez (2010) pone de relieve las oportunidades que la actual ola de revolución tecnológica y los cambios que vienen significan para las economías basadas en recursos naturales en América Latina. Particularmente, resalta las posibilidades que las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) generan para que los recursos naturales pasen de *commodities* homogéneos y estandarizados a productos que pueden tener una alta diversificación así como características adecuadas a los deseos y necesidades muy específicas de los consumidores o compradores.

Algunas experiencias peruanas, por ejemplo con cafés y otros productos orgánicos, parecen encajar en oportunidades para productos diversificados. Así, lo que fue tradicionalmente un *commodity*, ha venido diferenciándose crecientemente con distintos tipos de cafés, tanto por su sabor (cafés premium) como por la forma de su producción (orgánicos) (ver Remy, 2007).

Otras experiencias podrían ir entrando en la categoría de «productos a la medida», por ejemplo en el terreno del turismo ecológico, comunitario o vivencial. La diversidad cultural y ecológica del Perú, junto a la conectividad amplia de internet, pueden ser bases que favorezcan ese tipo de negocios. Hay también oportunidades como el probable valor de recursos naturales para productos de salud o de belleza, o en relación al valor del bosque amazónico como capturador de carbono en un contexto de cambio climático y como protector de la biodiversidad.

Así, por diversas razones hay oportunidades que se dan en los espacios geográficos y culturales de las poblaciones excluidas, oportunidades que también son diversas y demandan por tanto una respuesta específica en cada caso. Estas oportunidades demandan una institucionalidad que permita identificarlas, evaluar las condiciones del mercado, establecer los parámetros que debe tener la oferta local y organizar la producción de los bienes o servicios necesarios y su conexión con los mercados.

Como se aplica en general para iniciativas públicas de promoción de nuevos productos o industrias (Rodrik, 2007), no se trata de que el Estado asegure de manera permanente un mercado protegido a productores nacionales, lo que tiende a llevar a ineficiencias tanto estáticas como dinámicas, sino más bien a mecanismos de promoción temporal a condición de que se logren determinados avances en eslabonamientos, valor agregado y productividad.

f) Protección de los recursos: no hacer daño ambiental³

En el nivel de las políticas públicas, los temas del medio ambiente fueron poco considerados durante muchos años, mientras que otros temas como el capital social y la

³ Basado en Francke (2009).

institucionalidad local —muy relacionados con el medio ambiente entre las comunidades— fueron reiteradamente mal entendidos.

A pesar de que investigaciones como las de SEPIA (2008) las han puesto bajo la lupa en los últimos años, la estrategia de crecimiento económico ha seguido asumiendo que los recursos naturales eran inagotables y que los desechos se podían verter sin límites porque serían absorbidos por un ambiente que reciclaba todo automáticamente. El surgimiento de conflictos socio ambientales y la acumulación de casos y evidencias de efectos negativos sobre el ambiente, tanto por agotamiento de recursos (agua en Ica y otros valles costeros, límites a la frontera agrícola, conflictos por el agua entre regiones y entre pueblos y mineras) como sobre todo el deterioro y contaminación de otros recursos (salinización y erosión de tierras, contaminación de aguas y suelos), muestran que esa presunción ya no puede mantenerse, sobre todo porque los afectados suelen encontrarse entre los más pobres y vulnerables. Precisamente la exclusión social y política de estos sectores dificulta que puedan protegerse de estas «externalidades», ya que las políticas públicas no los toman en cuenta.

Por eso, un punto importante de una alternativa de políticas públicas es no hacer daño. Esta frase es parte de un principio básico enseñado por Hipócrates, padre de la medicina, que se dice en latín *Primum non nocere*. Es también un principio básico de los derechos humanos: el progreso no puede significar el atropello a los derechos de algunos, y los derechos económicos y sociales de las poblaciones excluidas son parte de ese criterio.

Dado el marco de derechos humanos y de los pueblos indígenas que hemos establecido como una de las características del desarrollo que queremos, no puede haber minería, extracción de hidrocarburos y de otros recursos naturales en todas partes y de cualquier manera. Debe establecerse una regulación orientada a prevenir efectos negativos sobre terceros. Para que la minería y las industrias extractivas puedan realizarse, deben cumplirse algunas condiciones fundamentales en torno a cuatro aspectos fundamentales: los planes de desarrollo territoriales y la zonificación económico-ecológica; los derechos de propiedad y uso de la tierra; las condiciones de preservación del medio ambiente y los recursos naturales; y la participación y consentimiento de las comunidades afectadas.

En general, en muchos casos es necesario revisar las relaciones ente Estado, empresa y comunidades. Esta debe basarse en el respeto a las comunidades locales y su propia organización, para lo cual es necesario fortalecer sus capacidades. El Estado debe resguardar el interés público y los derechos de las comunidades y pueblos indígenas, asegurando el cumplimiento de los convenios internacionales suscritos que establecen la necesidad de un consentimiento previo, libre e informado (caso del Convenio 169 de la OIT y de la Declaración de las Naciones Unidas sobre

los Pueblos Indígenas). El Estado también debe fiscalizar acuerdos entre empresas y comunidades y asegurar su cumplimiento.

En relación al medio ambiente, un MINAM reforzado debe fiscalizar y asegurar el cumplimiento de los PAMA a través de la ampliación del monitoreo participativo, el otorgamiento de la información ambiental necesaria y el desarrollo de un diálogo intercultural con las comunidades.

En todos estos casos, es necesario que los estudios de impacto ambiental (EIA) sean hechos por instituciones ajenas a las empresas, bajo control directo del Estado. Los EIA deben tener una línea de base independiente y un balance hídrico adecuado. El Estado deberá también realizar EIA estratégicos cuando la decisión de explotación minera implica no solamente establecer una mina sino varias en una misma zona. Todos estos EIA deben tener mecanismos participativos en su elaboración.

g) La conexión con los mercados

Junto con las medidas que podemos llamar «de oferta» para mejorar la productividad, resultan también cruciales las condiciones de demanda y de vinculación con los mercados de bienes.

A este respecto, en primer lugar está el tema crucial de los caminos rurales y la conectividad vial. Está bastante probado ya que los caminos rurales, al reducir los costos de transporte, elevan los precios en chacra, mejoran las condiciones de competencia en los mercados de bienes y también favorecen otros cambios, como una llegada e insumos más baratos y un flujo de personas más barato y continuo, lo que tiene implicancias para las migraciones temporales y el turismo y favorecen el acceso a servicios básicos como la educación y la salud, sobre todo en sus niveles más avanzados y complejos.

Llegados los productos a su destino, debemos pensar en las condiciones de esos mercados. Lo primero a reconocer es que la producción agropecuaria de la sierra y selva, dados sus costos de transporte, características de microempresas y tipo de productos, se destina, y lo seguirá haciendo por muchos años, mayoritariamente al mercado interno. Sin desde luego el aporte que pueden tener los mercados externos, la ampliación del mercado interno para los productores agropecuarios es clave, lo que depende de cómo evoluciona el consumo total de alimentos (a su vez una función de los ingresos de la población, en especial la más pobre dada la ley de Engel) y de la competencia de productos internacionales. Los efectos de los TLC u otros acuerdos comerciales, en la medida que facilitan o abaratan el ingreso de importaciones, afectan negativamente a los campesinos, en especial a los más pobres (Escobal & Ponce 2006; Agreda & Mendieta, 2006). Es necesaria una política comercial que considere de manera primordial los efectos sobre los más pobres.

h) Equidad en la distribución del presupuesto

Las distintas propuestas presentadas requieren de un presupuesto público para realizarse. Sin embargo, al mismo tiempo que existe una distribución injusta del excedente en la minería, de la parte que se queda el Estado peruano también hay una repartición inadecuada entre las distintas regiones, localidades y comunidades. El canon se ha elevado a cantidades exageradas en algunos distritos, lo que ha llevado a desperdicio y corrupción, mientras comunidades vecinas no reciben nada o reciben muy poco.

Debe recordarse en este sentido que los recursos naturales pertenecen, constitucionalmente, a la nación, y que las normas internacionales respecto de los pueblos indígenas indican que son estos en su conjunto los que deben tener condiciones que les permitan beneficiarse de la extracción y no solamente las comunidades que están más cerca de donde se localizan los recursos.

En el corto plazo, resulta indispensable establecer un tope máximo por provincia y distrito y redistribuir el restante entre quienes tienen menos y los más pobres. Para aquellas regiones, provincias y distritos que han recibido sumas muy elevadas, hay que insistir en que debe asegurarse una inversión de alta calidad, siendo preferible guardar fondos para invertir en el mediano plazo que caer en un apresuramiento absurdo que solo puede conllevar al desperdicio de recursos.

Rediseñar las fórmulas para la repartición de los recursos es también necesario, con un método temporal que permita facilitar el ajuste (Congreso de la República-Grupo de Trabajo de Modificaciones a la Ley del Canon, 2008). Una nueva fórmula de repartición debe considerar como beneficiarios a aquellos distritos, provincias y regiones pobres, pero que en su espacio no posea aún minas o industrias extractivas. Las localidades aledañas pueden tener recursos adicionales, sobre todo en relación a los presumibles costos ambientales y sociales que, a pesar de las medidas de amortiguamiento, pueden generar las industrias extractivas. Medidas especiales deben tomarse para incluir entre los beneficiarios a las comunidades y pueblos indígenas, ya sea otorgándoles recursos directamente, ya sea promoviendo mecanismos de participación para que los gobiernos locales y regionales atiendan sus necesidades y opiniones.

i) Institucionalidad necesaria

Promover el desarrollo económico en la sierra y selva rurales es un gran reto que demanda mejoras institucionales. En los últimos años ha habido proyectos y políticas que han buscado fortalecer la asociatividad de los productores, sin embargo estos han sido todavía débiles y con pocos resultados. En relación a las municipalidades y

gobiernos regionales, aun cuando programas específicamente destinados a mejorar sus capacidades no han tenido fuerza, el mayor presupuesto recibido y el proceso de descentralización han llevado a un fortalecimiento de sus capacidades. En el gobierno central ha habido iniciativas como la aprobación de una Estrategia Nacional de Desarrollo Rural y la agrupación de varios programas en AgroRural. El balance, sin embargo, es todavía deficiente.

Es indispensable un fortalecimiento de las capacidades de planeamiento, elaboración de proyectos, ejecución, gerencia, monitoreo y evaluación de los gobiernos regionales y locales. Al mismo tiempo, hay que insistir en procesos participativos en los cuales las entidades públicas consulten regularmente a las comunidades y a los productores. Como dice Rodrik (2007), políticas para promover nuevos productos o nuevos procesos no pueden hacerse al margen, totalmente divorciadas de los productores, aunque tampoco deben ser «capturadas» por intereses particulares.

Esto demanda, a su vez, fortalecer las organizaciones de los productores y las relaciones en la «cadena de valor». Las organizaciones de productores pueden ayudar a difundir nuevas tecnologías, aprovechar economías de escala en servicios productivos, mejorar su posición negociadora en el mercado y permitir un diálogo con el gobierno para que las políticas y programas se adecúen a sus necesidades. Pero tal organización sufre de los conocidos problemas de la organización colectiva (Olson, 1965; Ostrom, 2002), por lo que políticas de apoyo por parte del Estado son importantes para su desarrollo.

En el gobierno central, dada la gran diversidad de proyectos y programas, es importante la existencia de una institución dedicada a promover el desarrollo económico de la sierra y selva rurales. AgroRural «revela el interés de articular las acciones a favor del desarrollo rural (pero) es todavía una promesa a la que hay que darle contenido» (Trivelli, Escobal & Revesz, 2009, p. 320). Lo escrito en los acápites anteriores puede ser una suerte de agenda básica para esta institución.

Sin embargo, hay que resaltar que cualquier iniciativa de desarrollo rural tiene que estar estrechamente vinculada a gobiernos regionales y locales. Son estos los que deben tener un rol primordial en facilitar el diálogo con los productores en torno a las políticas y programas a aplicar, en establecer las mejores condiciones para la prestación de los servicios no financieros y en apoyar el fortalecimiento de las organizaciones de productores en su nivel.

Junto con ello, debe establecerse una oficina de apoyo a los gobiernos locales, de tal manera que se les brinde los servicios de capacitación y asesoría necesarios. A su vez, el SNIP debe adecuarse a una realidad regional heterogénea y a la descentralización.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agreda, V. & C. Mendieta (2006). *Desarrollo rural*. Lima, CIES.
- Banco Mundial (2004). *World Development Report 2004: Making services work for poor people*. Washington DC: World Bank.
- Banco Mundial (2006). *Oportunidades para todos*. Banco Mundial: Lima.
- Cáceres, Eduardo & colaboradores (2005). *Haciendo realidad nuestros derechos*. Lima: CARE-OXFAM-DFID.
- Conger, L, P. Inga & R. Webb (2009). *El árbol de la mostaza. Historia de las microfinanzas en el Perú*. Lima: Universidad de San Martín de Porres.
- Congreso de la República-Grupo de Trabajo de Modificaciones a la Ley del Canon (2008). *Informe final del Grupo de Trabajo de Modificaciones a la Ley del Canon*.
- Cotlear, Daniel (1989). *Desarrollo campesino en los Andes. Cambio tecnológico y transformación social en las comunidades de la sierra del Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Durand, José (2005). *La mano invisible en el Estado: efectos del neoliberalismo en el empresariado y en la política*. Lima: DESCO/Friedrich Ebert Stiftung.
- Durand, Francisco (2003). *Riqueza económica y pobreza política: reflexiones sobre las élites del poder en un país inestable*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.
- Escobal, J. & C. Ponce (2006). *La liberalización del comercio y el bienestar de la infancia: evaluando el impacto del acuerdo de libre comercio entre Perú y Estados Unidos*. Lima: Niños del Milenio.
- Fairlie, Alan, S. Queija & M. Rasmussen (2006). *Tratado de libre comercio Perú-EE.UU.: un balance crítico*. Lima: LATN/CISEPA.
- Figuroa, A. (1986). *Educación y productividad en la agricultura campesina de América Latina*. Río de Janeiro: ECIEL.
- Figuroa, A. (2001). *Reformas en sociedades desiguales: la experiencia peruana*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP. Figuroa, A. (2003). *La sociedad sigma: una teoría del desarrollo económico*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.
- Figuroa, A., D. Sulmont & T. Altamirano (1996). *Exclusión social y desigualdad en el Perú*. Lima: OIT.
- Francke, P. (1996). Tipos de crecimiento y pobreza: una aproximación. En *¿Cómo estamos? Análisis de la Encuesta de Niveles de Vida*. Lima: UNICEF/Cuánto.
- Francke, P. (2009). Otras políticas mineras para el desarrollo. En J de Echave, R. Hoetmer & M. Palacios (editores), *Minería y territorio en el Perú*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos/Cooperación/PDTG/CONACAMI.
- Francke, P. & J. Iguíñiz (2006). *Crecimiento con inclusión en el Perú*. Lima: Calandria/CIES.

- García, Norberto *et al.* (2004). *Políticas de empleo en Perú*. Lima: CIES.
- Jiménez, Félix (editor) (2010a). *Teoría económica y desarrollo social: exclusión, desigualdad y democracia*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.
- Jiménez, Félix (2010b). *La economía peruana del último medio siglo: ensayos de interpretación*. Lima: CISEPA.
- López, Sinesio (1997). *Ciudadanos reales e imaginarios: concepciones, desarrollo y mapa de la ciudadanía en el Perú*. Lima: Instituto de Diálogo y Propuestas.
- Lynch, N. (2010). *El argumento democrático sobre América Latina. La excepcionalidad peruana en perspectiva comparada*. Lima: Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNMSM.
- Ocampo, J. A. (2010). Las concepciones de la política social. En Félix Jiménez (editor), *Teoría económica y desarrollo social: exclusión, desigualdad y democracia*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.
- Olson, M. (1965). *The logic of collective action. Public goods and the theory of goods*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor (2002). *Reformulando los bienes comunes*. En R. Chase & D. Pinedo (editores), *El cuidado de los bienes comunes*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos-Instituto del Bien Común.
- PNUD (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos: contribuciones para el debate*. Buenos Aires: PNUD.
- Remy, María Isabel (2007). *Cafetaleros empresarios. Dinamismo asociativo para el desarrollo en el Perú*. Lima: OXFAM/IEP.
- Rodrik, Dani (2007). *One economics, many recipes: globalization, institutions, and economic growth*. Princeton: Princeton University Press.
- Sachs, Jeffrey (2006). *El fin de la pobreza: cómo conseguirlo en nuestro tiempo*. Bogotá: Debate.
- Sánchez-Páramo, C. et al. (2005). *Oportunidades para todos: por un Perú menos pobre y más incluyente*. Lima: Banco Mundial.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Nueva York: Alfred Knopf.
- Trivelli, C, J. Escobal & B. Revesz (2009). *Desarrollo rural en la sierra. Aportes para el debate*. Lima: CIES/CIPCA/GRADE/IEP.
- Varios autores (2008). *Perú: el problema agrario en debate SEPIA XII: industrias extractivas, agricultura y uso de recursos naturales; ganadería y sociedades pastoriles; y agricultura comercial moderna*. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria.
- Webb, R & Figueroa, A. (1972). *La distribución del ingreso en el Perú*. Lima: IEP.
- Yamada, Gustavo & J.F.Castro (2006). Poverty, inequality, and social policies in Peru: As poor as it gets. *Documento de Discusión DD/07/06, CIUP*. Lima.

DESCENTRALIZACIÓN, DIVERGENCIA Y DESARROLLO REGIONAL EN EL PERÚ DEL 2010

Efraín Gonzales de Olarte¹

INTRODUCCIÓN

El desarrollo económico del Perú se explica por su geografía y por su historia. La geografía peruana, con sus regiones y recursos naturales y sus fenómenos climáticos ha condicionado el poblamiento y la organización económica en su vasto territorio en las diferentes épocas. Su historia, que en el fondo es el recuento de las múltiples formas en que se organizaron los grupos sociales para vivir y gobernarse según los intereses cambiantes en cada época, explica la manera en que se organizó el territorio, teniendo en cuenta los condicionantes naturales. La población se organizó primero donde había tierras y agua para conseguir o producir alimentos y luego en función de algunos recursos naturales apreciados en otras partes del mundo. Bajo estas dos modalidades productivas comenzaron a aparecer las ciudades, dependientes de las rentas generadas a partir de la producción agropecuaria, pesquera o minera. Años después, ya con la aparición de la industria, las ciudades comenzaron a cambiar las fuentes de su sostenimiento y las ganancias industriales, comerciales o financieras, junto con la renta urbana, se constituyeron en las bases de su crecimiento y expansión.

Mientras la sociedad peruana, precolombina, colonial e incluso republicana, se sustentó económicamente en actividades extractivas que dependían de recursos naturales, el poblamiento estuvo condicionado y la distribución de la población en el territorio se dio en función de la existencia de tierras de cultivo, pastos naturales o minas. El problema en aquellas épocas era cómo normar y administrar el territorio, sus gentes y las rentas, en función de intereses particulares, lo que dio lugar a distintas formas de Estado como el inca, el colonial o el republicano en el siglo XIX,

¹ Agradezco los excelentes comentarios de Luis Alberto Arias, que me ha permitido precisar varios puntos del trabajo y el diligente apoyo de Guillermo Jopen en la parte empírica. Agradezco también, la tenaz y amable presión de Mario D. Tello, para terminar el artículo a tiempo.

que tendieron a centralizar las finanzas del Estado como medio para administrarlo. Por ello, la centralización en el Perú tuvo un origen fiscal y estatal, es decir una dimensión institucional, con reglas y organizaciones *ad-hoc* en cada etapa histórica.

En cuanto el Perú ya como República, comenzó a hacer parte del proceso de industrialización mundial, tanto como productor, pero sobre todo como consumidor de bienes industriales y de tecnologías importados. Es así como se comenzó a producir una revolución demográfica con dos componentes. Por un lado, la esperanza de vida comenzó a incrementarse como fruto de los avances en las tecnologías de la salud y la salubridad, lo que fue reduciendo la tasa de mortalidad, produjo un incremento de la tasa de crecimiento demográfico incluso de una manera dramática entre los años treinta y setenta del siglo pasado. Por otro lado, se aceleró la urbanización, tanto como fruto del factor precedente, como por las migraciones del campo a la ciudad y de las regiones hacia Lima, lo que en su conjunto produjo un cambio progresivo en los asentamientos humanos, pues el Perú pasó de ser un país predominantemente rural en los años cuarenta, con dos tercios de la población viviendo en el campo, a uno urbano en los años noventa, con dos tercios de la población viviendo en ciudades. Este fenómeno tuvo como característica principal el acelerado crecimiento urbano y económico de Lima y el Callao y el lento crecimiento del resto del país, sobre todo de las zonas rurales. El resultado fue una fuerte concentración económica en Lima y en las ciudades de la costa. En Lima se produce hoy alrededor del 50% de la producción nacional. Este fenómeno de concentración económica a menudo se ha mezclado o confundido con la centralización estatal a pesar de su naturaleza muy diferente, pues se trata de un proceso de aglomeración de personas, capitales, conocimiento, información e infraestructura en espacios relativamente pequeños como son las ciudades y sobre todo Lima. Ello ha generado fenómenos económicos propios al espacio, como las economías de escala, las externalidades, los bienes públicos urbanos y la tendencia a que los mercados sean de competencia imperfecta. La concentración económica es obviamente un fenómeno espacial, con una estructura de mercados bastante compleja.

De esta manera, hacia el último cuarto del siglo pasado la centralización fiscal se fue mezclando con la concentración económica, haciendo de Lima no solo la capital del Perú y la sede del gobierno central, sino también la ciudad con mayor actividad económica, con los mercados de bienes, servicios y factores más grandes del Perú. Esta combinación de fenómenos espaciales con fenómenos institucionales se fue progresivamente retroalimentando, generando en Lima lo que he denominado «un centro duro» (Gonzales, 2003, 2004). La concentración-centralización de Lima no significó que su crecimiento se diera de manera funcional con el resto de ciudades o de regiones. Es decir Lima, pese a su tamaño, tiene un patrón económico con débil

integración con el resto de regiones (Gonzales, 1992) y con enormes disparidades (Gallo & Garrido, 2006), lo que explica la tendencia a la divergencia en el crecimiento de las regiones y, en consecuencia, la desigualdad del desarrollo regional del Perú que tanto irrita y que se constituye en un desafío político y empresarial.

Los recientes procesos de descentralización, el de 1990 y el de 2002, promovidos por dos gobiernos de distinta ideología, han constituido esfuerzos deliberados para tratar de rectificar la tendencia perversa a la concentración-centralización con un «centro duro», a partir de las políticas públicas y la descentralización del Estado. Sobre todo el último esfuerzo descentralizador, cuya duración se acerca a los ocho años, constituye un proceso digno de evaluación, para ver qué está cambiando en el Perú respecto a los fenómenos de centralización, concentración, desigualdad y pobreza regional existentes.

El propósito de este trabajo es hacer una evaluación exploratoria sobre el proceso de descentralización en curso y sus efectos sobre la «centralización dura», sobre la divergencia y la desigualdad. En la medida en que el proceso está aún inconcluso es necesario evaluar sus debilidades y proponer ajustes en los instrumentos, las políticas y los procedimientos, para que la descentralización sea un medio para el desarrollo regional equitativo, incluyente e integrado.

1. CONCEPTOS E HIPÓTESIS

El desarrollo económico tiene una expresión territorial, pues las actividades económicas están localizadas en algún lugar, los territorios tienen propietarios, existen distancias que recorrer para que la economía funcione y existen tendencias a la aglomeración en el espacio. Cuando incorporamos estos elementos en el análisis de un país concreto, encontramos que cada uno se organiza sobre la base de la interconexión de aglomeraciones económicas de distinto tamaño (ciudades), que están a distancias variables, con distintos grado de concentración económica y en función a los intereses de los propietarios del espacio. Las causas de la concentración económica son variadas y en general se forjan a través de décadas como resultado del funcionamiento de los mercados y de la acción del Estado. Nada de esto es extraordinario y hace parte del crecimiento económico de casi todos los países, quizás en algunos casos los aspectos geográficos condicionan el uso del territorio y de las aglomeraciones. El problema se da cuando la organización económica en el territorio genera desigualdades económicas y sociales entre sus habitantes que no se corrigen y persisten en el tiempo, y sobre todo cuando tienden a generar divergencias en el crecimiento regional. Es aquí cuando las concentraciones económicas que no redistribuyen constituyen un problema. Este es el caso del Perú.

Para entender bien la dinámica de un país con un centro fuerte y regiones que no logran converger es apropiada una aproximación centro-periferia, que explica las razones del crecimiento del centro, las relaciones con su periferia y las causas que llevan a la divergencia. Los elementos centrales de esta teoría están en la localización de las actividades productivas, las distancias y los costos de transporte, la estructura de mercados en el espacio, las economías de escala, las economías de aglomeración, la demanda y la propiedad del espacio².

El problema particular consiste en que la concentración económica en el espacio, que genera centros fuertes como Lima, no logra transferir de manera endógena los frutos del crecimiento de manera homogénea a su periferia y genera desigualdades distributivas, tanto productivas como sociales, que se reproducen sin corregirse. Frente a ello, la intervención del Estado debería tener un carácter corrector, pero a menudo y por razones económicas y políticas, el Estado amplifica las desigualdades.

Así, la concentración económica y la centralización estatal se convierten en dos procesos que se retroalimentan. Frente a esta situación aparecen las ideas descentralistas, que asumen la hipótesis de que un cambio de reglas en las políticas estatales, en el papel y la organización del Estado pueden alterar los parámetros que llevan a la concentración-centralización. Sin embargo, las posibilidades de que la descentralización fiscal tenga éxito dependen del tamaño del Estado y del grado de integración económica espacial. Cuanto más grande sea el Estado frente al sector privado y mientras más integrado sea un país, las posibilidades de que una descentralización estatal corrija el problema de la divergencia entre el centro fuerte y su periferia es mayor. En caso contrario, como es el caso peruano, ha de requerir de una estrategia especial que debería privilegiar el fomento de la descentralización privada mediante políticas públicas, pues ello ha de llevar a mejorar las economías de las regiones, en consecuencia mejorarán los ingresos fiscales, entrando así en un círculo virtuoso de desconcentración económica → robustecimiento fiscal descentralizado → desconcentración económica → desarrollo regional/local sostenido.

Por estas razones, si el Estado es pequeño con un gasto público menor a 20% del PBI, solo el cambio de algunas reglas sobre la inversión pública y privada y una estrategia deliberada de integración espacial permitirá que el crecimiento regional tienda a la convergencia en el largo plazo y como consecuencia podría reducirse la desigualdad socioeconómica.

² Sobre esta temática ver: Krugman (1991, 1992), Neary (2001), Moncayo (2004), Henderson (2005), Gonzales-Lévano (2001), Gonzales (2000, 2003a, 2004), Tello (2005).

Veamos cuánto de esto estaría sucediendo durante el proceso de crecimiento acompañado por la descentralización en los últimos ocho años.

1.1 La divergencia y la desigualdad en los hechos

Tendencias de la producción

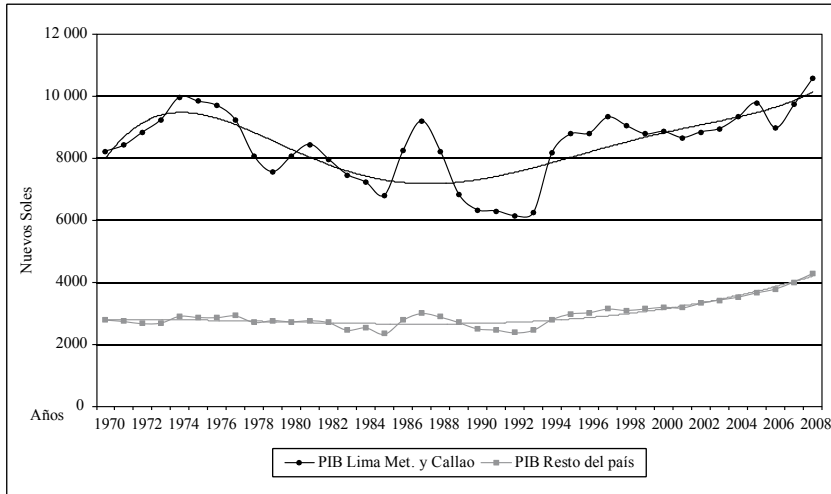
No tenemos registro del peso relativo de la producción de Lima antes de 1963, en que se estimó en 42% con respecto al PBI nacional (Gonzales, 1988; 1992). Recién desde 1970 podemos tener a mano datos más o menos fiables publicados por el INEI, según los cuales el PBI de Lima habría constituido más del 50% en los años setenta, para luego estabilizarse alrededor de 48% en los años ochenta, disminuyendo a 46% en los noventa y partir del 2000 observar una tendencia ligeramente creciente. En 2008 Lima contaba con el 47,5% del PBI nacional. Por otro lado, la población de Lima Metropolitana³ pasó de constituir el 23% del total nacional en 1970 al 31,1% en el 2008. Con sus 8,6 millones de habitantes constituye la demanda aglomerada más grande del país. En consecuencia, ha sido y es un centro grande en relación con el resto del país, porque concentra oferta y demanda lo suficientemente grandes como para constituirse en un centro de atracción económica y, al mismo tiempo, tiene bases para funcionar con relativa autonomía con relación al resto del país⁴.

Si asociamos producción con población a través del PBI por persona y observamos su evolución a través de los últimos 38 años (ver figura 1), constatamos tres características de la dinámica económica espacial del Perú: 1. El carácter cíclico de la economía limeña es mucho más acentuado que el del resto del país. De hecho el ciclo de Lima es el que define el ciclo peruano (Iguíñiz 1984, Gonzales 1988, 1992). 2. La importante brecha económica entre Lima y el resto de regiones. Obsérvese que, en promedio el PBI per cápita de Lima es dos veces mayor que el PBI del resto del país. Si tomamos en cuenta departamento por departamento, la diferencia puede llegar a ser de 8 a 1, como es la diferencia entre el PBI de Apurímac y el de Moquegua para el año 2008. 3. Parece existir una tendencia a la divergencia en el crecimiento de Lima con el resto del país, que se acentúa en periodos de auge y se acorta en periodos críticos (Gonzales, 2003a); Gonzales & Trelles, 2004).

³ Lima Metropolitana está conformada por la provincia de Lima y la provincia Constitucional del Callao.

⁴ En relación a la recaudación de impuestos en Lima, esta se ha ido incrementando desde mediados de los años 90 y en el año 2009 Lima concentró el 88% de los impuestos que se pagan, como se hace notar Luis Alberto Arias.

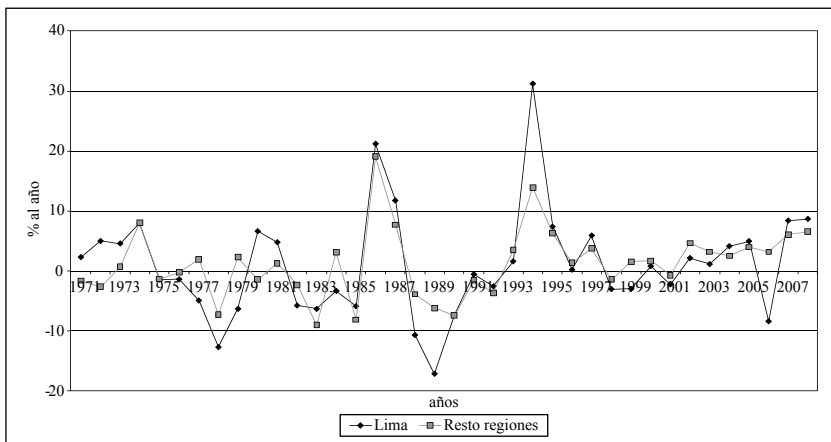
Figura 1. Perú: PBI per cápita Lima y el resto del país 1970-2008 (a precios de 1994)



Fuente: INEI. Elaboración propia.

En la figura 1 se observa que a partir de 1992, la tendencia a la divergencia entre Lima y el resto de regiones se ha acentuando. Pareciera que la historia volviera a suceder, sin embargo han emergido algunas regiones que están creciendo y transformándose rápidamente, sobre todo en la costa, entre Tumbes e Ica. En la figura 2, que muestra las tasas de crecimiento anual del PBI por persona desde 1970, se observa que antes de 1990 la dinámica del crecimiento regional fue muy inestable, pero a partir de 1994 se estabiliza. Sin embargo, las tasas de crecimiento de Lima son mayores a las del resto de regiones, lo que hace intuir que la divergencia continuaría.

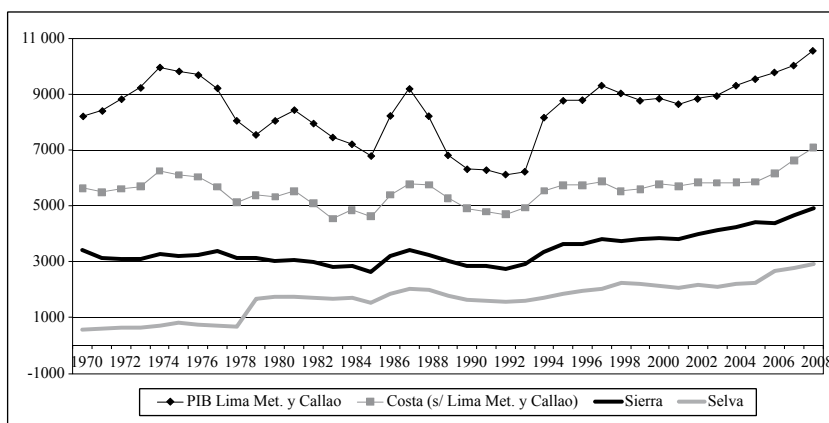
Figura 2. Perú: tasa de crecimiento PBI per cápita Lima y resto de regiones 1970-2008



Fuente: INEI. Elaboración propia.

Sin embargo, cuando agrupamos los departamentos por regiones naturales la situación es menos neta. Los departamentos de sierra y selva convergen en un crecimiento de bajo nivel, mientras que los departamentos de costa (sin Lima-Callao) tienen un crecimiento divergente con respecto a sierra y selva, pero no parecen tener la suficiente fuerza para converger con Lima, ver figura 3.

Figura 3. Perú: PBI per cápita por regiones naturales 1970-2008

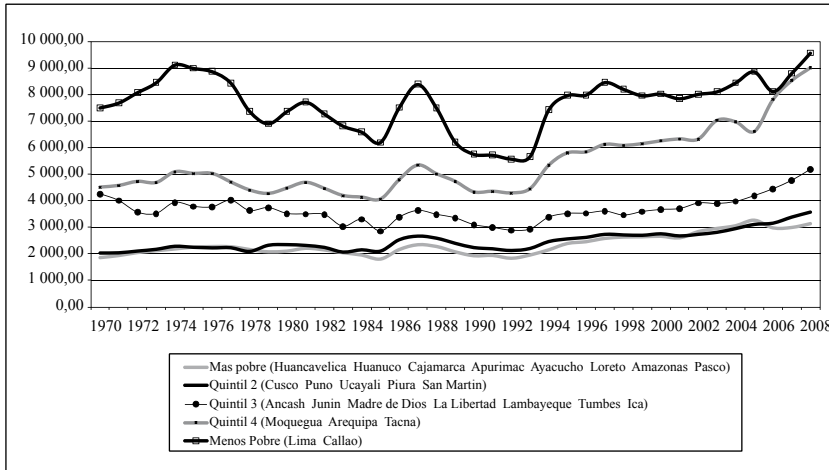


Fuente: INEI. Elaboración propia.

Una presentación por departamentos, o regiones, da una visión bastante más cruda de la desigualdad del crecimiento departamental, pues el rango de los PBI per cápita y de las tasas de crecimiento muestra una dispersión bastante grande y muy poca claridad sobre las posibilidades de convergencia en el futuro (ver figura 4), aunque se confirma la intuición sobre las dinámicas de los departamentos de sierra y selva y los de costa, con la excepción de Moquegua que, debido al gran proyecto minero, aparece con una dinámica inusual y propia. Para algunos departamentos no parece existir diferencia entre antes y después del ajuste estructural, aunque hay un crecimiento relativamente mayor en los años 2000.

En consecuencia, se observa que el ajuste estructural y la dinámica económica posterior logran crear tendencias a la convergencia en aquellos departamentos en los cuales el crecimiento ha sido más alto que el promedio. Sin embargo, hay que tener cuidado con la tendencia de aquellos departamentos pequeños con empresas relativamente grandes que distorsionan la dinámica del resto de sectores, como es el caso de Tacna y Moquegua, influidos muy fuertemente por la actividad minera de una gran empresa. El caso que podría aproximarse a una dinámica productiva favorable al desarrollo regional y a la convergencia con Lima es Ica, por la diversificación de su producción, el crecimiento del empleo y el incremento de sus exportaciones tanto al exterior como al interior del país.

Figura 4. Perú: PBI per cápita por departamentos 1970-2008 (a precios de 1994)



Fuente: INEI. Elaboración propia.

Tendencias de la población y el empleo

Quizás el mejor reflejo de los cambios productivos ocurridos se da en la dinámica demográfica, tanto en la evolución de la población como en la de la fuerza laboral.

El crecimiento de la población por departamentos ha ido disminuyendo progresivamente y las tasas de crecimiento demográfico han tendido a la convergencia. En los años setenta, los departamentos de Lima, Ucayali, Tacna, Lambayeque y Callao tuvieron una tasa de crecimiento por encima del promedio, sin embargo en los años noventa, que coinciden con el ajuste estructural, esta tasa se redujo y ha tendido a converger en tasas menores al 2% de crecimiento anual y acercándose de manera convergente al 1%, que eran las tasas que tenían desde los años setenta los departamentos con menor crecimiento demográfico, como Apurimac, Ayacucho, Huancavelica, Cajamarca, Cusco y la provincias de Lima. Al parecer, el ajuste estructural ha acentuado la tendencia a la convergencia del crecimiento demográfico hacia abajo, pues por los datos observados el Perú está yendo a la transición demográfica y todo parece indicar que este proceso se estaría dando en todos los departamentos. Este es un aspecto importante para el proceso de descentralización, pues en parte el crecimiento económico per cápita observado se debe al menor crecimiento relativo de la población.

Más o menos lo mismo sucede con el crecimiento de la oferta laboral, aunque la tasa de crecimiento de la población económicamente activa está por encima de la población en general. Esto quiere decir que la población está envejeciendo y que la

proporción de trabajadores está aumentando en relación con los no trabajadores. Los departamentos con mayores tasas de crecimiento económico son los que, a su vez, tienen las mayores tasas de crecimiento de la fuerza laboral.

Estas tendencias pueden favorecer al proceso de descentralización, pues por un lado si la población está creciendo a menos de 1,5% en términos absolutos y la PEA en 2,5%, entonces el crecimiento productivo tendrá mayores efectos en el bienestar y en la productividad. Sin embargo, los departamentos más pobres (en general de la sierra) crecen menos y expulsan población que se va a los departamentos con mayor crecimiento (en general en la costa). La descentralización y la desconcentración tienen el desafío de revertir estas tendencias y de generar factores favorables a la convergencia tanto productiva como demográfica y laboral.

Desigualdades y desarrollo humano

El Perú es un país desigual desde hace mucho tiempo y sus tendencias a que esto persista son altas, sobre todo cuando la economía tiene fluctuaciones aleatorias. Sin embargo, cuando se ha dado un crecimiento estable las posibilidades de mejora de la inequidad han sido positivas. Algunos indicadores preliminares demostrarían que se estarían corrigiendo las desigualdades territoriales.

En el cuadro 1 tenemos el índice Gini para los años 2004, 2007, por departamentos y tenemos los índices de desarrollo humano (IDH) del 2000 al 2007, también por departamentos. El Gini mide la desigualdad de ingresos por departamentos y tiene un promedio relativamente bajo y en los años analizados el promedio nacional no parece moverse. Sin embargo se observa que hay más departamentos donde la desigualdad se ha incrementado que departamentos donde haya disminuido. Solo Tumbes, Ica y Callao muestran disminuciones importantes en el Gini, aunque es preciso señalar que el índice es relativamente bajo y no hay desigualdades importantes entre departamentos.

Por otro lado, tenemos el IDH que mide, por un lado, el grado de progreso del desarrollo humano —que cuanto más cerca de uno mejor— y, por otro, permite la comparación entre departamentos. Se observa en general que entre 2000 y 2007 se ha dado una mejora del desarrollo humano, probablemente debido al incremento de los ingresos y al avance en alimentación y salud. En general, dado el corto periodo de comparación, se han visto mejoras en los departamentos considerados más pobres, mientras que en Lima, Callao, Ica, La Libertad o Lambayeque ha habido retroceso o estancamiento en el desarrollo humano. En todo caso, se puede asumir que durante el periodo de crecimiento de la economía peruana 2000-2007 los índices de desigualdad y de desarrollo humano habrían mejorado. Lo que no sabemos es cuánto de ello se debe a la descentralización.

Cuadro 1: Perú - desigualdad y desarrollo humano

	Gini			IDH			
	2004	2007	Var (%)	2000	2003	2005	2007
Perú	0,35	0,36	0,3	0,62	0,59	0,598	0,623
Amazonas	0,35	0,37	4,1	0,515	0,502	0,554	0,574
Ancash	0,37	0,39	4,9	0,577	0,558	0,578	0,600
Apurímac	0,36	0,32	-11,0	0,457	0,488	0,521	0,561
Arequipa	0,35	0,36	2,6	0,635	0,653	0,646	0,648
Ayacucho	0,33	0,37	9,7	0,488	0,509	0,528	0,562
Cajamarca	0,34	0,38	10,0	0,495	0,491	0,540	0,563
Callao	0,32	0,29	-9,6	0,747	0,720	0,710	0,679
Cusco	0,41	0,41	0,2	0,537	0,511	0,538	0,580
Huancavelica	0,34	0,42	20,7	0,460	0,464	0,492	0,539
Huánuco	0,37	0,39	3,0	0,494	0,476	0,531	0,566
Ica	0,32	0,26	-18,9	0,667	0,662	0,648	0,653
Junín	0,34	0,36	7,7	0,578	0,595	0,592	0,600
Lambayeque	0,34	0,36	-3,7	0,625	0,616	0,627	0,621
La Libertad	0,40	0,44	9,5	0,613	0,585	0,605	0,618
Lima	0,39	0,36	3,7	0,716	0,712	0,703	0,679
Loreto	0,35	0,40	14,1	0,563	0,525	0,566	0,589
Madre de Dios	0,28	0,31	14,4	0,621	0,601	0,600	0,630
Moquegua	0,36	0,35	-1,8	0,666	0,650	0,643	0,653
Pasco	0,36	0,38	4,4	0,575	0,591	0,575	0,589
Puno	0,37	0,37	0,6	0,512	0,550	0,547	0,561
Piura	0,34	0,37	8,4	0,551	0,556	0,571	0,598
San Martín	0,35	0,38	6,4	0,553	0,525	0,553	0,590
Tacna	0,35	0,33	-5,7	0,681	0,665	0,669	0,647
Tumbes	0,30	0,28	-6,4	0,620	0,609	0,617	0,649
Ucayali	0,40	0,42	-4,0	0,565	0,563	0,576	0,602

Fuente: Banco Mundial (2007), INEI (2009), PNUD (2002, 2004, 2006, 2009).

Los datos existentes no dan todavía una idea cabal sobre las bondades del proceso de descentralización, pues gran parte de los resultados se debe a las bondades del nuevo modelo económico y a la favorable coyuntura internacional de los precios de minerales antes que a una mejor administración de los recursos fiscales y su impacto sobre los ingresos, el bienestar y el desarrollo humano. Hay algunos progresos interesantes en materia de desconcentración económica, es el caso de las regiones de

Moquegua, Ica, La Libertad, Lambayeque y Piura, que han observado tasas de crecimiento elevadas. Sin embargo, sus tendencias no logran superar drásticamente a Lima, lo que deja en tela de juicio si estos cambios económicos e institucionales estarían revirtiendo la vieja tendencia hacia la divergencia regional.

1.2 La descentralización estatal

No existe una gran bibliografía de evaluación de la descentralización estatal⁵ desde el punto de vista económico, porque en general en el Perú se han dado varios intentos truncos, parciales y temporales. Carlos Contreras (2000) ha hecho un excelente recuento de las variadas experiencias fracasadas de descentralización en el Perú. Los intentos de descentralización en general se han dado como parte, o al compás, de los periodos democráticos que ha tenido el Perú durante su época republicana y la centralización ha sido el resultado del retorno a gobiernos autoritarios o militares. La pendularidad ha sido también una característica de las descentralizaciones estatales, mientras que la concentración económica ha tenido una tendencia firme y sin retrocesos, que el péndulo ha contribuido a consolidar, o por lo menos a no cambiar de tendencia (Gonzales & Samamé, 1993).

La descentralización estatal es la desconcentración y transferencia de las funciones del Estado de los niveles más altos a los más bajos, basadas en los principios de subsidiariedad, equidad y responsabilidad fiscal. Es obvio que el prerequisite es la creación o reconocimiento de varios niveles de gobierno con sus respectivos territorios debidamente demarcados, lo que significa la definición de una estructura geopolítica del Estado. En el caso peruano se reconoce: a) un gobierno central cuyo ámbito es todo el territorio nacional. b) 25 gobiernos regionales que coinciden con los 23 departamentos, una provincia constitucional y Lima Metropolitana separada de Lima Provincias, 195 gobiernos municipales provinciales y 2008 gobiernos municipales distritales.

La idea central es que el conjunto de funciones que asume el Estado peruano según su Constitución deben ser cumplidas de una manera eficaz, eficiente y equitativa, es decir, el Estado debe cumplir con las funciones establecidas y hacerlo de una manera adecuada y económica. Para ello, el *principio de subsidiariedad* establece que el nivel más alto de gobierno no debe hacer lo que puede hacer el nivel más bajo, pues la idea es que existe un nivel y una escala en la que un bien, un servicio o una función puede ser cumplida de manera más eficaz y eficiente. El *principio de equidad* establece que el Estado debe ser un promotor de la igualdad de oportunidades, en

⁵ Ver: Martinelli (1997), Revesz (1998), Iguíñiz (2000, 2001), Contreras (2000), Carranza y Tuesta (2004), Gonzales (2000, 2003a y 2003b, 2004), Vega (2008), ANGR (2010).

consecuencia, debe redistribuir de tal manera que la desigualdad socioeconómica debería ser menor después de la intervención del Estado. Y el *principio de la responsabilidad fiscal* obliga a financiar de manera adecuada y sostenible el cumplimiento de las funciones del Estado. El Estado descentralizado basado en estos principios debe tener resultados superiores a un Estado centralizado en la medida en que en cada nivel de gobierno se revelan mejor las necesidades y preferencias de los ciudadanos que el gobierno debe tomar en cuenta para legitimarse en el poder. En consecuencia hay una fiscalización social y política (*accountability*) más efectiva, basada en la percepción que tienen los ciudadanos de cuánto reciben de su gobierno a cambio de los impuestos que pagan.

Entre 1990 y 2010 se ha dado un proceso de descentralización, con un hiato ocurrido entre 1992 y 2001 a raíz del autogolpe Fujimorista de 1992, que redujo los niveles de gobierno contemplados en la Constitución de 1979 de tres a dos, concentrando el 95% de las decisiones fiscales en el gobierno central. Al retorno a la democracia en 2001, el nuevo gobierno reestableció los gobiernos regionales y se legisló sobre el relanzamiento de la descentralización a partir de la nueva Constitución de 1993 y de la nueva ley de descentralización. Este proceso reiniciado el 2003 es, hasta el momento, uno de los más prometedores de los últimos ochenta años, debido a los siguientes factores: 1. A la estabilización macroeconómica e institucional observada en los últimos diez años, que permite tomar decisiones económicas con horizontes más previsibles y, sobre todo, tomar decisiones de inversión pensando en retornos de largo plazo. 2. Al crecimiento económico, que ha incrementado y estabilizado los recursos fiscales, lo que ha permitido una mayor transferencia absoluta de recursos del gobierno central hacia los otros niveles de gobierno y, como veremos más adelante, ha generado una imprevista descentralización tributaria. 3. Al aprendizaje de los gobiernos sub nacionales a administrar y promover iniciativas y planes de desarrollo para sus circunscripciones territoriales, lo que está generando progresivamente, aunque de manera muy lenta, la conformación de una estructura administrativa descentralizada capaz de gestionar con ciertos niveles de autonomía y eficacia los recursos públicos. 4. A la estabilidad democrática, que está a punto de elegir por tercera vez consecutiva a los gobiernos regionales y por séptima vez a los gobiernos municipales provinciales y distritales. La regla de que en democracia la descentralización avanza o por lo menos no retrocede se estaría cumpliendo, pese a todos los problemas y limitaciones existentes en el sistema político, en la clase política del Perú y en la propia descentralización.

La estabilidad macroeconómica y la sanidad fiscal han permitido que el proceso de descentralización estatal comience a tener una estructura gubernamental cuyos ingresos y gastos han progresado en la dirección requerida. Lo que no está todavía

claro es si esta nueva estructura ha de permitir o promover la desconcentración económica y una mayor equidad territorial de los ingresos, pese a los indicios existentes.

Cuadro 2: Perú: Ingresos por niveles de gobierno, 2004-2008

Años	Gobierno Central		Gobiernos Municipales		Total
	% del PBI	% Ing. Gob.	% del PBI	% Ing. Gob.	% del PBI
2001	12,4	98,1	0,2	1,9	12,7
2002	12,1	97,8	0,3	2,2	12,4
2003	12,8	97,9	0,3	2,1	13,1
2004	13,1	97,8	0,3	2,2	13,4
2005	13,6	98	0,3	2,0	13,9
2006	15,0	98,4	0,2	1,6	15,2
2007	15,6	98,3	0,3	1,7	15,9
2008	15,6	97,8	0,4	2,2	16,0

Fuente: Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales: Propuesta técnica legal de descentralización fiscal. Documentos Debate 4, ANGR, Lima 2010, Cuadro 5.

Como se puede observar en el cuadro 2, durante el periodo de inicio de la descentralización los ingresos corrientes totales corresponden en más del 97% al gobierno central y solo el 3% a los gobiernos locales y los gobiernos regionales no tienen ingresos propios todavía. La presión tributaria ha aumentado en casi 4 puntos desde el inicio de la descentralización. Pero este incremento no está relacionado con ella, ha sido sobre todo el efecto del crecimiento económico de los años 2002-2008. Lo destacable es que la composición del ingreso por niveles de gobierno no ha variado casi en relación al PBI, lo que deberíamos interpretar como que no hay todavía cambios en la estructura tributaria estatal atribuibles a la descentralización. Una auténtica descentralización tributaria mejora la autonomía financiera de los gobiernos regionales y municipales a través del incremento de los ingresos propios en relación con el producto bruto regional o local, los cuales no se han incrementado hasta el momento.

Sin embargo, la presión tributaria no logra superar el 16% del PBI y es muy dependiente del ciclo económico. Además, debido a la norma que obliga al Estado peruano a obtener un superávit primario para pagar la deuda externa, el gasto total no supera el 22% del PBI, lo que es insuficiente para que la descentralización del gasto tenga mayores efectos redistributivos. Más aún, con los niveles de gastos en capital, cuya ejecución está hoy principalmente bajo la responsabilidad de los gobiernos locales y regionales que apenas llega a menos del 4,5% del PBI (ANGR 2010,

pp. 32), no es posible mover las tendencias a la concentración económica vía inversión pública.

De otro lado, la ejecución presupuestal del gasto público por niveles de gobierno (ver cuadro 3) muestra que la importancia relativa del gobierno central ha ido disminuyendo de 72% a 64% entre 2004 y 2008, como parte del proceso de transferencia de funciones y presupuesto a los gobiernos regionales y locales, siendo la transferencia a estos últimos relativamente más importante que a los gobiernos regionales. Sin embargo, el aumento del peso del gasto en dichos gobiernos se debe principalmente a la transferencia de funciones y recursos del gobierno central, tales como el traslado del pago de planillas de sueldos a los profesores y a los trabajadores del sector salud hacia los gobiernos regionales y de algunos programas sociales a los gobiernos municipales. La descentralización en este punto es solo transferencia de ventanillas de pago, por servicios que no prestan los gobiernos regionales, sino el gobierno central⁶.

Cuadro 3: Perú. Ejecución presupuestal por niveles de gobierno 2004 - 2008

Niveles de gobierno	2004	2005	2006	2007	2008
Gobierno Central					
% Gasto total	72	71	69	68	64
tasa de crecimiento anual (%)		4,8	10,7	-0,7	14,8
Gobiernos Regionales					
% Gasto total	16	18	17	20	18
tasa de crecimiento anual (%)		14,5	10,9	16,1	11,3
Gobiernos Municipales					
% Gasto total	12	12	14	12	18
tasa de crecimiento anual (%)		5,6	29,8	-12,7	91,9
Gobierno					
Gasto total (millones de soles)	48 002	51 113	57 758	58 079	71 578
tasa de crecimiento anual (%)		6,5	13,0	0,6	23,2

Fuente: Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (2010).

Un indicador de velocidad de la descentralización fiscal son las tasas de crecimiento anual de los gastos de los gobiernos regionales y municipales, que han crecido a mayor velocidad que el gobierno central. Sin embargo si los gastos son, en su mayor

⁶ No hay que olvidar que los antiguos Consejos Transitorios de Administración Regional (CTARs) durante el gobierno fujimorista y los Organismos de Desarrollo (ORDEs) de antes de 1990 ya cumplían la función de ventanilla de pagos.

parte, financiados con transferencias del gobierno central, están sujetos a las variaciones políticas del gobierno de turno.

Hasta ahora la descentralización ha significado el traspaso de funciones sin cambios sustantivos en las decisiones sobre estos gastos, que siguen estando en el gobierno central. En el cuadro 4 observamos la composición desagregada de ingresos y gastos por niveles de gobierno en el año 2008, que ilustra el avance alcanzado por la descentralización. Digamos que se han sentado las bases de una estructura fiscal descentralizada.

Pese a todo, el tamaño del Estado peruano sigue siendo relativamente pequeño, no es adecuado para que la descentralización estatal tenga efectos contundentes y permita corregir la divergencia a través de un crecimiento económico relativamente mayor del resto de regiones y, tampoco para que tenga la suficiente capacidad para corregir las desigualdades socioeconómicas territoriales.

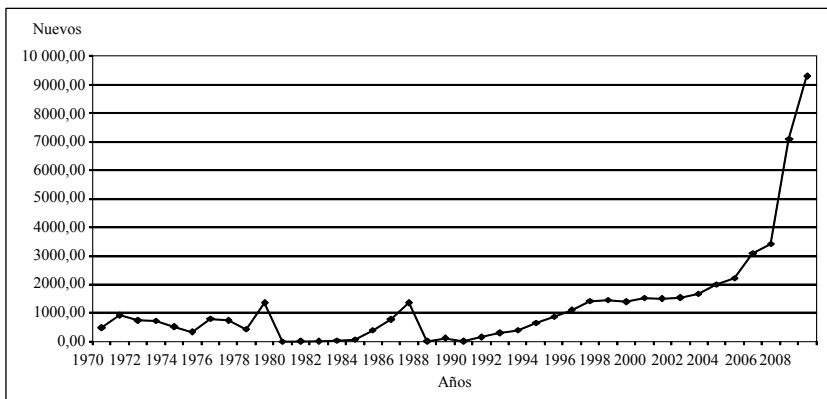
Cuadro 4: Ingresos y gastos de los distintos niveles de gobierno, 2008
(millones de nuevos soles)

Conceptos	Niveles de Gobierno			
	Gobierno Central	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales	Total
Ingresos Corrientes	67 957	12 222	12 365	92 544
Gastos No Financieros	54 984	12 898	13 745	81 626
Gastos Corrientes No Financieros		9507	6644	16 151
Gastos de Capital		3391	7101	10 491
Ingresos de Capital	394	1458	1414	3266
Resultado Primario	13 368	782	34	14 184
Intereses	5128		31	5159
Resultado Económico	8240		3	8243
Porcentajes				
Ingresos Corrientes	73,4	13,2	13,4	100,0
Gastos No Financieros	67,4	15,8	16,8	100,0
Gastos Corrientes No Financieros	0,0	58,9	41,1	100,0
Gastos de Capital	0,0	32,3	67,7	100,0
Ingresos de Capital	12,1	44,6	43,3	100,0
Resultado Primario	94,2	5,5	0,2	100,0
Intereses	99,4	0,0	0,6	100,0
Resultado Económico	100,0	0,0	0,0	100,0

Fuente: MEF y BCRP. Elaboración propia.

El proceso de descentralización ha sido afectado, a no dudarlo, por la coyuntura externa favorable. Tanto así, que el incremento de los montos del canon minero, gasífero y petrolero ha distorsionado el proceso, pues ha generado ingresos inesperados y no necesariamente sostenibles en el mediano plazo. La inversión que están haciendo los gobiernos locales, que tienen una existencia descentralizada desde los años setenta, se ha acelerado a partir del 2004, con una tendencia muy creciente (ver figura 5). Este resultado es una combinación del crecimiento macroeconómico y de su incidencia en los ingresos fiscales de los gobiernos locales, debido sobre todo al incremento del impuesto a la renta, bajo la forma del canon. Esto significa que la descentralización de la inversión pública podría contribuir a la desconcentración económica siempre que las exportaciones de los minerales, del petróleo y del gas sigan creciendo, es decir por alguna vez el modelo primario-exportador sería funcional a la descentralización. Aunque con el defecto de que pocos departamentos ricos en recursos mineros, gasíferos y petroleros —y dentro de cada departamento pocas provincias y distritos— se benefician de esta situación, mientras que los demás están sujetos a las transferencias del gobierno central (ANGR, 2010).

Figura 5. Perú: Inversión de los gobiernos locales 1970-2009
(nuevos soles de 1994)



Fuente: MEF. Elaboración propia.

2. PROBLEMAS Y RETOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Pese a los evidentes avances de transferencias de los últimos seis años, aún no es posible separar los efectos del crecimiento exportador de los de la descentralización estatal en las provincias y regiones. Todo indica que la descentralización se ha hecho cíclica y dependiente de las exportaciones. Por otro lado, la estructura productiva

ha ido cambiando con una tendencia a la desconcentración económica en algunas regiones como Ica, Áncash, La Libertad y Lambayeque, vinculadas a la agroexportación; Moquegua, Tacna, Áncash, Arequipa y Cajamarca, vinculadas a la minería aunque con menor impacto en las economías regionales; y el Cusco, vinculado al turismo. En todos estos lugares se ha invertido mucho más que en el pasado y se están convirtiendo progresivamente en polos de crecimiento. Sin embargo, también se ha invertido en Lima en sectores como construcción, finanzas, servicios y comercio tanto o más con respecto a aquellas regiones, y se tiene la impresión de que las diferencias entre centro y periferia subsisten, aunque los niveles absolutos de capital acumulado hayan ido cambiando.

Es preciso evaluar este fenómeno en el futuro, en cuanto las tendencias se hagan más claras, pues podrían estar apareciendo centros que hagan el contrapeso a Lima. Pero lo más importante es saber si el crecimiento de las regiones está generando también integración económica, pues si es así no importará en qué lugar se invierte relativamente más, sino en que lugar la inversión genera eslabonamientos entre sectores y fortalece el comercio con otras regiones. Si fuere así, entonces la descentralización estaría contribuyendo a cambiar el problema del centralismo y la concentración.

No obstante, la descentralización «a la peruana» tiene varios problemas, algunos de origen y otros de proceso, y plantea retos.

Los *problemas de origen* son: 1. El haber iniciado la descentralización estatal sin haber resuelto el problema de la regionalización. 2. El no haberse planteado una estrategia de descentralización con metas políticas, fiscales y administrativas. 3. El no haber tomado en cuenta que el principal problema que tiene que enfrentar la descentralización es la desigualdad de los desarrollos regionales, que se traduce en la tendencia a la divergencia entre Lima y el resto de regiones y entre las ciudades y sus entornos rurales, por falta de integración económica.

Los *problemas de proceso* son: 1. La débil descentralización administrativa llevada a cabo, lo que no permite capacidad de gestión y de gasto. 2. El no tener una instancia de coordinación económica y administrativa de los distintos niveles de gobierno. El Consejo Nacional de Descentralización era esa instancia y en lugar de haber sido eliminada debió ser potenciada y mejorada. 3. La distorsión generada por el gran incremento del impuesto a la renta, bajo la forma del canon, en el sector minero y petrolero, que ha incrementado los recursos fiscales sin que los gobiernos regionales y locales hayan estado preparados institucionalmente⁷. 4. La tensión entre la tendencia

⁷ Un ejemplo de esta distorsión es que algunas municipalidades como San Marcos o Echarate han recibido enormes ingresos provenientes del canon cuyo objetivo es la inversión en infraestructura. Sin embargo, para manejar dichos recursos cuentan con presupuesto de gasto corriente incompatible con la envergadura de las inversiones, sobre todo por los topes muy bajos de sueldos que pueden recibir los funcionarios municipales.

a la corrupción en todos los niveles de gobierno y las normas para evitarla han generado un proceso muy lento en la toma de decisiones de gasto e inversión públicas, lo que atenta contra los resultados que debería mostrar la descentralización. En el centro de este problema está un Estado débil para controlar a sus propios gobernantes y funcionarios y un problema de ética y moral pública que no se toma en cuenta seriamente.

2.1 Descentralización sin regionalización: la necesidad de regiones de tamaño crítico

La descentralización estatal de 2001 fue hecha bajo la presión de la promesa electoral y recordando el fracaso de la regionalización de los años 1990-1992. En consecuencia, no hubo una evaluación adecuada de la relación entre descentralización y regionalización, o más propiamente en la necesidad de integrar varios departamentos en regiones con el propósito de crear bases económicas con mercados regionales lo suficientemente grandes como para hacer atractiva la inversión, aprovechar economías de escala y crear bases tributarias suficientemente grandes como para hacer sostenible las finanzas de los gobiernos regionales y municipales. Esto es, se requiere de regiones con «tamaño crítico»⁸ para que la descentralización sea sostenible en el largo plazo (Gonzales, 2003b)⁹.

Desde el punto de vista político, las regiones integradas con tamaño crítico son aún más importantes, pues es necesario establecer la siguiente secuencia: 1. Revelación de las necesidades y preferencias de los ciudadanos por funciones y bienes y servicios que suministra el Estado, a través de las elecciones. 2. Esto se debe traducir en mayores impuestos, transferencias o préstamos definidos por el gobierno regional, para finalmente 3. Proveer los pedidos de la población a través del gasto, lo que da legitimidad al gobierno y le permite ir ganando credibilidad sobre la acción del Estado a este nivel. Para todo ello, se requiere de una base tributaria mínima (empresas y personas contribuyentes), de economías de escala fiscales en la tributación, el gasto corriente y sobre todo en la inversión pública, lo que a su vez contribuye al crecimiento de la base económica. Se establece así un círculo virtuoso: crecimiento económico regional-crecimiento fiscal-crecimiento económico, que a la postre puede

⁸ Hemos propuesto que una región tiene tamaño crítico si tiene por lo menos dos millones de habitantes, una ciudad con 500 000 habitantes y una población urbana de por lo menos un millón. Para llegar a este tamaño, obviamente hay que integrar dos o más departamentos geográficamente continuos.

⁹ El tema es crucial, pues aún si se descentralizara todo el ingreso tributario, la mayor parte de departamentos tendría «déficit fiscal regional», es decir sus ingresos no cubrirían los gastos que actualmente se asignan en el presupuesto y tendrían que cubrir la diferencia con transferencias de los departamentos que obtienen superávit (Gonzales 2000).

conducir al desarrollo regional basado en fuerzas endógenas. Para ello se requiere de una base electoral grande.

Así, el prerrequisito geo-económico para reiniciar la descentralización era la creación de regiones económicas con sus correspondientes gobiernos regionales¹⁰, antes de iniciar la transferencia de funciones a los gobiernos regionales y municipales. Al no haberse hecho esta reforma desde el inicio, hoy es muy difícil llevar a cabo esta integración, debido a las inercias y a las rutinas que se han ido estableciendo a través de estos últimos ocho años y que reducen al mínimo la voluntad de los gobernantes en las regiones-departamento existentes ahora para aceptar integrarse y perder la autonomía de la que gozan hoy y, sobre todo, el control de los recursos de la región. Además, las propias sociedades regionales no ven con agrado una integración «desde arriba».

Por estas razones, un primer problema del proceso actual es la atomización de las regiones y la pérdida de economías de escala, de externalidades y de mercados grandes, que hacen la descentralización menos eficiente y, sobre todo, dificultan la realización de proyectos de inversión que conciernan a varios departamentos-región, por problemas de coordinación. El resultado adicional es que el incremento de la base tributaria se hace más lentamente y la recaudación se hace más costosa al no aprovecharse las economías de escala. De esta manera, se ha ido generando el círculo vicioso de la «descentralización de baja escala», obviamente salvo para el caso de Lima y algunas ciudades intermedias con poblaciones cercanas al millón de habitantes. Es decir, una base económica pequeña implica una base tributaria pequeña, en consecuencia menor capacidad de gasto y mayor dependencia de las transferencias del gobierno central, lo que a la larga mantiene la dependencia de los gobiernos regionales y municipales pequeños.

2.2 La ausencia de un plan de descentralización: una reforma con metas políticas antes que con objetivos económicos

El problema del proceso de descentralización es que ha sido concebido como parte de la reforma del Estado peruano para resolver los problemas de representación y participación territorial. Es decir, por la forma como fue retomada el año 2002, el objetivo era esencialmente reintroducir un tercer nivel de gobierno y redefinir varias funciones de los gobiernos municipales y darles funciones a los gobiernos

¹⁰ Nosotros propusimos la creación de 10 a 11 regiones, basados en criterios de continuidad territorial, existencia de ejes económicos compuestos por ciudades conectadas por medios de comunicación, mínimos de población regional y urbana que definieran una talla capaz de ser atractiva para la inversión y los negocios, que además abaratará los servicios públicos por economías de escala (Gonzales 2003b).

regionales. Es decir, tuvo un contenido eminentemente político, donde la parte económica y fiscal era solo un objetivo funcional y complementario. En consecuencia, no existió ni existe, peor aún con el cierre del CND, un plan y una estrategia de descentralización más allá de ciertos cronogramas de transferencia de funciones, recursos y activos.

Tanto es así que, sin que estuviera previsto en ningún plan o en alguna norma, se produjo una descentralización tributaria en los hechos¹¹. La recaudación por concepto del impuesto a la renta, disfrazada de canon minero, petrolero y del gas, se incrementó notablemente, lo que permitió ingresos tan elevados como imprevistos a una serie de regiones y municipalidades. El incremento de las exportaciones mineras (por mejora de precios e incremento de la demanda internacional) entre 2002 y 2007 aumentó las transferencias hacia los gobiernos descentralizados del orden de 2,5 mil millones de soles a 7,2 mil millones. De esta manera, estos gobiernos pasaron a tener ingresos muy por encima de lo esperado y, en su conjunto, explicaban casi el 30% de los ingresos totales del Estado, mientras que en el año 2000 apenas recibían el 5%.

Sin embargo, el acceso a mayores recursos fiscales con los mismos recursos humanos y administrativos de los gobiernos regionales y municipales, desnudó la incapacidad de poder gastar o invertir los recursos adicionales. Además, de la misma manera como llegaron se fueron el año 2009 con efectos sobre el 2010. Es decir, la descentralización tributaria está estrechamente ligada al ciclo exportador, en consecuencia la descentralización en general puede ser un proceso volátil, lo cual es una amenaza.

Por ello, es preciso tener una estrategia y, quizás, un plan para que la descentralización evolucione y no vuelva a naufragar. Esta estrategia debería estar sustentada por las siguientes políticas: 1. Establecer un fondo de estabilización de los recursos provenientes del canon, para repartir equitativamente a todas las regiones¹², para la inversión. 2. Los recursos del canon deberían ser exclusivamente utilizados en asociación con el capital privado. 3. Establecer metas de autonomía fiscal en función al incremento de la base económica en cada región. La meta debe ser que en la mayor parte de regiones los ingresos tributarios y no tributarios financien los gastos corrientes. 4. Las transferencias no deben generar pereza fiscal (Carranza & Tuesta 2004), por ello se debe incentivar a aquellos gobiernos regionales y municipales para

¹¹ Durante el gobierno de transición 2000-2001, el Poder Ejecutivo envió al Congreso la Ley que elevó el canon minero del 20% al 50% del impuesto a la renta.

¹² Luis Alberto Arias y Carlos Casas proponen la creación de «modelo de coparticipación tributaria» para ser utilizado por los gobiernos regionales en cinco rubros: educación, salud, infraestructura, agricultura y otros (ANGR 2010, capítulo 7).

que generen mayores ingresos autónomos. 5. Se debe establecer un plan de inversiones públicas con metas locales, regionales y nacionales, con prioridades. La primera prioridad es completar la infraestructura básica (agua, desagüe, electricidad, vías de comunicación). La segunda, inversión en educación, sobre todo mejorando la calidad de los maestros y de los contenidos en los tres niveles educativos. La tercera es invertir en ciencia y tecnología a través de las universidades y centros de investigación, de manera asociada con el sector privado empresarial y no empresarial, lo cual cuenta ya con financiamiento, pues las universidades de las regiones con derecho a canon reciben el 5% del canon minero. Sin embargo, el uso de estos recursos no está reglamentado en función de criterios de desarrollo.

2.3 La divergencia Lima-resto de regiones y la inversión

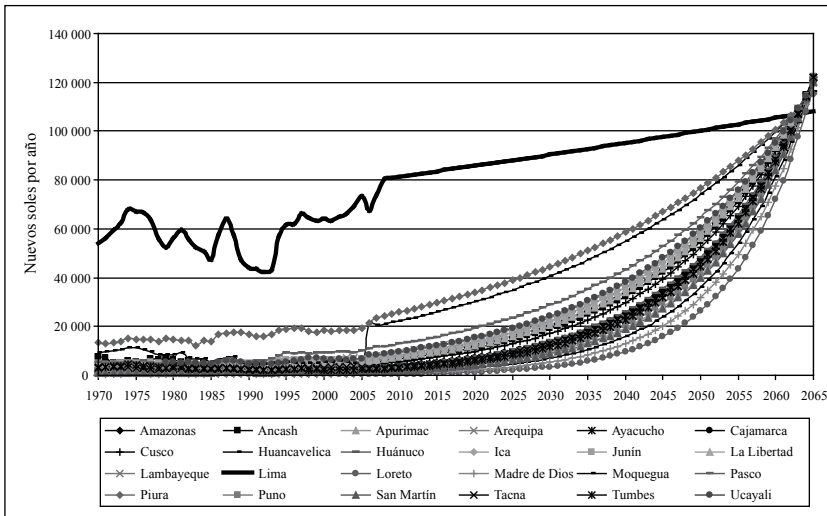
La divergencia en el crecimiento regional es el principal problema territorial a encarar. En Gonzales (2004) hemos propuesto políticas e instrumentos para corregir este problema. Sin embargo, es necesario tener en cuenta los orígenes de la divergencia, que están tanto en el modelo primario-exportador y de servicios (PESER), que no impulsa la articulación económica entre ciudad y campo y entre Lima y el resto del país, pero también está la política de inversiones que ha privilegiado la existencia de recursos naturales como criterio de localización de las inversiones. Aquellas que promueven la generación de una oferta regional o local, que en parte se consume en el mismo sitio y en parte se exporte a otras regiones o países, son las que van a contribuir a la integración de nuevos productores y nuevos sectores productivos, lo que generará un mayor desarrollo de los mercados, sobre todo el mercado de trabajo y el de crédito.

La descentralización del gasto corriente y de la inversión pública puede contribuir a este propósito si se regula su aplicación en los siguientes términos: 1. El gasto corriente debe fijarse metas de compra de la producción local o regional en altas proporciones, tal como lo hacen varios programas alimentarios de alivio a la pobreza que compran sus insumos *in situ*. También se debe promover la contratación de mano de obra local. 2. La inversión pública debería asociarse a la inversión privada en proyectos de mutuo beneficio. Para ello se requiere de mecanismos de concertación local y regional, en la que participen empresarios y gobiernos. La idea es aprovechar de las economías de escala en la inversión, del efecto de complementariedad (*crowding in*) y de externalidades positivas para obtener rendimientos de escala creciente en las inversiones.

La mayor preocupación sobre este tema es saber a qué tasas deben crecer las regiones y cuánta inversión se requiere para que se tienda a la convergencia. Dada

la amplitud de las diferencias regionales en el producto por persona (ver figura 4), el proceso de convergencia requiere de un gran esfuerzo de inversión durante un prolongado periodo. Hemos hecho el ejercicio siguiente: si Lima mantuviera la tasa de crecimiento promedio de los quince últimos años de manera permanente (4%), se requeriría de entre 55 años y 65 años de crecimiento de los departamentos a una tasa de 6% anual para que el PBI por persona de todos los departamentos converja a la tasa de Lima. Obviamente, dadas las estructuras productivas, los niveles de inversión y tecnologías actuales (ver figura 6), se trata de metas casi inalcanzables dados los supuestos iniciales, por lo que se requiere de ideas nuevas e innovaciones institucionales.

Figura 6. Perú: Convergencia del PIB per cápita (1970-2070)



Fuente: INEI. Elaboración propia.

Estos plazos se podrían acortar si la descentralización y otras políticas públicas pudieran contribuir a cambiar las bases productivas, las inversiones y las capacidades humanas de las regiones más atrasadas. Por los niveles de inversión ejecutados durante los últimos seis años a nivel regional y local, no parece posible que pueda darse una convergencia ni en el corto ni en el largo plazo a partir de la inversión pública. Se requiere entonces de alguna otra receta.

Por ello, que es necesario producir nuevas ideas¹³, de lo contrario la descentralización solo debería aspirar a mejorar la eficiencia del gasto actual, promoviendo

¹³ Proponemos el modelo de Desarrollo, Integrador, Descentralizado y Exportador DIDE (Gonzales 2010) como modelo de asignación de recursos públicos y privados, el cual podría ordenar, priorizar y promover el desarrollo humano en las regiones y en las localidades a través de la redistribución de los

una mayor equidad en la asignación de las transferencias a gobiernos regionales y municipales de la que existe hoy. Las distorsiones provocadas por el canon hacen que las regiones con recursos naturales tengan enormes ingresos mientras que las que no los poseen reciben muy bajos ingresos, incrementándose la desigualdad horizontal, es decir entre regiones, provincias y distritos.

2.4 El azar y la necesidad. Los tres niveles de la descentralización: política, administrativa y fiscal

En el actual proceso de descentralización no se han respetado ciertas secuencias y requisitos indispensables para que se logren las metas esperadas. Se ha procedido al azar sin el orden y la profundidad necesarios. La descentralización política ha tardado casi seis años en completarse y aún no está completa, pues faltan varias decisiones políticas que tomar. Por ejemplo es necesario completar nítidamente las funciones del gobierno central en relación a su papel en la descentralización y regionalización. Luego, es imprescindible crear un sistema de coordinación horizontal de los tres niveles de gobierno y, al mismo tiempo, establecer una jerarquía de fiscalización de las acciones gubernamentales. Es necesario convertir al CEPLAN en un auténtico conductor técnico del planeamiento estratégico y en un centro productor de proyectos de inversión pública, un coordinador de las políticas sectoriales y regionales y un coordinador permanente con PRO INVERSION para generar una política de inversión integrada.

La fase más débil de la descentralización es la parte administrativa, que explica en buena medida porqué no se ha avanzado con mayor velocidad y efectividad, dado que no hay restricción fiscal. Este proceso pasa por tres procesos críticos: 1. La transferencia de personal del gobierno central a los gobiernos descentralizados junto con la transferencia de funciones. 2. El establecimiento de una carrera pública descentralizada, que genere un escalafón y una escala de sueldos congruente con las responsabilidades técnicas y políticas que están asumiendo los gobiernos locales y regionales. 3. La creación de un sistema de administración pública descentralizado, en el cual se contemplen procedimientos, normas administrativas y coordinaciones dentro de cada nivel de gobierno y entre niveles de gobierno con respecto a los mecanismos de control y fiscalización (contraloría) en cada nivel de gobierno. Esto significa un proceso de adecuación, concordancia y reordenamiento de las normas

medios de producción y las capacidades humanas que permitan generar oportunidades iguales en todas las localidades y regiones. El seguimiento de las ideas de este modelo tiene como objetivo implícito promover el crecimiento convergente y crear oportunidades iguales para todos.

vigentes en un solo *corpus* legal que facilite el funcionamiento de los gobiernos y la aplicación de las políticas públicas.

La descentralización fiscal, en general considerada como última etapa de todo proceso de descentralización, requiere de una consolidación, ampliación y perfeccionamiento de lo hasta ahora avanzado, tomando en cuenta en la parte tributaria la experiencia adquirida durante los años del «boom del canon». Un tema pendiente es la ampliación de las bases tributarias regionales y locales a través de una mayor formalización y registro de los contribuyentes. Para ello es indispensable reforzar las intendencias regionales que tiene la SUNAT.

2.5 Los problemas de coordinación y la eficiencia

Uno de los principales problemas en la evolución del proceso de descentralización es la inexistencia de mecanismos institucionales de coordinación entre los tres niveles de gobierno. Lo que existe es un predominio del gobierno central no solo desde el punto de vista normativo, sino sobre todo desde el punto de vista del control en la recaudación y redistribución de los recursos fiscales hacia los gobiernos regionales y locales vía transferencias devolutivas y no devolutivas. Esto hace que en la práctica exista una posición dominante del gobierno central sobre el resto, vía Ministerio de Economía, lo que no permite una eficiente distribución de recursos fiscales y, sobre todo, una programación coordinada de la inversión multi-regional o multi-municipal. Es obvio que en parte el origen de esta situación es la inexistencia de regiones integradas o macro regiones que permitan programar inversiones entre varias regiones, con metas de crecimiento de largo plazo.

La eliminación del Consejo Nacional de Descentralización fue un error. En lugar de hacerlo evolucionar hacia un organismo político-técnico, que por un lado fuera la organización de segundo piso de la descentralización compuesta por los presidentes de los gobiernos regionales y, por otro, fuera una secretaría técnica con capacidad de generar proyectos de inversión, proyectos de ingeniería y otros, se optó por cerrarlo.

La respuesta ante tal ausencia no se hizo esperar y fue la conformación de la Asociación de Gobiernos Regionales, que es un ente de coordinación autónomo y con cierta capacidad de presión sobre el gobierno central, pero tiene el inconveniente de cambiar de composición política en cada nueva elección regional, lo que no da la estabilidad necesaria¹⁴.

¹⁴ Como señala Luis Alberto Arias, esto podría cambiar si se creara una unidad fiscal permanente que promueva investigaciones y brinde asistencia técnica a los gobiernos regionales, como parte de la secretaría técnica ya existente (comunicación personal).

Además, no hay de manera explícita coordinación entre las metas de la política macroeconómica con las metas de las políticas sectoriales o con las políticas sociales. La política fiscal y la política monetaria, que generan ciertos precios relativos, son las que impulsan o inhiben el crecimiento de ciertos sectores. La falta de políticas sectoriales concordadas entre el gobierno central y los gobiernos regionales es una de las principales debilidades del proceso de descentralización, pues deberían ser definidas desde el gobierno central en coordinación con los gobiernos regionales y ejecutadas por estos últimos. La idea es promover junto con el sector privado aquellos sectores con mayores potencialidades en cada región. Lo mismo sucede con las políticas sociales, que en principio deberían ser ejecutadas en parte por las municipalidades y en parte por los gobiernos regionales, sobre la base de diagnósticos y propuestas concertadas y bajo la dirección del gobierno central. Las metas del milenio podrían ser alcanzadas si los gobiernos municipales y regionales participaran más y mejor.

3. REFLEXIONES FINALES

El experimento descentralista de principios del siglo XXI se presenta razonablemente prometedor, sobre todo porque los astros se han alineado. Digo esto pues se está dando con la economía en un ciclo de expansión de largo plazo (Gonzales 2007, 2008), con estabilidad macroeconómica, con una corriente doctrinaria e ideológica favorables a la descentralización, en democracia y con recursos fiscales disponibles. Tiene sin embargo, algunas debilidades: distorsiones generadas por factores externos (el efecto canon) que han tenido un efecto contraproducente en la función redistribuidora del Estado, una administración pública descentralizada con capacidades humanas limitadas, falta de mecanismos institucionales de coordinación y de toma de decisiones entre los diferentes niveles de gobierno, nuevas regiones que corresponden a los viejos departamentos y un exceso de desconfianza del gobierno central en los gobiernos regionales y locales a través del exceso de control para las tomas de decisiones descentralizadas que involucren transferencias del Ministerio de Economía y Finanzas. Además, de manera general el tamaño del Estado medido por tributación o por gasto es relativamente pequeño, sobre todo para resolver el problema de la concentración territorial de la economía en Lima y en las principales ciudades de la costa.

El problema esencial es que la concentración espacial genera divergencia por dos razones: 1. Porque las economías regionales y locales están desigualmente integradas, tanto de manera física como de manera mercantil. Los mercados, sobre todo el de trabajo, no integran a la totalidad de la población, lo que hace que la asignación de recursos, factores y gasto del Estado tenga efectos multiplicadores limitados en el

espacio. Lima debería integrar económicamente mucho más de lo que lo hace a todas las regiones del Perú. De esta manera, su dinámica se podría transmitir a las otras regiones y las regiones podrían transmitir las suyas a Lima. 2. Porque el Estado es relativamente pequeño frente al desequilibrio económico espacial y en consecuencia no tiene la suficiente capacidad financiera para cambiar la tendencia a la divergencia y al continuo fortalecimiento de Lima. La descentralización no muestra, hasta el momento, atributos para encarar este problema.

Frente a tal situación, la descentralización puede plantearse con dos escenarios cualitativamente distintos. 1. Hacer más eficiente el gasto e inversión pública descentralizada. Es decir mejorar lo que se tiene y corregir sus imperfecciones. Esta es una vía mínima, que difícilmente corregirá la divergencia, aunque sí podría mejorar el bienestar. 2. La vía máxima parte de la idea que si el Estado no tiene capacidades financieras para compensar las desigualdades de la centralización, lo que cabe es que utilice sus recursos para integrar económicamente todo el Perú. De este modo, la dinámica perversa del crecimiento con un «centro fuerte divergente» podría convertirse en una dinámica virtuosa con un «centro fuerte integrador». Es aquí donde se necesita repensar el diseño de las políticas públicas en función de la integración, lo que significa en líneas generales un plan de integración vial, energético y de comunicaciones con metas progresivas, conectando a las ciudades y pueblos en función de su tamaño, de los más grandes a los más chicos. Se requiere entonces ir hacia una política de estado de inversiones públicas en asociación con la inversión privada basada en el principio de subsidiariedad. A diferencia de la situación actual, en la cual se da carta blanca a la inversión privada, el Estado debería definir proyectos o sectores prioritarios en los que se asociaría con la inversión privada. El *quid* del asunto está en que el CEPLAN defina la estrategia de inversión pública de largo plazo en función del desarrollo de mercados de trabajo, capitales, bienes y servicios. La descentralización estatal se convierte así en una política de desarrollo regional y local.

La segunda columna de esta vía es establecer una estrategia gradual de integración de departamentos en regiones y crear incentivos especiales para aquellos departamentos que se integren en macro-regiones. Al mismo tiempo es necesario asegurar mecanismos de equidad cuando se integren departamentos pequeños con grandes. Hoy los departamentos más pequeños son tratados como departamentos de segunda categoría en las normas para la creación de regiones, por ejemplo el número de representantes en el Consejo Regional depende del número de provincias del departamento.

Solo con una estrategia como la señalada se podrían acortar los plazos o las tasas de crecimiento regional que lleven a la convergencia. En realidad, la tendencia a la

convergencia será el mejor indicador de que la descentralización y las otras políticas públicas estarían llevando a un desarrollo integrador y equitativo.

Si el Estado establece esta estrategia a través de sus políticas públicas de gasto, de inversión y de asociación con el sector privado, generaría una forma de hacer política para el desarrollo regional, local y nacional, pues los diferentes proyectos de inversión y asignaciones de gasto social obligan a la organización de los interlocutores para poder participar en los proyectos del Estado. En consecuencia, la política se organizaría en función de intereses particulares, por un lado, pero comunes por otro. Así las políticas públicas determinarían la política (*policies determine politics*) y esta se organizaría en torno a metas de desarrollo de largo plazo, lo que a no dudarlo sería una base sólida para la democracia. Todo ello de una manera descentralizada y desconcentrada.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, Giovanna & Gonzalo Camargo (2000). El centro y la periferia, una aproximación empírica a la relación entre Lima y el resto del país. *Documento CISEPA* 192.
- Aráoz, Mercedes & Roberto Urrunaga (1996). Finanzas Municipales: Ineficiencias y excesiva dependencia del Gobierno Central. *Documento de Trabajo* 25. Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico y Consorcio de Investigación Económica.
- Arias, L.A. & Casas, C. (2010). Propuesta Técnico Legal de Descentralización Fiscal. *Documentos de Debate* 4, Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.
- Banco Mundial (2008). *Informe Sobre la Pobreza 2007*. Colombia.
- Carranza U., Luis & David Tuesta C. (2004). Consideraciones para una descentralización fiscal: Pautas para la experiencia peruana. *Estudios Económicos* 12. Banco Central de Reserva del Perú, pp. 145-222.
- Contreras Carlos (2000). Centralismo y descentralismo en la historia del Perú. *Occasional Paper N° 4, JCAS-IEP Series*. The Japan Center for Area Studies, National Museum of Ethnology. Osaka JCASm Japón.
- Gallo R., María Teresa & Rubén Garrido Yserte (2006). Disparidades económicas Territoriales en el Perú: Una aproximación empírica a partir de microdatos. *Investigaciones Regionales* 9, Asociación Española de Ciencia Regional, pp. 49-74.
- Gonzales de Olarte, Efraín (1988). *Economías regionales del Perú*. Serie Análisis Económico 6. Tercera edición. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Gonzales de Olarte, Efraín (1992). *La economía regional de Lima: crecimiento, urbanización y clases populares*. Serie Análisis Económico 15. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- Gonzales de Olarte, Efraín (1994). *En las fronteras del mercado: economía política del campesinado en el Perú*. Serie Análisis Económico 16. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Gonzales de Olarte, Efraín (Compilador) (1997). *Ajuste estructural, empleo y descentralización en el Perú*. Serie Análisis Económico 15. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Gonzales de Olarte, Efraín (2000). *Neocentralismo y neoliberalismo en el Perú*. Serie Colección Mínima 39. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Consorcio de Investigación Económica.
- Gonzales de Olarte, Efraín (2003a). *Descentralización para el desarrollo humano en el Perú. Cuadernos para el Desarrollo Humano 4*. Lima: PNUD.
- Gonzales de Olarte, Efraín (2003b). *Regiones integradas. Ley de incentivos para la integración y conformación de regiones. Lineamientos económicos y políticos*. En Walter Alejos (compilador), *Regiones integradas*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Gonzales de Olarte, Efraín (2004). *La difícil descentralización fiscal en el Perú: Teoría y práctica*. Serie Análisis Económico 22. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Gonzales de Olarte, Efraín (2007). *La economía política peruana de la era neoliberal 1990-2006*. En Yusuke Murakami.
- Gonzales de Olarte, Efraín (2008). *¿Está cambiando el Perú? Crecimiento, desigualdad y pobreza*. En *Pobreza desigualdad y desarrollo en el Perú. Informe Anual 2007-2008*. Lima: Oxfam, pp. 52-61
- Gonzales de Olarte, Efraín (2010). *El modelo de desarrollo integrador, descentralizado y exportador*. Lima: DIDE (en prensa).
- Gonzales de Olarte, Efraín & Lilian Samamé (1993). *El péndulo peruano: políticas económicas, subdesarrollo y gobernabilidad*. Serie Análisis Económico 14. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Gonzales de Olarte, Efraín, Teobaldo Pinzás & Carolina Trivelli (1994). *Descentralización fiscal y regionalización en el Perú. Documento de Trabajo 69*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Gonzales de Olarte, Efraín, Bruno Revesz & Mario Tapia (1997). *Perú: el problema agrario en debate*. SEPIA VI. Lima: *Seminario Permanente de Investigación Agraria*, pp. 17-279.
- Gonzales de Olarte, Efraín & Cecilia Lévano (2001). *El modelo centro-periferia en los Andes*. *Economía* vol. XXIV, 47.
- Gonzales de Olarte, Efraín & Jorge Trelles Cassinelli (2004). *Divergencia y convergencia regional en el Perú: 1978-1992. Documento de Trabajo 231*. CISEPA.
- Henderson J., Vernon (2005). *New Economic Geography*. Washington D.C.: The International Library of Critical Writings in Economics.

- Herrera, Pedro & Pedro Francke (2007). Análisis de la eficiencia del gasto municipal y de sus determinantes. *Documento de Trabajo 260*. CISEPA.
- Iguíñiz Javier (1984). Ciclos productivos y región en el Perú: 1971-1981. *Allpanchis Phuturinqa*. 23.
- Iguíñiz Javier (1998). Localización, transporte y productividad: aritmética y algebra. *Documento de trabajo 146*. CISEPA.
- Iguíñiz Javier (2000). Acerca de la viabilidad de la descentralización económica. *Documento de trabajo 182*. CISEPA.
- Iguíñiz Javier (2001). *Descentralización, empleo y pobreza*. Lima: Graphic Creative.
- Krugman, Paul (1991). *Geography and Trade*. Cambridge, Massachussets: Leuven University Press/MIT Press.
- Krugman, Paul (1992). *Geografía y comercio*. Barcelona: Bosch.
- Martinelli, César (1997). *Descentralización fiscal en el Perú. Notas a partir de la teoría económica y de la experiencia española*. En Gonzales de Olarte (compilador).
- Moncayo Jiménez, Edgard (2004). *Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana*. Bogotá: CEPAL/Universidad Nacional de Colombia/PNUD.
- Neary, Peter J. (2001). Of Hype and Hyperbolas: Introducing the New Economic Geography. *Journal of Economic Literature*, vol XXXIX, 2, pp. 536-560.
- Pérez, Carlota (2010). Dinamismo tecnológico e inclusión social en América Latina: una estrategia de desarrollo productivo basada en los recursos naturales. *Revista de la CEPAL 100* (abril 123-145).
- PNUD (2006). *Informe sobre Desarrollo Humano/Perú 2006: Hacia una descentralización con ciudadanía*. Lima: PNUD.
- Propuesta ciudadana (2007). Vigilancia del proceso de descentralización. Balance 2003-2006. *Reporte Nacional 11*. Participa Perú.
- Prud'homme, Rémy (1995). The Dangers of Decentralization. *Research Observer Vol. 10, 2*. Banco Mundial, pp. 201-226.
- Revesz, Bruno (editor) (1998). *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*. Piura y Lima: CIPCA-IEP, Lima.
- Slater, David (1990). *State and Territorial Centralization: Peru 1968-1978*. London: McGraw Hill.

- Murakami, Yusuke (editor) (2007). Después del consenso de Washington: dinámica de cambios político-económicos y administración de recursos naturales en los países andinos. Center for Integrated Area Studies/CIAS *Discussion Paper Series 2*, University of Kyoto, Kyoto
- Tello, Mario D. (2006). Las teorías del desarrollo económico local y la teoría y práctica del proceso de descentralización en los países de en desarrollo. Departamento de Economía de la PUCP. *Documento de trabajo 247*.
- Vásquez, Arturo & Luis Bendezú (2008). *Ensayos sobre el rol de la infraestructura vial en el crecimiento económico del Perú*. Lima: CIES-BCRP.
- Vega Castro, Jorge (2008). Análisis del proceso de descentralización fiscal en el Perú. CISEPA. *Documento de Trabajo 266*.

COMPETITIVIDAD, INFRAESTRUCTURA Y DESARROLLO REGIONAL

Luis Felipe Zegarra

INTRODUCCIÓN

Desde la década de 1990, los sucesivos gobiernos del Perú han mostrado un interés especial en mejorar la competitividad del país. Incluso en el año 2002 el gobierno creó el Consejo Nacional de Competitividad como una comisión de coordinación entre el sector privado y el sector público encargada de desarrollar e implementar un Plan Nacional de Competitividad.

Este Plan de Competitividad tiene como fin contribuir al mejoramiento sostenible de la calidad de vida de la población peruana, y tiene como propósito mejorar la competitividad de las empresas para su exitosa inserción en el mercado internacional. Abarca los siguientes diez lineamientos: articulación empresarial y clusters, innovación y transferencia tecnológica, educación, reglas claras y estables, estabilidad jurídica, institucionalidad privada y pública, política económica transparente y predecible, mercado financiero y de capital, infraestructura y medio ambiente.

La mejora de la competitividad de un país, región o localidad es sumamente importante para el aumento de la capacidad productiva y el crecimiento sostenido. De acuerdo con el Banco Mundial (2010) en su *Informe de Competitividad Mundial 2009-10*, la competitividad es el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de una economía. Economías más competitivas tienden a ser capaces de generar mayores ingresos para sus ciudadanos. Considerando además que la productividad determina la tasa de retorno de la inversión, y porque la inversión es uno de los motores del crecimiento, economías más competitivas probablemente crecerán más rápidamente en el mediano y largo plazo (Banco Mundial, 2010).

En un país centralizado, el gobierno nacional es el principal responsable de la competitividad del país a través, por ejemplo, de las obras de infraestructura. Sin embargo, una vez que se sigue un proceso de descentralización, con la creación de los gobiernos regionales y la transferencia de funciones y recursos públicos a los

gobiernos regionales y locales, los gobiernos subnacionales asumen un rol vital en la mejora de la competitividad de sus localidades.

La descentralización de las funciones del Estado puede permitir una asignación más eficiente de los recursos. Tal como sostiene Tello (2007), «la base teórica fundamental de la división de Estado y las atribuciones que cada parte tiene, asociadas al proceso de descentralización, es la de la eficiencia en la provisión de los bienes y servicios públicos locales por parte del Estado. Para este tipo de bienes y servicios públicos, resulta más eficiente si la provisión la realiza un estamento de “nivel inferior” del gobierno que el estamento de mayor nivel» (Tello, 2007, p. 45). Si consideramos que el gobierno de una localidad conoce mejor las necesidades de la población, entonces dicho gobierno podría ser más eficiente que el gobierno nacional en la provisión de aquellos bienes públicos que afectan solamente a dicha localidad. Justamente, Ego (2003) sostiene que «las formas de gobierno regional y local, no solo permiten un mejor acceso del ciudadano sino que también constituyen una forma de gestión más adecuada de las potencialidades del territorio» (Dammert, 2003, p. 12). Sin embargo, es importante anotar que el conocimiento de las necesidades de la población es una condición necesaria, pero no suficiente, para ser eficiente en la provisión de bienes públicos. Además, es importante la capacidad de gestión¹.

El Perú inició una reforma descentralista en 2002 con la promulgación de la Ley de Bases de Descentralización, seguida de cerca por la convocatoria de las primeras elecciones regionales. Aunque se han producido muchos intentos descentralistas a lo largo de la historia republicana, en los últimos años el proceso de descentralización en el Perú ha experimentado un impulso nuevo. Ello puede tener efectos en la eficiencia de los gobiernos subnacionales para hacer frente a las demandas de la población². Así, es probable que en los primeros años del proceso de descentralización, los gobiernos regionales y locales no tengan el personal necesario para cumplir con sus funciones de una manera eficiente, pese al mejor conocimiento de las necesidades

¹ Con respecto a este punto, tal como veremos más adelante, los gobiernos regionales muestran deficiencias.

² «Desde mediados de los ochenta, el *proceso de descentralización* ha tomado un renovado impulso en los países en desarrollo originado por las deficiencias de los gobiernos centrales de responder a las necesidades de servicios públicos de las áreas locales al interior de los países en desarrollo, y por las demandas de la población de sistemas más democráticos y de una mayor participación ciudadana en el desarrollo de dichas áreas. Paralelo a este proceso, áreas específicas en dichos países han intentado avanzar en el denominado *proceso de desarrollo económico local (DEL)*. A diferencia de la extensa experiencia de ambos procesos en los países desarrollados, para los países en desarrollo, ambos procesos son relativamente “nuevos”: el primero está en plena implementación y el segundo en sus etapas iniciales e implementadas en áreas específicas de los países» (Tello, 2007, p. 31).

de la población. Entonces, en las etapas iniciales del proceso de descentralización, no debería sorprendernos que el gobierno nacional transfiera pocas funciones a los gobiernos subnacionales, que se ejecute solo una parte del presupuesto asignado o que la calidad del gasto de los gobiernos regionales y locales sea baja.

Este artículo discute la infraestructura y el desarrollo regional en el Perú, con particular énfasis en el rol de los gobiernos regionales y locales. El trabajo tratará de responder varias preguntas: ¿Cuáles son las diferencias inter regionales en infraestructura? ¿Han sido los gobiernos subnacionales capaces de fomentar políticas tendientes a la mejora de la competitividad de sus regiones? ¿Cómo se podría mejorar la labor de los gobiernos regionales y locales?

El artículo consta de cinco secciones. En la primera, mostraremos las principales diferencias inter regionales en infraestructura, un factor importante de la competitividad. En la segunda sección, mencionaremos las funciones de los gobiernos subnacionales para la mejora de la infraestructura; en la tercera analizaremos la disponibilidad de recursos de los gobiernos regionales y locales; en la cuarta sección analizaremos la ejecución del gasto subnacional y los factores que afectan la capacidad de gasto; y en la quinta sección indicaremos las conclusiones del artículo.

1. INFRAESTRUCTURA

Existen varios factores que pueden afectar a la competitividad de una región. En esta sección centraremos nuestro análisis en uno de los aspectos más importantes de la competitividad: infraestructura.

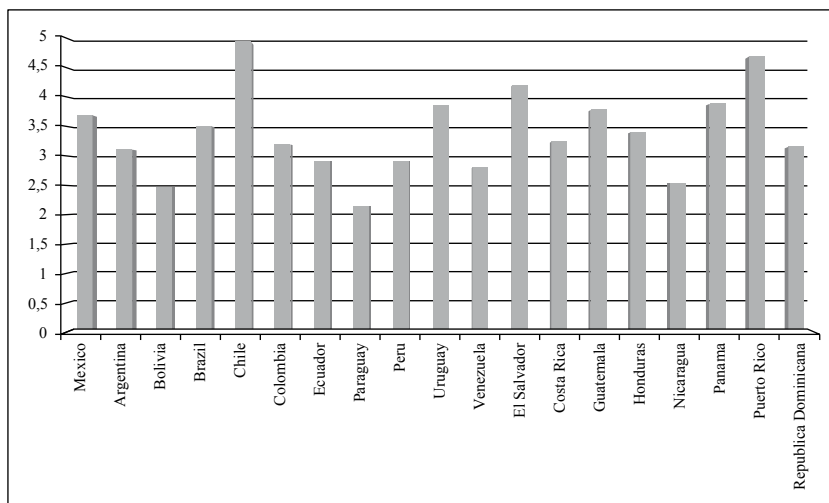
La infraestructura tiene un impacto importante en la productividad y crecimiento de una región. Tal como sostiene el Banco Mundial (2010), una infraestructura extensa y eficiente es un motor esencial del crecimiento económico. Es crítica para asegurar un funcionamiento efectivo de la economía, así como también para determinar la localización de las actividades económicas y los tipos de actividades o sectores que se pueden desarrollar. Una infraestructura desarrollada reduce el efecto de la distancia entre las regiones y logra integrar el mercado nacional conectándolo a bajo costo a los mercados internacionales. Además, la infraestructura impacta de manera significativa en el crecimiento económico y reduce las desigualdades de ingresos y la pobreza. Al respecto, una red de infraestructura de transporte y comunicaciones bien desarrollada es un requisito previo para que las comunidades menos desarrolladas puedan conectarse a los centros comerciales y de producción. Modos eficaces de transporte de mercancías, personas y servicios —tales como carreteras de calidad, ferrocarriles, puertos y transporte aéreo— permiten que los empresarios transen bienes y servicios en el mercado de una manera segura y oportuna, y facilita

la circulación de los trabajadores a los puestos de trabajo más adecuados. Asimismo, las economías dependen de los suministros de electricidad libres de interrupciones, de tal manera que las empresas y fábricas puedan trabajar sin trabas. Por último, una red de telecomunicaciones sólida y amplia permite un rápido y libre flujo de información que aumenta en general la eficiencia económica al permitir que las empresas puedan comunicarse y que las decisiones de los agentes económicos tengan en cuenta toda la información pertinente disponible (Banco Mundial, 2010).

Numerosos estudios teóricos y empíricos señalan que la infraestructura tiene un impacto positivo en el crecimiento económico (Vásquez & Bendezú, 2008). Barro (1990) utiliza un modelo de crecimiento endógeno para mostrar cómo la inversión pública en infraestructura tiene un impacto positivo en el crecimiento económico. Asimismo, Aschauer (1989) muestra evidencia empírica para Estados Unidos a favor de la hipótesis de que la infraestructura tiene un efecto positivo sobre la productividad y el crecimiento económico. En el caso particular de la infraestructura vial, la expansión de la red lleva a un aumento de la rentabilidad de la inversión (Reinikka & Svensson, 1999). Similarmente, los estudios empíricos de Easterly & Rebelo (1993) y Yamarik (2000) encuentran evidencia empírica para varios países a favor de la hipótesis de que la inversión en transporte tiene un impacto positivo sobre el crecimiento. Por su parte, Canning, Fay & Perotti (1995) encuentran evidencia sobre el impacto positivo de la infraestructura telefónica sobre el crecimiento económico en América Latina.

Según cifras del Banco Mundial, el Perú tiene niveles muy bajos de infraestructura en comparación con otros países de América Latina y del mundo. Considere el índice de competitividad de infraestructura del Banco Mundial, que puede adoptar valores entre 0 y 7, donde un mayor valor indica una mejor infraestructura. En 2009-2010, el Perú alcanzó un puntaje de 2,91, que lo ubica en el puesto 97 a nivel mundial de un total de 133 países. En América Latina, el Perú obtuvo el quinto índice más bajo (figura 1). Solamente Bolivia, Paraguay, Venezuela y Nicaragua obtuvieron índices de competitividad de infraestructura menores que Perú. Según el Banco Mundial, para que el Perú continúe por una senda de crecimiento sostenible, una de las debilidades más importantes que tiene que solucionar es su pobre infraestructura.

Figura 1: Índice de competitividad de infraestructura (0-7), 2009-10



Fuente: Global Competitiveness Report, 2009-10

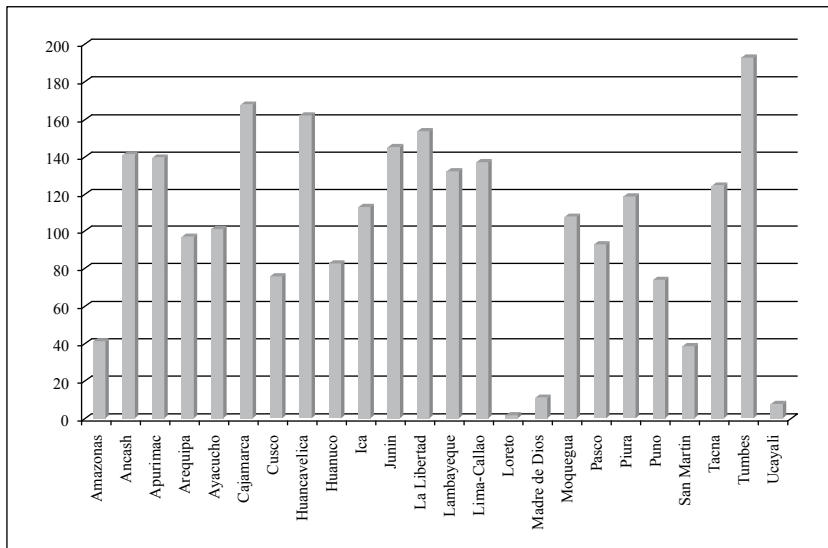
Por otro lado, la situación de la infraestructura presenta una gran heterogeneidad al interior del país. Estas diferencias en niveles de infraestructura de algunas regiones pueden explicar las diferencias en capacidad productiva e ingreso.

En primer lugar, consideremos la infraestructura de transporte. Una buena infraestructura de transporte promueve la inversión y el crecimiento económico. Las cifras de extensión de la red vial muestran una situación aparentemente adecuada en varias regiones de la sierra. De acuerdo a su población y superficie territorial, las regiones de la costa no tuvieron necesariamente una mayor extensión de la red vial que las regiones de la sierra y selva. Así, Lima-Callao solo tuvo 0,51 kilómetros de red vial por cada 1000 habitantes. Otras regiones con menos de 2 kilómetros de red vial por cada 1000 habitantes fueron Lambayeque, Loreto y Ucayali. Por el contrario, las regiones de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Madre de Dios, Moquegua y Pasco tuvieron más de 8 kilómetros por cada 1000 habitantes.

Similarmente, controlando por superficie territorial, varias regiones de la sierra parecen tener una buena extensión de red vial (figura 2). Así, Áncash, Apurímac, Cajamarca, Huancavelica y Junín tuvieron más de 140 kilómetros de red vial por cada 1000 kilómetros cuadrados de superficie territorial. En la costa, las regiones de La Libertad, Lambayeque, Lima-Callao y Tumbes también tuvieron más de 140 kilómetros de red vial por cada 1000 kilómetros cuadrados de red vial. Las regiones de Loreto, Madre de Dios y Ucayali tuvieron menos de 20 kilómetros de red vial por

cada 1000 kilómetros cuadrados de superficie territorial. Estas cifras muestran que las regiones de la sierra, incluso de la sierra sur, no tienen una extensión de red vial muy baja para los estándares nacionales. La extensión de la red vial no debería ser entonces necesariamente una prioridad en estas regiones.

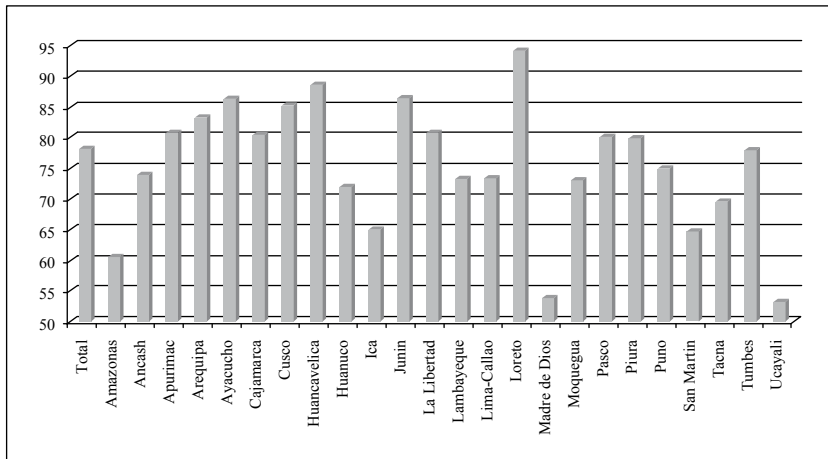
Figura 2: Red vial por cada 1000 Km2 de superficie territorial (km), 2007



Fuente: MTC, INEI, Cuánto.

Una característica importante de la red vial es que en todas las regiones la mayor parte de la red vial corresponde a los sistemas departamental y vecinal, cuya mejoría y mantenimiento dependen de gobiernos regionales y locales, respectivamente. Estas cifras son importantes porque la mayor parte de redes vecinas son trochas carrozables. Departamentos con un gran porcentaje de vías departamentales y vecinales tenderán a tener una peor calidad de la red vial. Existen diferencias importantes en la participación de los sistemas departamental y vecinal. La figura 3 muestra los porcentajes para el año 2004. En los casos de Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Junín y Loreto, más del 80% de sus redes viales son vías departamentales y vecinales.

Figura 3: Porcentaje de red departamental y vecinal (%), 2004



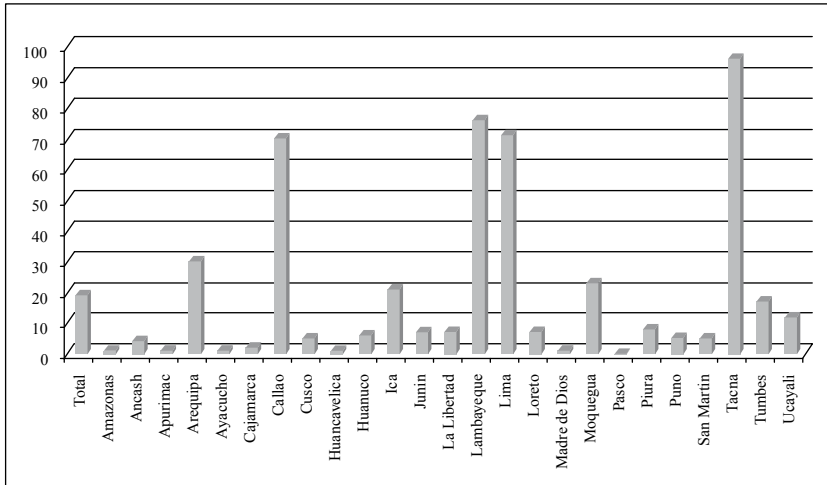
Fuente: Cuanto, INEI, MTC

La figura 4 muestra los porcentajes de asfaltado de la red vecinal. Estas cifras muestran un atraso significativo de varias regiones de la sierra con respecto a las regiones de la costa, en particular Lima, que tiene un porcentaje de asfaltado de 71%. Los porcentajes de asfaltado en Callao, Lambayeque y Tacna son mayores que 70%; en cambio, en Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Madre de Dios y Pasco, los porcentajes de asfaltado no superan el 2%³.

Parece ser entonces que la mayor deficiencia de las regiones más pobres del país tiene que ver con el estado de la red vial y no con su extensión.

³ Así, por ejemplo, en el caso de Amazonas, solo el 1% de la red vecinal es asfaltada; además, el 8% es afirmada, el 3% se encuentra sin afirmar, y el 88% es trocha carrozable. Similarmente, en el caso de Apurímac, solo el 1% de la red vial vecinal es asfaltada; además, el 22% es afirmada, el 38% sin afirmar y el 39% es trocha carrozable. Por su parte, en el caso de Huancavelica, el 1% de la red vial vecinal es asfaltada, el 28% es afirmada, el 23% sin afirmar y el 48% es trocha carrozable.

Figura 4: Porcentaje de red vial vecinal asfaltada (%), 2007



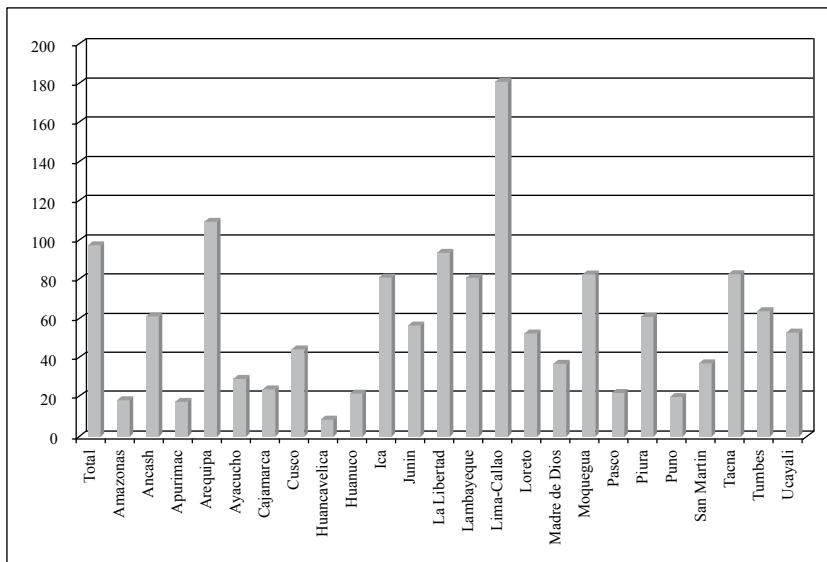
Fuente: Ciudadanos al Día, INEI.

Por otro lado, la infraestructura telefónica también resulta vital para la mejora de la competitividad. Las cifras oficiales muestran que las regiones de la costa contaron con mayores niveles de inversión en infraestructura que las regiones de la sierra y la selva. Consideremos los niveles de telefonía fija per cápita en 2007 (figura 5). Lima-Callao tuvo más de 180 teléfonos fijos por cada 1000 habitantes. Otras regiones con más de ochenta teléfonos fijos por cada 1000 habitantes fueron Arequipa, Ica, La Libertad, Lambayeque, Moquegua y Tacna. Las regiones de Amazonas, Apurímac y Huancavelica tuvieron menos de veinte teléfonos fijos por cada 1000 habitantes.

En lo que respecta a telefonía celular, Lima tuvo 883 teléfonos celulares por cada 1000 habitantes (figura 6). Otras regiones con más de 500 celulares por cada 1000 habitantes fueron Arequipa, Ica, La Libertad, Lambayeque, Moquegua, Tacna y Tumbes. Por el contrario, las regiones de Amazonas, Apurímac, Huancavelica, Huanuco y Loreto tuvieron menos de 200 celulares por cada 1000 habitantes.

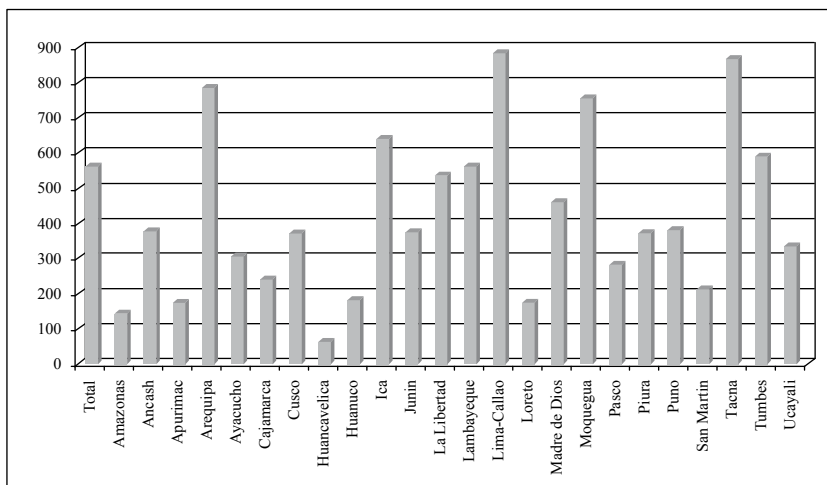
Inclusive en el caso de telefonía pública las regiones de la costa tuvieron más teléfonos que las regiones de la sierra y selva. Lima-Callao, Arequipa, Ica, Moquegua y Tacna tuvieron más de cinco teléfonos públicos por cada 1000 habitantes. Por el contrario, en Huancavelica hubo menos de dos teléfonos públicos por cada 1000 habitantes.

Figura 5: Número de teléfonos fijos por cada 1000 habitantes, 2007



Fuente: INEI

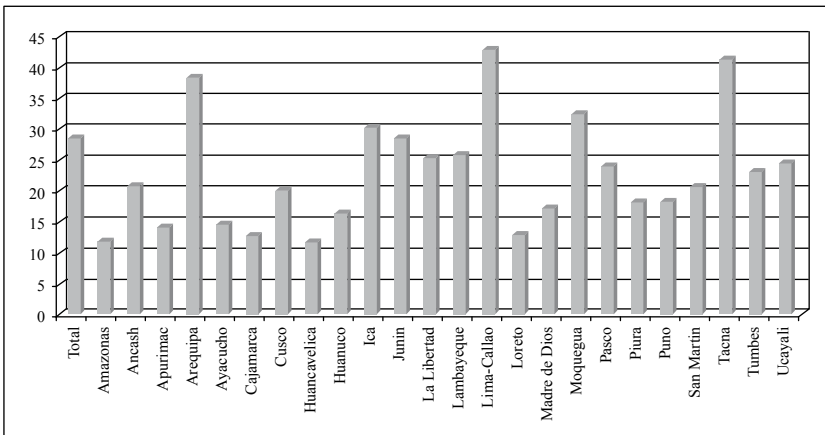
Figura 6: Número de teléfonos celulares por cada 1000 habitantes, 2007



Fuente: INEI

El uso de internet también es importante para la obtención de información y la consecución de negocios. Las cifras oficiales muestran que el uso de internet se encuentra más extendido en las regiones de la costa (figura 7). Así, en 2008 en Lima-Callao el 43% de la población de seis y más años de edad hicieron uso de internet. En las regiones de Arequipa, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Moquegua y Tacna dicho porcentaje fue mayor que 25%. En cambio, en Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica y Loreto, menos del 16% de la población de seis y más años de edad utilizaron internet.

Figura 7: Porcentaje de la población de 6 y más años que hacen uso de internet (%), 2008



Fuente: INEI.

En conclusión, las cifras de infraestructura muestran grandes debilidades de las regiones de la sierra en comparación con las regiones de la costa. Tanto en la condición de la red vial como en la penetración de la telefonía y de la internet, las regiones de la costa (especialmente Lima, Callao y Arequipa) presentan una clara ventaja. La mejora de la infraestructura podría tener un impacto positivo en la competitividad, sobre todo en las regiones más pobres del país, lo que aumentaría la tasa de crecimiento económico en estas regiones y reduciría la pobreza.

2. EL ROL DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES Y LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS

En esta sección analizaremos el rol de los gobiernos subnacionales para mejorar los niveles de infraestructura⁴. De acuerdo con la normatividad vigente, los gobiernos regionales y locales tienen funciones muy importantes para la mejora de la infraestructura. Sin embargo, existen todavía problemas en la transferencia de las competencias y recursos a dichos gobiernos. Asimismo, las normas no son claras en lo que respecta a la delimitación de las funciones.

La Ley de Gobiernos Regionales y la Ley de Municipalidades establecen las funciones específicas de los gobiernos regionales y locales en diversos ámbitos, entre ellos en lo que se refiere a infraestructura. La tabla 1 reporta las ocho funciones de los gobiernos regionales en transportes, y la tabla 2 indica las funciones de los gobiernos regionales en telecomunicaciones. Tal como muestran estas tablas, los gobiernos regionales tienen funciones importantes para la mejora de la infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria, así como para la mejora de la infraestructura de telecomunicaciones⁵.

Tabla 1: Funciones de los gobiernos regionales en transportes

<p>a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia de transportes de la región, de conformidad con las políticas nacionales y los planes sectoriales.</p> <p>b) Planificar, administrar y ejecutar el desarrollo de la infraestructura vial regional, no comprendida en el Red Vial Nacional o Rural, debidamente priorizada dentro de los planes de desarrollo regional. Asimismo promover la inversión privada, nacional y extranjera en proyectos de infraestructura de transporte.</p> <p>c) Desarrollar y administrar la infraestructura portuaria regional de acuerdo con las regulaciones técnico-normativas emitidas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones a través del organismo pertinente y de la forma que establezcan los dispositivos legales sobre la materia.</p> <p>d) Otorgar las autorizaciones portuarias, licencias y permisos para la prestación de los servicios portuarios marítimos, fluviales y lacustres de alcance regional, a través del organismo pertinente, de acuerdo a los dispositivos legales sobre la materia.</p> <p>e) Desarrollar y administrar los aeródromos de ámbito regional, coordinando con la Dirección General de Aeronáutica Civil conforme a ley.</p> <p>f) Supervisar y fiscalizar la gestión de actividades de infraestructura de transporte vial de alcance regional.</p> <p>g) Autorizar, supervisar, fiscalizar y controlar la prestación de servicios de transporte interprovincial dentro del ámbito regional en coordinación con los gobiernos locales.</p> <p>h) Regular, supervisar y controlar el proceso de otorgamiento de licencias de conducir, de acuerdo a la normatividad vigente.</p>

Fuente: Ley de Gobiernos Regionales.

⁴ Parte de la discusión en esta sección se ha basado en Armendáriz & Zegarra (2010).

⁵ En particular, en la tabla 2 las funciones más ligadas a la mejora de la infraestructura de transporte son las funciones b), c), e) y f); en la tabla 3 las funciones más relacionadas con la mejora de la infraestructura de comunicaciones son las funciones b), c) y e).

Tabla 2: Funciones de los gobiernos regionales en telecomunicaciones

a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia de telecomunicaciones de la región, de conformidad con las políticas nacionales y los planes sectoriales.
b) Promover, ejecutar y concesionar los proyectos regionales de telecomunicaciones de su competencia, en concordancia con la normatividad nacional y los convenios internacionales. Asimismo, promover la inversión privada en proyectos de telecomunicaciones, de acuerdo a la ley de la materia.
c) Fomentar y fortalecer el desarrollo de medios de comunicación regional y de una red pública de comunicaciones en la Región.
d) Coordinar con el Gobierno Nacional las autorizaciones de las estaciones de radio y televisión regional y el Gobierno Nacional otorga las licencias correspondientes, en armonía con las políticas y normatividad nacional y los convenios internacionales.
e) Participar en los proyectos de comunicaciones a cargo del gobierno nacional.

Fuente: Ley de Gobiernos Regionales.

Por su parte, los gobiernos locales también tienen funciones importantes para la mejora de la infraestructura. Entre las competencias compartidas de las municipalidades provinciales se encuentra ejecutar directamente o concesionar la ejecución de obras de infraestructura urbana o rural de carácter multidistrital que sean indispensables para la producción, el comercio, el transporte y la comunicación de la provincia, en coordinación con las municipalidades distritales o provinciales contiguas, de conformidad con el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Desarrollo Regional. Entre estas obras de infraestructura se encuentran corredores viales, vías troncales, puentes, parques, parques industriales, embarcaderos, terminales terrestres y otras similares (Ley Orgánica de Municipalidades).

La transferencia de competencias a los gobiernos subnacionales es parte central del proceso de descentralización. Para ello se constituyó el Sistema de Acreditación, con el fin de fortalecer las capacidades de los gobiernos subnacionales para asumir las competencias transferidas desde el Gobierno Nacional, así como para medir su capacidad de gestión mediante la verificación del cumplimiento de los requisitos generales establecidas en la normatividad y de los requisitos establecidos por los sectores con respecto a cada función a ser transferida.

Este proceso de transferencia de competencia ha enfrentado problemas. De acuerdo con Armendáriz y Zegarra (2010), la implementación del proceso de acreditación para la transferencia de funciones sectoriales a los gobiernos regionales tuvo profundas debilidades. El diseño de este proceso se flexibilizó en 2007, cuando se estableció una nueva modalidad que «permitió acreditar a todos los gobiernos regionales, incluyendo aquellos que no cumplían con los requerimientos mínimos para asumir las nuevas funciones. Diversas funciones se han transferido a los gobiernos

regionales bajo la modalidad “por potenciar” sus capacidades mediante la suscripción de Convenios Macro Intergubernamentales de Cooperación (CMI) entre gobiernos regionales y los ministerios sectoriales».

De acuerdo con la Defensoría del Pueblo (2009), se acreditaron un total de 4500 funciones entre 2004 y 2008. De ellas, el 39% (1734) consistieron en funciones «por potenciar». El 61% restante consistió en funciones aptas.

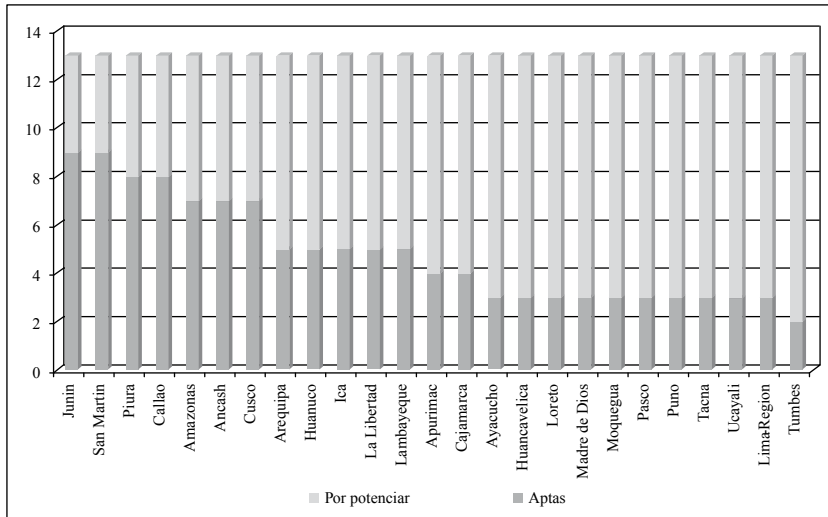
En el caso específico de transportes, la transferencia de competencias se inició con el Plan Anual 2005. Todas las funciones establecidas en la legislación han sido transferidas a los gobiernos regionales. Sin embargo, un gran número de ellas se encuentran bajo la modalidad de «por potenciar». En solo un caso (gobierno regional de Piura), el 100% de las funciones transferidas fueron «aptas». Por el contrario, las regiones de Ayacucho, Callao, Huancavelica, Junín, Lima, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Puno, Tacna y Ucayali tuvieron cinco funciones acreditadas (de un total de ocho) por potenciar; y el gobierno regional de Tumbes tuvo seis funciones por potenciar.

Las funciones que mayormente se encuentran «por potenciar» son las funciones e), c), d) y h). La función e) se encuentra por potenciar en 24 gobiernos regionales. Solo en el gobierno de Piura, esta función es apta. Por su parte, las funciones c), d) y h) se encuentran bajo la modalidad de «por potenciar» en 18, 18 y 17 gobiernos regionales, respectivamente. Estas funciones se refieren a la infraestructura portuaria y aeroportuaria, así como la otorgación de licencias de conducir. Por otro lado, la función b), que es referida a la planificación, administración y ejecución del desarrollo de la infraestructura vial sí se encuentra apta en casi todas las regiones. Solo los gobiernos de Loreto y Ucayali no tienen esta función apta.

En el caso del sector telecomunicaciones, la situación es más grave. La transferencia de competencia se inició recién en 2007. Todas las funciones concernientes a este sector ya han sido transferidas a los gobiernos regionales. Sin embargo, la capacidad de las regiones para ejecutarlas es muy baja. Con excepción del Callao, Junín y San Martín, en todas las demás regiones el 100% de las funciones transferidas se encontraban bajo la modalidad «por potenciar».

La figura 8 muestra el número de funciones transferidas en los rubros transportes y comunicaciones. En estos rubros, las regiones Junín y San Martín llevan el liderazgo al tener el mayor número de funciones transferidas «aptas». La mayor parte de las regiones tienen menos de la mitad de las funciones aptas. Las regiones de Huancavelica, Apurímac y Ayacucho (las más pobres del país) tuvieron pocas funciones «aptas». En el caso de Huancavelica, solo tres funciones (de un total de trece) fueron aptas. En las regiones de Apurímac y Ayacucho, el número de funciones aptas fueron cuatro y tres, respectivamente.

Figura 8: Número de funciones del rubro transportes transferidas a gobiernos regionales



Fuente: Defensoría del Pueblo.

En conclusión, los gobiernos sub nacionales tienen funciones importantes para la mejora de la infraestructura y, por lo tanto, de la competitividad de sus localidades. Sin embargo, aún falta mucho por hacer en lo referente a la transferencia de competencias. En particular, la evidencia muestra que los gobiernos regionales han recibido funciones pero no tienen la capacidad de poder cumplir con ellas⁶. Tal como veremos más adelante, dicha falta de capacidad es una causa de la baja ejecución del presupuesto asignado.

3. RECURSOS PÚBLICOS

Los gobiernos subnacionales tienen funciones importantes para la mejora de la infraestructura y la competitividad. ¿Pero qué ha sucedido con su presupuesto? ¿Cuentan con mayores recursos para mejorar los niveles de infraestructura?

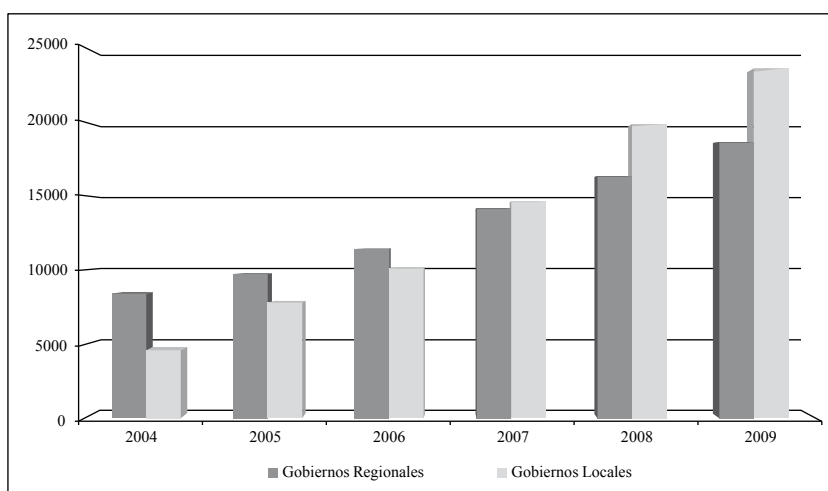
En los últimos años, el presupuesto de los gobiernos subnacionales ha aumentado considerablemente⁷. La figura 9 muestra el presupuesto de los gobiernos regionales y

⁶ Asimismo, está pendiente la suscripción de los referidos convenios con los gobiernos regionales del Callao, Junín y San Martín, con los cuales, aun cuando hayan sido declarados «aptos», se debieron suscribir los convenios de cooperación o una addenda a los convenios ya suscritos anteriormente (Defensoría del Pueblo, 2009, p. 136).

⁷ Cada vez que nos refiramos a cifras del presupuesto, haremos mención al presupuesto modificado (PIM).

locales en términos nominales. El presupuesto de los gobiernos regionales aumentó de 8411 millones de nuevos en 2004 a 18681 millones en 2009 a una tasa promedio anual de 17,3% en términos nominales. El crecimiento en términos reales fue de 14% promedio anual. En particular, el presupuesto para proyectos de inversión aumentó considerablemente. El presupuesto de inversiones de los gobiernos regionales aumentó de 1065 millones de nuevos soles en 2004 a 7129 millones de nuevos soles en 2009, a una tasa promedio anual de 37% en términos nominales y 33% en términos reales⁸. Similarmente, el presupuesto de los gobiernos locales aumentó de 4583 millones de nuevos soles en 2004 a 23 619 millones en 2009 a una tasa promedio anual de 38,8% en términos nominales y 35% en términos reales. Este crecimiento real de los recursos de los gobiernos subnacionales ha sido bastante rápido, en comparación con otros países de la región⁹.

Figura 9: Presupuesto de gobiernos sub-nacionales (millones de nuevos soles)



Fuente: MEF.

En lo que respecta al rubro transportes, el presupuesto también ha experimentado un crecimiento significativo. El presupuesto total de transporte de los gobiernos regionales aumentó de 773 millones de nuevos soles en 2006 a 2951 millones en 2009 a una tasa promedio anual de 56%; mientras que el presupuesto total de transporte de

⁸ En solo cinco años, el presupuesto para inversiones de los gobiernos regionales se multiplicó por siete.

⁹ Vega menciona que con respecto a varios países vecinos, si se compara la importancia de los gobiernos subnacionales con el presupuesto del sector público total, «el Perú se sitúa entre los países más descentralizados de la región» (Vega, 2009, p. 17).

los gobiernos locales aumentó de 1979 millones de nuevos soles en 2006 a 5092 millones en 2009 a una tasa promedio anual de 37%¹⁰. En términos reales, el presupuesto total de transporte de los gobiernos regionales aumentó en 53% promedio anual y el presupuesto de transporte de los gobiernos locales creció en 34% promedio anual.

Por lo tanto, en los últimos años se ha producido un crecimiento importante del presupuesto debido a la mayor disponibilidad de recursos del sector público como consecuencia del crecimiento de la economía y la producción minera (canon minero).

No obstante, el crecimiento del presupuesto de los gobiernos subnacionales ha sido bastante heterogéneo, tomando en consideración el presupuesto para proyectos de inversión de los gobiernos regionales (figura 10). En promedio, el presupuesto nominal para proyectos de inversión de los gobiernos regionales aumentó a una tasa promedio anual de 37% entre 2004 y 2009¹¹. En el caso del gobierno de Áncash, el presupuesto aumentó en 81% anual en 2004-2009. Otras regiones con altas tasas de crecimiento de sus presupuestos fueron Madre de Dios (73%), Tacna (64%) y la Municipalidad de Lima (65%). Por el contrario, Loreto experimentó un crecimiento de sus ingresos de solo el 5% anual. En el caso de las regiones de Huancavelica, Ayacucho y Apurímac, sus ingresos aumentaron a tasas anuales de 21%, 29%, y 33%. En los tres casos el crecimiento fue menor que el promedio nacional.

Dada la importancia del canon minero como fuente de recursos públicos en algunos gobiernos regionales, la distribución de los recursos públicos no necesariamente obedece a criterios de eficiencia o equidad, sino en gran parte a la abundancia de recursos minerales.

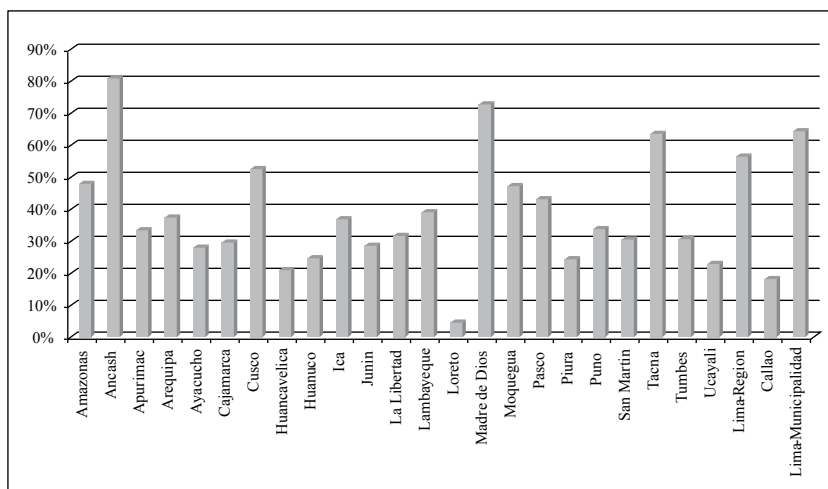
Asimismo, las regiones y localidades que requieren mayores recursos para salir de la pobreza han recibido una cantidad de recursos menor que el promedio nacional. Justamente, Vega (2009) indica que el sistema de transferencias fiscales a los gobiernos regionales implica cierta regresividad, pues «las regiones más pobres reciben relativamente menores transferencias presupuestales del gobierno nacional»¹².

¹⁰ En el año 2009, el presupuesto total de transporte de los gobiernos regionales fue 2951 millones de nuevos soles, de los cuales 2638 millones correspondieron a proyectos de inversión. De esta manera, el rubro transporte representó el 16% del gasto total de los gobiernos regionales y el 37% del presupuesto para proyectos de inversión. En el caso de los gobiernos locales, un gran porcentaje de sus egresos también se destina a transporte. En el año 2009, el PIM del rubro de transporte de los gobiernos locales fue 5092,7 millones de nuevos soles, que corresponde al 22% del presupuesto total de los gobiernos locales. Por lo tanto, la asignación de recursos públicos para la mejora de la infraestructura ha sido significativa.

¹¹ En términos reales, el crecimiento fue de 34% anual.

¹² «El coeficiente de correlación entre el conjunto de los rubros de transferencia per-cápita (incluyendo los recursos ordinarios del tesoro, los impuestos destinados y las transferencias de capital) y los niveles de pobreza de cada región es negativo» (Vega, 2009, p. 18).

Figura 10: Tasa de crecimiento anual del presupuesto de inversión de los gobiernos regionales (%), 2004-2009



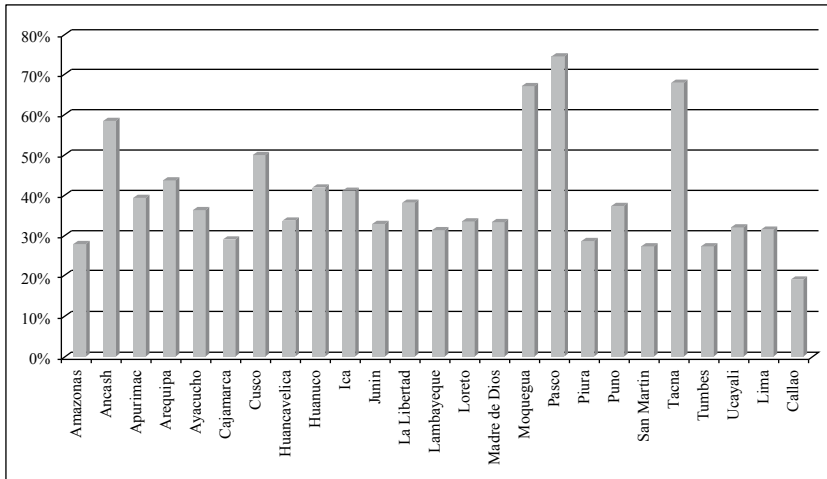
Fuente: MEF.

Por su parte, el crecimiento de los recursos de los gobiernos locales también ha sido heterogéneo (figura 11). En promedio, el presupuesto nominal de los gobiernos locales creció a una tasa anual de 38,8% entre 2004 y 2009¹³. Las municipalidades que han experimentado un mayor crecimiento de sus ingresos fueron las de los departamentos de Pasco (75%), Tacna (68%), Moquegua (67%) y Áncash (59%). Por el contrario, las municipalidades de los departamentos de Amazonas, Cajamarca, Piura, San Martín y Tumbes y las municipalidades del Callao experimentaron un crecimiento menor al 30% promedio anual. Las municipalidades de los departamentos más pobres (Huancavelica, Apurímac y Ayacucho) experimentaron un crecimiento de sus ingresos menor al 40%¹⁴.

¹³ Tal como Vega (2009) sostiene, «la estructura y el nivel de los presupuestos municipales varían claramente según el tamaño de la población y el grado de urbanización de los municipios. En los municipios más poblados y más urbanizados, los ingresos propios o directamente recaudados son más importantes que en los municipios más pequeños y menos urbanos» (p. 21).

¹⁴ En términos reales, el crecimiento fue de 36% promedio anual.

Figura 11: Tasa de crecimiento de presupuesto de gobiernos locales, 2004-2009 (%)



Fuente: MEF

Estas cifras sugieren que las autoridades nacionales no consideran a la mejora de la competitividad como una manera de combatir la pobreza¹⁵. Si el gobierno nacional considerase que la lucha contra la pobreza implica necesariamente la mejora de la competitividad (para lo cual es importante que los gobiernos regionales y locales inviertan más en infraestructura), entonces asignaría una mayor cantidad de recursos a aquellas regiones que tienen bajos niveles de competitividad y que son justamente las regiones más pobres. Resulta importante que se plantee si la actual asignación de recursos es la mejor posible. Asignar recursos solamente en función de la disponibilidad de recursos minerales no es necesariamente eficiente ni equitativo. Las regiones y municipalidades que mayores recursos han obtenido en los últimos años son aquellas que tienen mayor explotación minera y no necesariamente las que ofrecen proyectos de inversión con mayor rentabilidad social.

4. EJECUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO

Los gobiernos subnacionales han experimentado un crecimiento notable de sus recursos en los últimos años. ¿Qué tal ha sido la ejecución del presupuesto de los gobiernos regionales y locales? ¿Existen obstáculos para una mayor ejecución del

¹⁵ Al respecto, uno puede sostener que la mejora de la competitividad de las personas es una manera importante para disminuir la pobreza en el largo plazo.

gasto? En este capítulo utilizaremos dos indicadores para medir la capacidad de gasto: el presupuesto devengado en soles y el presupuesto devengado como porcentaje del presupuesto total PIM. El primer indicador es útil para mostrar la evolución de la capacidad de gasto en términos absolutos. El segundo para mostrar si el gobierno está ejecutando todos los recursos que tiene disponibles.

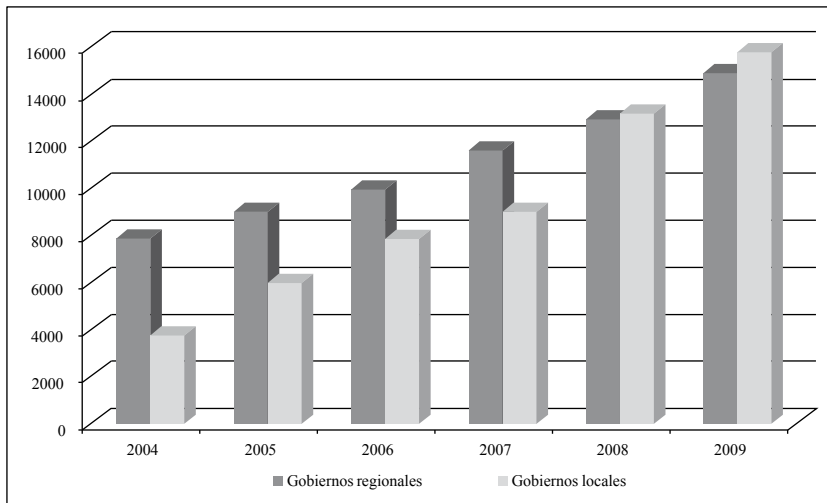
El presupuesto devengado o ejecutado de los gobiernos subnacionales ha aumentado en los últimos años (figura 12). En el caso de los gobiernos regionales, el presupuesto nominal devengado aumentó de 7857 millones de nuevos soles en 2004 a 14 913 millones de nuevos soles en 2009 a una tasa promedio anual de 14%. En el caso de los gobiernos locales, el presupuesto nominal devengado aumentó de 3744 millones de nuevos soles en 2004 a 15 786 millones de nuevos soles en 2009 a una tasa promedio anual de 33%. En términos reales, el presupuesto devengado de los gobiernos regionales aumentó en 11% y el presupuesto devengado de los gobiernos locales creció en 30%.

El presupuesto devengado de los gastos de capital aumentó a tasas mayores. En el caso de los gobiernos regionales, el presupuesto nominal devengado de los gastos de capital aumentó a una tasa promedio anual de 40% entre 2004 y 2009, mientras que en el caso de los gobiernos locales el presupuesto devengado de los gastos de capital aumentó a una tasa promedio anual de 47% en el mismo periodo. En términos reales, el presupuesto devengado de los gastos de capital de los gobiernos regionales creció en 37% promedio anual y el presupuesto devengado de los gastos de capital de los gobiernos locales creció en 43% promedio anual.

Todas las regiones han experimentado un crecimiento notable del presupuesto devengado, considerando el presupuesto nominal devengado de los proyectos de inversión de los gobiernos regionales. A nivel nacional, este aumentó a una tasa promedio anual de 31% entre 2004 y 2009. La Municipalidad de Lima fue la entidad que experimentó un mayor crecimiento del presupuesto devengado (83% promedio anual) y la región Loreto fue la región con el menor crecimiento (solo 2%). Otras regiones con bajos niveles de crecimiento del presupuesto devengado fueron Piura, Huancavelica y Huánuco. Las regiones más pobres tuvieron tasas de crecimiento del presupuesto devengado menores que el promedio nacional de 31%: las tasas promedio anual fueron 20% para Huancavelica, 21% para Apurímac y 28% para Ayacucho¹⁶.

¹⁶ Sin embargo, fueron tasas bastante significativas. A este ritmo de crecimiento, las regiones de Huancavelica y Apurímac multiplicaron su presupuesto devengado por tres entre 2004 y 2009 y la región de Ayacucho lo multiplicó por más de cuatro.

**Figura 12: Presupuestado devengado de los gobiernos sub-nacionales
(millones de nuevos soles)**



Fuente: MEF.

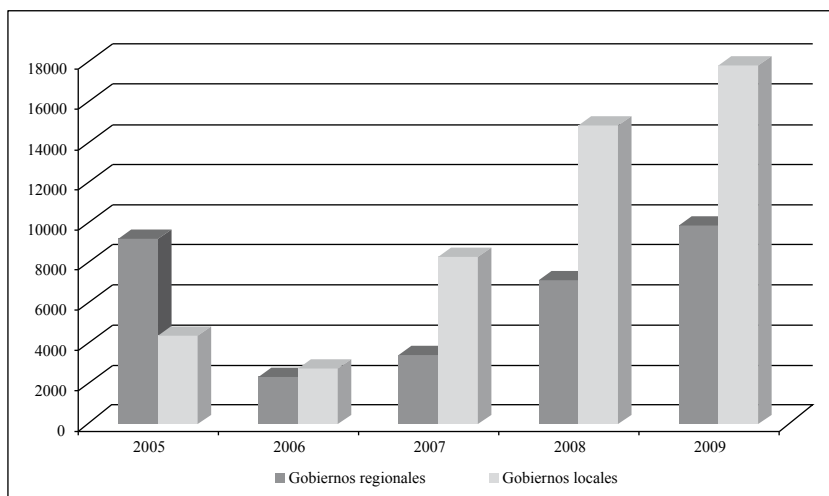
El alto crecimiento del presupuesto devengado de los gobiernos subnacionales tiene relación con el crecimiento (en número y monto) de los proyectos considerados viables por el SNIP. De acuerdo con el MEF, el número de proyectos de los gobiernos subnacionales aprobados por el SNIP también ha aumentado en los últimos años. En el caso de los gobiernos regionales, el número de proyectos viables aumentó de 2036 en 2005 a 3083 en 2009. En el caso de los gobiernos locales, el número de proyectos viables aumentó de 4336 en 2005 a 18 946 en 2009¹⁷.

Por su parte, el monto considerado viable por el SNIP para proyectos de inversión de gobiernos regionales y locales también ha mostrado una tendencia claramente positiva (figura 13). En el caso de los gobiernos regionales, el monto aprobado aumentó de 1620 millones de nuevos soles en 2005 a 9798 millones de nuevos soles en 2009 a una tasa promedio anual de 57%. Mientras tanto, en el caso de los gobiernos locales, el monto aprobado aumentó de 1413 millones de nuevos soles en 2005 a 17 764 millones de nuevos soles en 2009 a una tasa promedio anual de 88%. En términos reales, el monto aprobado de los gobiernos regionales creció en 53% promedio anual, y el monto aprobado de los gobiernos locales creció en 84% promedio anual.

¹⁷ Es decir, los gobiernos locales mostraron un crecimiento del número de proyectos viables más fuerte que los gobiernos regionales.

Los gobiernos locales han mejorado su capacidad de gasto más rápidamente que los gobiernos regionales. Sin embargo, el número y el monto de proyectos de inversión viables de los gobiernos regionales también han experimentado un crecimiento notable en los últimos años.

Figura 13: Monto de proyectos de inversión considerados viables por el SNIP (millones de nuevos soles)



Fuente: MEF.

Por otro lado, aunque el presupuesto devengado ha aumentado significativamente en los últimos años, dicho crecimiento ha sido menor que el crecimiento del presupuesto total. En el caso de los gobiernos regionales, en términos nominales el presupuesto total aumentó a una tasa promedio anual de 17% entre 2004 y 2009, y el presupuesto devengado creció a una tasa anual de 14%. En el caso de los gobiernos locales, el presupuesto total aumentó a una tasa promedio anual de 39% entre 2004 y 2009, y el presupuesto devengado creció a una tasa anual de 33%.

Por lo tanto, la ejecución del gasto de los gobiernos subnacionales como porcentaje del presupuesto no ha sido alta, sobre todo en lo referido a gastos de capital (tabla 3). Los gobiernos regionales ejecutaron el 80% de su presupuesto total, pero solamente el 58% de su presupuesto de gastos de capital. Mientras tanto, los gobiernos locales ejecutaron solamente el 67% de su presupuesto total y tan solo el 59% de su presupuesto de gastos de capital.

Tabla 3: Presupuesto de los gobiernos sub-nacionales, 2009
(millones de nuevos soles)

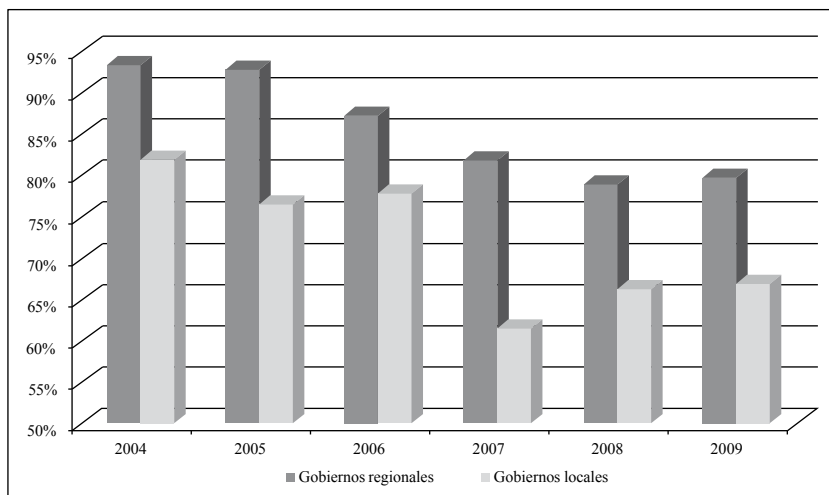
	PIM	Ejecución	%
Gobiernos Regionales			
Total	18 681,9	14 913,6	79,8%
Gastos corrientes	10 721,0	10 302,3	96,1%
Personal y obligaciones sociales	7084,3	7036,6	99,3%
Pensiones y otras prestaciones sociales	1489,2	1474,1	99,0%
Bienes y servicios	1848,7	1519,7	82,2%
Donaciones y transferencias	2,4	1,0	41,7%
Otros gastos	296,4	270,9	91,4%
Gastos de capital	7958,8	4609,4	57,9%
Donaciones y transferencias	621,0	501,1	80,7%
Otros gastos	15,5	9,4	60,6%
Adquisición de activos no financieros	7254,6	4076,7	56,2%
Adquisición de activos financieros	67,7	22,2	32,8%
Servicio de la deuda	2,1	1,9	90,5%
Servicio de la deuda pública	2,1	1,9	90,5%
Gobiernos Locales			
Total	23 619,0	15 786,5	66,8%
Gastos corrientes	7512,0	6237,2	83,0%
Personal y obligaciones sociales	2081,8	1801,7	86,5%
Pensiones y otras prestaciones sociales	702,8	652,5	92,8%
Bienes y servicios	4170,0	3299,9	79,1%
Donaciones y transferencias	421,5	382,3	90,7%
Otros gastos	135,9	100,8	74,2%
Gastos de capital	15 786,7	9288,8	58,8%
Donaciones y transferencias	115,0	93,0	80,9%
Otros gastos	9,8	7,4	75,5%
Adquisición de activos no financieros	15 660,9	9187,4	58,7%
Adquisición de activos financieros	1,0	1,0	100,0%
Servicio de la deuda	320,3	260,5	81,3%
Servicio de la deuda pública	320,3	260,5	81,3%

Fuente: MEF.

Los porcentajes de ejecución del presupuesto mostraron una tendencia decreciente por varios años (figura 14). En el caso de los gobiernos regionales, la ejecución del presupuesto bajó de 93% (como porcentaje del presupuesto modificado) en 2004 a 79% en 2008 y luego aumentó ligeramente a 80% en 2009. En el caso de los gobiernos locales, la ejecución disminuyó de 82% en 2004 a 62% en 2007 y luego se recuperó a 66% en 2008 y 67% en 2009. Sin embargo, pese a la recuperación, la

ejecución del gasto en gobiernos regionales y locales fue bastante menor en 2009 que en 2004. En el caso particular del presupuesto de gastos de capital, la ejecución también disminuyó notablemente. Con respecto a los gobiernos regionales, la ejecución del presupuesto de los gastos de capital cayó de 73% en 2004 a 58% en 2009; y en el caso de los gobiernos locales, el porcentaje cayó de 72% en 2004 a 59% en 2009.

Figura 14: Ejecución del presupuesto total de los gobiernos sub-nacionales (% PIM)



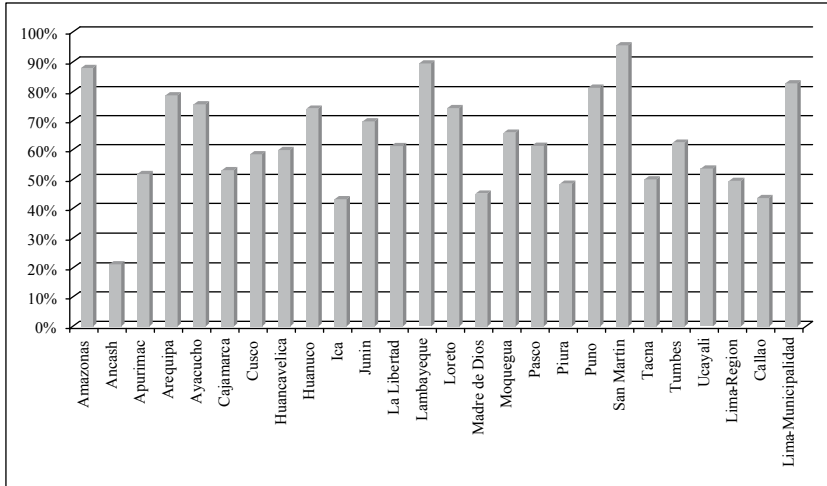
Fuente: MEF.

Los porcentajes de ejecución mostraron además una gran variabilidad entre regiones (figura 15), considerando la ejecución del presupuesto de proyectos de inversión de los gobiernos regionales. A nivel nacional, el porcentaje de ejecución del presupuesto de proyectos de inversión de los gobiernos regionales fue de 56% en 2009. Algunos gobiernos regionales ejecutaron más del 80% del presupuesto de inversiones, mientras que otros ejecutaron menos del 40%. El gobierno regional de San Martín ejecutó el 95% del presupuesto, la mayor tasa a nivel nacional. Otros gobiernos regionales con altas tasas de ejecución del presupuesto de inversiones fueron Lambayeque (90%), Amazonas (88%), Lima Metropolitana (73%) y Puno (82%). La región con menor ejecución del presupuesto fue Áncash (20%).

En lo que respecta a inversión en infraestructura, la ejecución del gasto fue incluso menor. En el sector transporte, por ejemplo, los gobiernos regionales tuvieron una ejecución de solo 45%. Áncash solo gastó el 2,6% del presupuestado destinado a transporte, y el Callao solo gastó el 15%. Las regiones con mayores niveles de pobreza gastaron más que Áncash y el Callao (como porcentaje del presupuesto),

pero tampoco gastaron todos los fondos asignados. Así, Huancavelica solo utilizó el 45% de su presupuesto asignado a transporte, Ayacucho el 69%, y Apurímac el 51%¹⁸.

Figura 15: Ejecución del presupuesto de inversión de los gobiernos regionales (% PIM), 2009



Fuente: MEF.

En conclusión, los gobiernos sub nacionales han experimentado un crecimiento notable de sus recursos disponibles y del presupuesto devengado en los últimos años. Sin embargo, el porcentaje de ejecución del presupuesto ha caído. En el caso de las regiones más pobres, así como en la mayoría de regiones, existen pues abundantes recursos públicos que no han sido utilizados.

¿Cómo podemos explicar la baja ejecución del presupuesto de los gobiernos subnacionales? ¿Por qué, pese a existir necesidades de mejora de la infraestructura, los gobiernos regionales y locales han ejecutado solo un porcentaje del presupuesto asignado?

Una de las posibles explicaciones de la baja ejecución del presupuesto es el rápido crecimiento de los fondos disponibles y el poco tiempo desde que se inició el proceso de descentralización. Tal como sostuvimos, el proceso de descentralización se inició en el año 2002, lo que implica que los gobiernos regionales tienen poco tiempo de experiencia institucional en el manejo de recursos¹⁹.

¹⁸ Las regiones que ejecutaron una mayor parte de su presupuesto de transporte fueron San Martín (99%), Amazonas (86%), Pasco (83%) y Lima Metropolitana (82%).

¹⁹ Antes de la creación de las regiones existían los consejos transitorios de administración regional (CTAR) «que tan solo eran espacios de descentralización política y administrativa». En opinión de

Además, el gran crecimiento de los fondos disponibles puede explicar parcialmente por qué los gobiernos regionales no han logrado un crecimiento rápido de su capacidad de gasto. Asimismo, el rápido crecimiento de los fondos disponibles hace difícil que los gobiernos locales puedan ejecutar todo el presupuesto asignado.

La importancia del crecimiento rápido de los fondos disponibles parece confirmarse a nivel desagregado. La región Áncash, por ejemplo, experimentó el mayor crecimiento de su presupuesto entre 2004 y 2009 y tuvo la menor tasa de ejecución en el año 2009: el presupuesto de esta región creció a una tasa anual de 81% y la tasa de ejecución en 2009 fue de solo 21%. Por su parte, la región de Madre de Dios experimentó un crecimiento de 73% anual de sus ingresos en 2004-2009 y la tasa de ejecución en 2009 fue solo 46%.

Sin embargo, algunos gobiernos regionales han tenido un alto crecimiento de fondos y un alto porcentaje de ejecución del presupuesto. Este fue el caso de la Municipalidad de Lima, que experimentó un incremento de 65% anual en el presupuesto y tuvo una ejecución del 83%. Por el contrario, el gobierno regional del Callao incrementó su presupuesto solamente 18% y su porcentaje de ejecución fue de solamente 44%²⁰. Esto implica que el alto crecimiento de los recursos disponibles no es la única explicación para la baja ejecución del presupuesto.

Una explicación complementaria de la baja ejecución del presupuesto es que los gobiernos subnacionales presentan deficiencias en sus capacidades de gestión que no les permiten utilizar los recursos públicos de la mejor manera. Esta baja capacidad de gestión se refleja en los altos porcentajes de capacidades «por potenciar». La escasez de mano de obra calificada al interior del país y la consecuente falta de capacidad de gestión parecen constituir pues un cuello de botella que impide una mayor inversión por parte de los gobiernos subnacionales.

Es importante señalar, sin embargo, que las deficiencias en la capacidad de gestión no son exclusividad de los gobiernos sub nacionales, sino de todas las instancias del gobierno, incluyendo al gobierno central.

Para mejorar la capacidad de gasto de los gobiernos subnacionales es importante contar con funcionarios y técnicos con mayores niveles de capital humano que

Rodríguez (2008), la instalación de los 24 gobiernos regionales sobre la base de las CTAR ha sido una «ardua tarea política y administrativa» (p. 31).

²⁰ De hecho, un análisis econométrico entre el porcentaje de ejecución (como variable dependiente) y el crecimiento del presupuesto (como variable explicativa) indica que esta relación no es estadísticamente significativa. No se puede, por lo tanto, afirmar que los bajos porcentajes de ejecución del gasto se deben al alto crecimiento de los fondos disponibles. En realidad esta baja significancia estadística indica que los gobiernos regionales han reaccionado de manera distinta al incremento de fondos disponibles. Si bien para algunas regiones la baja ejecución parece verse explicada parcialmente por el alto crecimiento de sus presupuestos, en otras regiones la situación no es la misma.

puedan elaborar proyectos viables. Para ello, es vital una reforma del Estado y, en particular, la implementación de una carrera pública que genere los incentivos para que los mejores profesionales escojan trabajar en el sector público. Con profesionales mal remunerados y sin incentivos para mejorar sus niveles de productividad, será difícil que la capacidad de gasto de los gobiernos subnacionales mejore ostensiblemente.

Además, aunque se han transferido funciones a los gobiernos regionales, esta transferencia de funciones no ha ido acompañada de la transferencia de recursos financieros, técnicos, materiales y humanos. No se ha cumplido entonces uno de los puntos básicos de la Ley de Descentralización. Justamente, Raúl Molina sostiene que «no se han transferido todos los recursos asociados a las transferencias de competencias. Ha habido un incremento muy fuerte en la participación del gasto público de los gobiernos regionales y locales pero no asociado con la descentralización administrativa»²¹. La transferencia de recursos humanos es vital. Es importante entonces que el gobierno nacional establezca los lineamientos que permitan implementar la transferencia de recursos humanos del gobierno nacional a los gobiernos sub-nacionales²². Asociado a ello se encuentra la falta de claridad del proceso. Tal como sostiene Carlos Monge, existía «consenso sobre la necesidad de descentralizar, pero no de cómo descentralizar ni hasta dónde»²³.

En el proceso de descentralización, es vital el trabajo coordinado entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales. Así, de acuerdo con la Defensoría del Pueblo (2009), se requiere que el sector de transportes y telecomunicaciones «realice un acompañamiento permanente a la gestión de los gobiernos regionales y que no solo

²¹ CIES (2009).

²² Conforme con lo regulado en el Decreto Legislativo 1026, que establece un régimen especial facultativo para los gobiernos regionales y locales que deseen implementar procesos de modernización institucional integral. Por otro lado, de acuerdo con la Defensoría del Pueblo (2009), es importante mejorar la transferencia de recursos asociados con la transferencia de las capacidades. Los ministerios del Gobierno Nacional deben realizar la identificación y cuantificación de los recursos asociados a las funciones a ser transferidas, sobre la base del costo real de la prestación de los servicios transferidos, la realidad de cada departamento del país y la capacidad de gestión de cada gobierno regional. La Secretaría de Descentralización de la PCM debe regular la conformación de nuevas comisiones encargadas de evaluar si la transferencia de los recursos a los gobiernos regionales, especialmente de aquellos declarados «por potenciar», con los cuales ya concluyó el proceso de transferencia, obedece al costo real de los servicios que deben prestar, la realidad de cada departamento y la capacidad de gestión de cada gobierno regional. El Ministerio de Economía y Finanzas debe emitir lineamientos que permitan realizar una adecuada identificación y cuantificación de los recursos asociados a las funciones que se transfieren.

²³ Vega (2009) sostiene que «para mejorar la eficiencia y gestión administrativa de los gobiernos regionales, se requiere contar con regiones más grandes que las actuales, ya que la provisión de servicios públicos ofrece grandes economías de escala» (p. 20).

se limite a la ejecución de los CMI». El trabajo coordinado entre los gobiernos regionales les permitirá a estos además aprovechar economías de escala²⁴.

Por otro lado, tal como sostiene la Defensoría del Pueblo (2009), con el fin de mejorar la capacitación y transferencia de recursos para el cumplimiento de las funciones de los gobiernos regionales, es importante que los ministerios del gobierno nacional y los gobiernos regionales lleguen a consensos con respecto al contenido de la capacitación y asistencia técnica que deberán continuar desarrollándose con la finalidad de adecuarlos a las necesidades reales de estos niveles de gobierno.

Es importante que los gobiernos regionales busquen maneras alternativas de mejorar la capacitación de sus empleados. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, los gobiernos regionales deben establecer alianzas con entidades públicas y privadas, con el fin de promover una mayor oferta de capacitación y asistencia técnica en sus localidades. Es deseable, por ejemplo, que los gobiernos sub nacionales trabajen con las universidades con el fin de generar proyectos de inversión. De acuerdo con Vega (2009), «una mejora en la capacidad técnica y administrativa de los gobiernos regionales no solo requiere el reforzamiento de acciones de capacitación y asistencia técnica que puedan brindar los organismos oficiales del gobierno como el MEF o la Secretaría de Descentralización, sino también de una mayor participación de las instituciones profesionales y académicas del país»²⁵.

Finalmente, debemos señalar que es importante que el SNIP mantenga requisitos exigentes para la utilización de los recursos públicos. El Perú ha atravesado a lo largo de su historia por varios periodos en los que ha contado con abundantes recursos. Lamentablemente, muchas veces dichos recursos han sido malgastados por la inexistencia justamente de un sistema que regule una adecuada utilización de los recursos fiscales. El actual *boom* económico y fiscal no necesariamente se mantendrá, por lo que es importante que los gobiernos subnacionales desarrollen capacidades para mejorar sus proyectos de inversión sin reducir los criterios de exigencia.

5. CONCLUSIONES

Uno de los grandes problemas de competitividad del país consiste en los bajos niveles de infraestructura. El Perú mantiene tasas muy bajas de infraestructura con respecto a otros países de la región. A nivel nacional y con mayor incidencia en las regiones

²⁴ Vega (2009, p. 19). Esta es, sin embargo, una recomendación útil para todas las instancias de gobierno y no solo para los gobiernos sub nacionales.

²⁵ Las autoras están muy agradecidas a Gustavo Canavire Bacarreza por una excelente asistencia y a Mario D. Tello y Jorge Vega por sus comentarios. Todos los errores u omisiones son responsabilidad de las autoras.

más pobres, resultan notables los bajos niveles de calidad de la red vial y de telecomunicaciones. Es recomendable entonces que los gobiernos nacionales, regionales y locales inviertan una mayor cantidad de recursos en la mejora de la calidad de la red vial.

En un país como el Perú, que tiene una agenda descentralista tan importante, los gobiernos regionales y locales tienen funciones importantes en la mejora de la infraestructura. El cumplimiento de esas funciones requiere de abundantes recursos públicos y en los últimos años esos recursos fiscales han aumentado considerablemente. Así, el presupuesto de los gobiernos regionales aumentó en 17% promedio anual entre 2004 y 2009 y el presupuesto de los gobiernos locales aumentó en 39% promedio anual en el mismo periodo.

Sin embargo, existen problemas para la ejecución de dicho presupuesto. En 2009, los gobiernos regionales ejecutaron solamente el 80% de su presupuesto, mientras que los gobiernos locales ejecutaron el 67%. La ejecución es incluso menor en el caso de gastos de capital. En 2009 los gobiernos regionales ejecutaron solamente el 58% de su presupuesto de gastos de capital y los gobiernos locales solo ejecutaron el 59%.

Los bajos porcentajes de ejecución implican que a pesar de que existen recursos los gobiernos subnacionales no los utilizan plenamente. En parte, la baja ejecución se debe al mismo alto crecimiento de los recursos disponibles. Los recursos disponibles crecieron a tasas muy altas, por lo que era muy difícil que los gobiernos subnacionales experimenten un crecimiento similar de su capacidad de gasto.

Existen varias recomendaciones para una mejora en la asignación de los recursos públicos a nivel regional, en particular en lo referente a la infraestructura:

- Los gobiernos deben comprender que la infraestructura es uno de los factores más importantes para la mejora de la productividad y el crecimiento económico.
- Una gran parte de la inversión de la infraestructura debe ir a la mejora de la calidad de la red vial (mayor asfaltado), uno de los mayores problemas de infraestructura del país.
- Se debe reconocer que las mayores debilidades en infraestructura se presentan en la sierra del país, especialmente en las regiones más pobres. En estas regiones los gobiernos deben realizar un mayor esfuerzo.
- Las transferencias de recursos financieros a los gobiernos regionales no deben depender primordialmente de la existencia de reservas mineras sino además de las necesidades reales de inversión.
- La transferencia de funciones debe ir acompañada de la transferencia de recursos no solo financieros. Se debe además impulsar la carrera pública, para

que los mejores técnicos y funcionarios formen parte del sector público. Los gobiernos nacionales deben mejorar sus programas de capacitación de personal de los gobiernos subnacionales. Los gobiernos regionales y locales deben buscar maneras alternativas para la mejora de la capacitación.

- El gobierno nacional debe llevar a cabo una mejor coordinación con los gobiernos regionales, especialmente en lo referente a las transferencias de competencias con el fin de mejorar la capacidad de gasto de estos gobiernos.
- Se debe comprender que una de la razón de los bajos porcentajes de ejecución del gasto tiene que ver con el alto crecimiento de los recursos disponibles. No debemos pensar que la descentralización lleva necesariamente a ineficiencias en la ejecución del gasto público.
- Los criterios de exigencia del SNIP deben mantenerse, pues la necesidad de aumentar la ejecución del gasto no debe ir en desmedro de la calidad del gasto público.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Armendáriz, Edna & Luis Felipe Zegarra (2010). *Obstáculos al crecimiento de la región Junín*. Lima: BID.
- Aschauer, D. (1989). Is Public Expenditure Productive? *Journal of Monetary Economics*, Vol. 23, pp. 177-120.
- Banco Mundial (2010). *Informe de Competitividad Mundial 2009-2010*. Washington D.C
- Barro, Robert (1990). A Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth. *Journal of Political Economy*, Vol. 98, pp. 103-125.
- Canning, D., M. Fay & R. Perotti (1994). Infrastructure and Growth. En M. Baldassari, L. Paganetto y E. Phelps (editores), *International Differences in Growth Rates: Market Globalization and Economic Areas*. Central Issues in Contemporary Economic Theory and Policy Series. Nueva York: St. Martin's Press.
- CIES (2009). *Balance del proceso de descentralización en el Perú*. Entrevista a Violeta Bermúdez, Carlos Casas, Efraín Gonzales de Olarte, Raúl Molina y Carlos Monge. *Economía y Sociedad*, 72. Lima: CIES.
- Defensoría del Pueblo (2009). Hacia una descentralización al servicio de las personas: Recomendaciones en torno al proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales. *Serie Informes Defensorales*, 141. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Easterly, W. & S. Rebelo (1993). A Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation. *Journal of Monetary Economics*, Vol. 37, pp. 313-344.

- Dammert Ego-Aguirre, Manuel (2003). *La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial*. 2 volúmenes. Santiago de Chile: CEPAL.
- Grupo Propuesta Ciudadana (2005). Proceso de transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales y locales. *Documento de Trabajo* 8. Lima: Participa Perú.
- Grupo Propuesta Ciudadana (2006). La descentralización en el Perú: Un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible. *Cuadernos Descentralistas* 18. Lima: Participa Perú.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2005). *Evaluación global de la gestión presupuestaria 2004*. Lima: MEF.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2006). *Evaluación global de la gestión presupuestaria 2005*. Lima: MEF.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2007). *Evaluación global de la gestión presupuestaria 2006*. Lima: MEF.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2008). *Evaluación global de la gestión presupuestaria 2007*. Lima: MEF.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2009). *Evaluación global de la gestión presupuestaria 2008*. Lima: MEF.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2010). *Evaluación global de la gestión presupuestaria 2009*. Lima: MEF.
- Participa Perú (2006). Descentralización Fiscal y Promoción de la Inversión Descentralizada. *Documento de Trabajo* 9. Lima: Participa Perú.
- Reinikka, Ritva & Svensson, Jakob (1999). How inadequate provision of public infrastructure and services affects private investment. Banco Mundial. *Policy Research Working Paper Series* 2262.
- Rodríguez, Enrique (2008). Desafíos y Perspectivas del Proceso de Descentralización en el Perú. *Economía y Sociedad* 70.
- Tello, Mario D. (2007). *Desarrollo económico local, descentralización y clusters: teoría, evidencia y aplicaciones*. Lima: CENTRUM.
- Vásquez, Arturo & Luis Bendezú (2008). *Ensayos sobre el rol de la infraestructura vial en el crecimiento económico del Perú*. Lima: CIES/BCRP.
- Vega, Jorge (2009). Análisis del proceso de descentralización fiscal en el Perú. *Economía y Sociedad* 72. Lima: CIES.
- Yamarik, S. (2000). *The Effect of Public Infrastructure on Private Production during 1977-96*. Arkon: Departamento de Economía, Universidad de Akron.

POLÍTICAS COMERCIALES INTERNACIONALES Y LA ESTRUCTURA DEL COMERCIO EXTERIOR PERUANO¹

Fátima Ponce R. y Myriam Quispe A.

1. INTRODUCCIÓN

El comercio internacional ocupa un lugar prominente en la economía de nuestro país como generador de divisas, ingresos y empleo. En los últimos doce años las exportaciones peruanas de bienes se han triplicado, representando en el 2008 el 25% del PBI. Este dinamismo de las exportaciones se demuestra cuando sobrepasan a las importaciones, convirtiendo una balanza comercial de bienes deficitaria en una superavitaria desde principios de este siglo.

Sin embargo, aún a pesar del gran crecimiento de las exportaciones en los últimos años, en el presente artículo se apreciará que su composición no ha cambiado. Metales y minerales, por ejemplo, continúan siendo nuestros principales productos de exportación, los cuales no tienen un efecto multiplicador en la economía en términos de generación directa de empleo e ingreso ni en términos de una demanda doméstica de insumos y bienes de capital. La continua concentración de las exportaciones en este tipo de productos mantiene la dependencia de la balanza comercial con los términos de intercambio. Ello nos lleva a concluir que una de las soluciones es la diversificación de las exportaciones de acuerdo a las ventajas competitivas de la producción peruana.

Asimismo, en el sector externo peruano se observa la concentración en pocos socios comerciales: cuatro países (EE.UU., Reino Unido, Suiza y China) conforman el mercado para aproximadamente el 50% de las exportaciones peruanas, generando dependencia de la situación económica de nuestros principales socios. Dependiendo de las etapas del ciclo económico internacional se pueden observar excelentes resultados —como en la situación actual— o nefastos si los precios internacionales de

¹ Las autoras están muy agradecidas a Gustavo Canavire Bacarreza por una excelente asistencia y a Mario D. Tello y Jorge Vega por sus comentarios. Todos los errores u omisiones son responsabilidad de las autoras. Aviso Legal: Las opiniones expresadas en este capítulo solo reflejan las opiniones de Myriam Quispe y no las opiniones de la Reserva Federal de Atlanta ni del Sistema de Reserva Federal.

nuestros productos de exportación caen ante la reducción de la demanda externa. Esta dependencia es más compleja, especialmente si consideramos la interdependencia económica y financiera de los tres primeros socios comerciales mencionados.

Al respecto, una de las líneas de análisis del comercio internacional es el papel que tienen las políticas comerciales, en la medida que permiten aprovechar la presencia de economías de escala para expandir la producción y ampliar el mercado internacional de nuestros productos, pero también en cuanto permiten la negociación más efectiva con nuestros socios comerciales.

La nueva teoría del comercio internacional, corriente iniciada en los trabajos de Krugman (1979; 1990), sostiene que el comercio entre los países puede originarse no solo por la existencia de ventajas comparativas, como lo señalaba la teoría tradicional, sino también por la presencia de economías de escala en la producción.

En este sentido, una política comercial internacional con un enfoque estratégico de búsqueda de nuevos mercados, que permita impulsar el crecimiento exportador y mejorar la competitividad de nuestros productos apoyando al desarrollo sostenido de la economía en el país sería una solución. Asimismo es un reto importante debido a que se ha demostrado que economías externas pueden generar beneficios a los países, privilegiando un comercio libre que permita más variedad de productos y precios más bajos.

La implementación de los tratados de libre comercio (TLC) ya firmados por el Perú así como aquellos que se encuentran en negociación, son una herramienta importante que permitirá beneficiarnos con nuevos y mejores mercados para nuestras exportaciones y acceder a precios menores para los productos que importamos. A su vez, esto permitirá nuevas inversiones e innovaciones a favor de la sociedad². El Estado peruano en los últimos diez años ha orientado su política externa hacia ese objetivo y ha designado al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) como órgano encargado de las negociaciones comerciales internacionales.

El objetivo de este artículo es analizar la situación actual del comercio internacional y de las políticas comerciales en los últimos años, resaltando los beneficios y limitantes de los acuerdos comerciales así como las estrategias comerciales implementadas por el gobierno peruano. También analizamos los factores que limitan la competitividad del sector productivo, y por ende del externo. Sobre la base de este análisis presentamos recomendaciones de políticas económicas orientadas a potenciar

² Al respecto, Tello (2010, p. 251) señala que los arreglos preferenciales comerciales «comparten una característica común: otorgar un conjunto oportunidades de negocios para las empresas de los países que implementan, acuerdan o reciben los “beneficios” de estos arreglos debido al mayor nivel de acceso a los mercados internacionales que resultan de la disminución de las barreras comerciales, particularmente de las arancelarias».

la productividad de los sectores económicos y con ello poder insertar efectivamente la economía peruana en los mercados internacionales.

El presente artículo incluye cuatro capítulos. El primero es una introducción, mientras en el segundo se presentan los antecedentes del marco analítico de los acuerdos internacionales y de las estrategias comerciales seguidas en los últimos años en el Perú, resaltando su importancia en la economía, así como destacando sus beneficios y riesgos. En el tercer capítulo se realiza el diagnóstico de la situación actual del comercio externo peruano de bienes y servicios, se presentan los acuerdos y las políticas comerciales implementadas en nuestro país y se discuten los factores que limitan la eficacia de la política comercial. Finalmente, en el último capítulo se formulan las recomendaciones y propuestas de estrategias de política comercial y económica a fin de elevar la productividad y competitividad de la economía.

2. COMERCIO EXTERNO, ACUERDOS INTERNACIONALES Y DESARROLLO ECONÓMICO: ANTECEDENTES

En general, los acuerdos internacionales de comercio, y en particular los tratados de libre comercio (TLC), pueden ser una oportunidad de desarrollo económico que traen también riesgos que se deben estudiar y resolver para aprovechar al máximo los beneficios de los acuerdos y reducir al mínimo los perjuicios que puedan resultar por su implementación. Los TLC son instrumentos de la negociación internacional que permiten:

- a) Ganar acceso preferencial de nuestras exportaciones en productos con mayor valor agregado, generando atractivos intercambios de acceso a mercados, sea por el tamaño del mercado (como EE.UU., China, o Unión Europea por ejemplo) o por su alta composición manufacturera (como con Chile o Mercosur), permitiendo la generación de cadenas productivas de la economía peruana.
- b) Ganar competitividad al acceder a productos importados (insumos o bienes de capital) de menor costo.
- c) Generar transferencia tecnológica, nuevas inversiones, mejores servicios así como la cooperación entre países y transferencias de mejores prácticas que permitan elevar la competitividad.
- d) Entablar alianzas estratégicas comerciales en negociaciones multilaterales.
- e) Crear mecanismos que permitan defender los intereses comerciales de usuarios peruanos en mercados externos, así como definir mecanismos claros, transparentes y eficaces de resolución de conflictos que puedan presentarse, lo cual permite la estabilidad contractual y logística en el comercio.

Un TLC incluye además temas económicos, institucionales, de propiedad intelectual, laboral y medio ambiental, entre otros³. Por ello, en el diseño de la estrategia para un TLC se pueden considerar dos motivaciones:

- a) Una motivación *proactiva*, bajo la cual la meta es generar nuevos mercados con acceso ventajoso para más y nuevas exportaciones, al reemplazar una producción interna cara por una importación barata de un mercado externo con el cual aún no comerciábamos, y acceso a importaciones complementarias.
- b) La segunda motivación sería *reactiva*, según la cual se mejoraría el desempeño del comercio con un mercado donde ya se participaba pero donde no se tenía gran comercio. Buscando en la negociación internacional la reducción de la desviación del comercio, así como la participación ventajosa en cadenas de mayor valor global y regional, y cooperaciones intergubernamentales.

De otro lado, para que el beneficio del TLC sea inclusivo, es decir, permita lograr el bienestar de toda la sociedad, la generación de igualdad de oportunidades es un tema sumamente relevante, lo cual implica construir capacidades no solamente en el mercado ya existente sino inclusive en las zonas rurales más alejadas que aún no están integradas a los mercados que se van a potenciar. Al respecto Escobal (2007), en un artículo donde evalúa los efectos del TLC sobre la agricultura señala que:

Uno de los aspectos más importantes de la simulación realizada es la evidencia de que los sectores que absorberían la mayor proporción de la pérdida en bienestar estimada son los de la sierra y la selva, y no tanto el sector de agricultura comercial de costa que viene haciendo lobby para recibir mayor atención por parte del Gobierno (p. 24).

En este sentido, el Estado también debería enfocarse en una política de compensaciones para los perdedores de la implementación de los acuerdos, la misma que, como señala Escobal (2007), «no debería ser vinculada al cultivo o crianza sino al individuo o al hogar para evitar que se perpetúe una cédula de cultivos o crianzas ineficiente» (p. 40).

³ Como señala Morón (2005) «[...] la firma de un TLC involucra aspectos que van mucho más allá de la simple eliminación de barreras arancelarias al comercio —incluyendo la minimización y eliminación de barreras no arancelarias, subsidios a la exportación, reglas de origen, así como procedimientos aduaneros—. Así, algunos de los otros aspectos que también se consideran en la negociación de un TLC incluyen la adopción de estándares de salud y seguridad, regulaciones laborales, mecanismos de defensa comercial, compras estatales, inversión extranjera y flujos de capitales, servicios financieros y no financieros, telecomunicaciones, comercio electrónico, competencia de mercado, derechos de propiedad intelectual, protección al medio ambiente, transparencia legal y resolución de conflictos entre las partes, entre otros» (p. 185-186).

Finalmente, se sabe que los resultados de las estrategias comerciales pueden ser afectados por varios factores, los cuales pueden ser exógenos o endógenos al flujo comercial, fuera del alcance de los diseñadores de estrategias comerciales. Como factores exógenos identificamos a aquellos sobre los que las estrategias de política no tienen ningún poder de influencia o impacto. Entre ellos se pueden mencionar factores referidos al entorno político, social o económico, que afectan a los socios comerciales que demandan nuestros productos. Los factores endógenos son aquellos que provienen de las características propias de la capacidad productiva interna y por lo tanto pueden limitar o restringir la eficacia de las estrategias comerciales. Estos temas se tratarán en el siguiente capítulo.

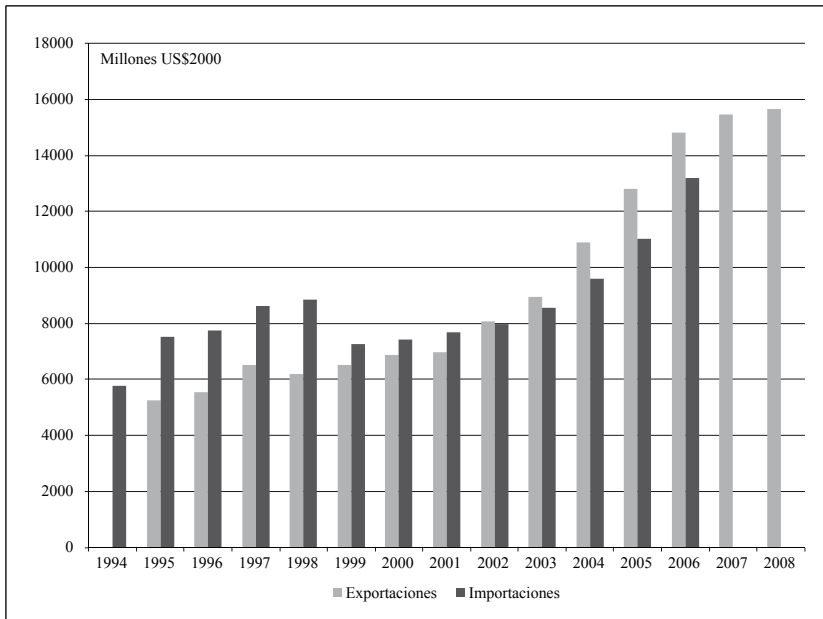
3. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL DEL COMERCIO EXTERNO

En esta sección se presenta la situación actual del comercio externo peruano. El análisis incluye los flujos y la estructura de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios en los últimos doce años. Adicionalmente se presentan los principales instrumentos de la política comercial externa implementadas en nuestro país, entre los cuales destacamos i) los acuerdos comerciales firmados en este periodo, analizando en particular el comercio peruano con Estados Unidos y China y, ii) la política de fomento exportador. El propósito de este análisis es presentar los avances en cuanto a estrategias de política comercial y destacar los factores limitantes y otros retos de la política de comercio internacional.

3.1 Comercio externo del Perú con el mundo

Las exportaciones de bienes del Perú, medidas en dólares americanos⁴ del 2000, se triplicaron entre 1995 y 2008. Sin embargo este crecimiento no es uniforme. Entre los años 2000 y 2008 las exportaciones mostraron su mayor dinamismo, pues aumentaron en 128%, como se aprecia en el gráfico 1. Este crecimiento de las exportaciones se debe al entorno económico internacional, caracterizado por una fuerte demanda de nuestros productos a raíz del crecimiento económico de nuestros principales socios comerciales.

⁴ Ver metodología en el anexo 1. Se usa esta clasificación por que facilita la comparación internacional de las estadísticas de comercio exterior de nuestro país y sus socios comerciales.

Gráfico 1: Exportaciones e importaciones totales del Perú al mundo, 1994-2008

Fuente: UNCOMTRADE, Naciones Unidas.

La composición de las exportaciones no muestra cambios dramáticos entre los años 1995 y 2008. El cuadro 1 presenta en orden de importancia las exportaciones, agrupadas de acuerdo a los capítulos del sistema armonizado⁵. La importancia de cada capítulo se estima promediando la participación anual de cada uno en el total de exportaciones durante el periodo de estudio. De acuerdo a este cuadro, los productos con mayor participación en el total de exportaciones, 64%, provienen de sectores extractivos con valor agregado muy bajo. Tejidos de punto de algodón (capítulo 61, 6%) y preparaciones de hortalizas, frutas y otros (capítulo 20, 2%) incluyen productos con mayor valor agregado, pero su participación es limitada. En el caso de tejidos de algodón, el principal producto es ropa interior, y en el caso de preparación de hortalizas, tenemos espárragos preparados y en conservas. Es importante anotar que el 81% de las exportaciones totales promedio se concentra en diez de 97 capítulos.

⁵ Ver Comunidad Andina (2007) para una descripción detallada de los productos en cada capítulo del sistema armonizado.

Cuadro 1: Exportaciones por producto y socio comercial de acuerdo a su participación en el monto de exportación por capítulo, 1995-2008

Capítulo	Exportaciones por producto	Participación promedio en el total de exportaciones	Socio comercial	Participación promedio en el flujo comercial del capítulo
71	Perlas naturales o cultivadas, piedras preciosas o semipreciosas, metales preciosos, chapados de metal precioso (plaqué) y manufacturas de estas materias; bisutería; monedas.	22%	Suiza EE.UU. Reino Unido Canadá Brasil	33% 28% 24% 7% 2%
26	Minerales metalíferos, escorias y cenizas.	16%	China Japón Canadá Chile Brasil	18% 13% 7% 7% 6%
74	Cobre y sus manufacturas.	12%	EE.UU. Italia Brasil Holanda Reino Unido	37% 12% 7% 6% 6%
23	Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos preparados para animales	9%	China Alemania Japón Indonesia Canadá	32% 10% 8% 2% 2%
27	Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación; materias bituminosas; ceras minerales.	6%	EE.UU. Chile Panamá Canadá Corea	20% 5% 4% 3% 2%
61	Prendas y complementos (accesorios), de vestir, de punto.	6%	EE.UU. Venezuela Alemania España Holanda	67% 7% 3% 3% 2%
3	Pescados y crustáceos, moluscos y demás invertebrados acuáticos	3%	EE.UU. España Japón Francia Alemania	20% 14% 10% 10% 7%
9	Café, té, yerba mate y especias.	3%	Alemania EE.UU. Bélgica España Holanda	31% 30% 6% 5% 4%

Capítulo	Exportaciones por producto	Participación promedio en el total de exportaciones	Socio comercial	Participación promedio en el flujo comercial del capítulo
20	Preparaciones de hortalizas, frutas u otros frutos o demás partes de plantas	2%	España EE.UU. France Holanda Alemania	38% 15% 11% 8% 2%
79	Zinc y sus manufacturas	2%	EE.UU. Colombia Venezuela Brasil Japón	20% 12% 8% 8% 7%
	Total acumulado	81%		

Fuente: UNCOMTRADE, Naciones Unidas, <http://comtrade.un.org/>
Elaboración: Propia.

Según el cuadro 2, diecisiete países conforman el mercado para el 86% de las exportaciones peruanas en el periodo 2000-2008, y la participación de estos países no ha cambiado significativamente desde 1995 hasta 2008.

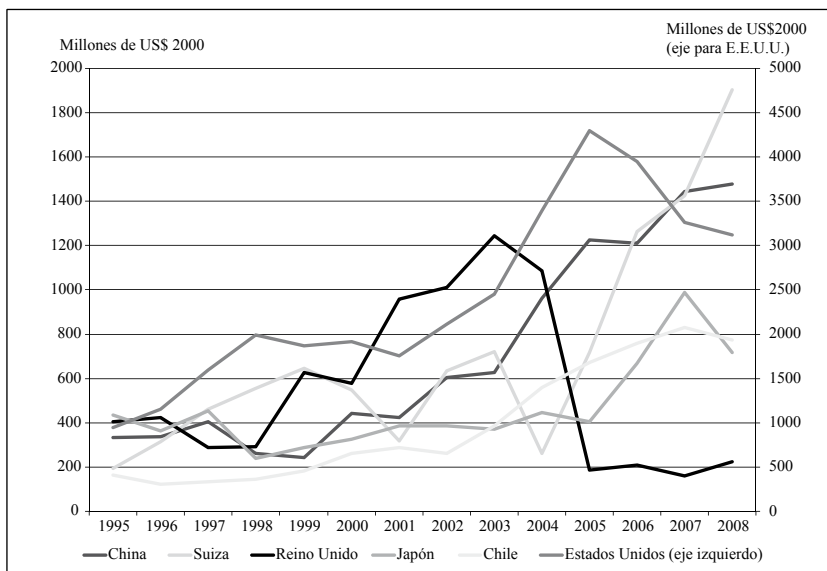
Cuadro 2: Principales socios comerciales - Exportaciones

		1994-2008	Exportaciones acumuladas	2000-2008	Exportaciones acumuladas
1	Estados Unidos	26%	26%	27%	27%
2	China	7%	33%	8%	35%
3	Suiza	7%	40%	7%	42%
4	Reino Unido	7%	47%	7%	49%
5	Japón	5%	52%	5%	54%
6	Chile	4%	56%	5%	58%
7	Canadá	3%	60%	4%	62%
8	España	3%	63%	3%	65%
9	Alemania	3%	66%	3%	68%
10	Brasil	3%	69%	3%	71%
11	Venezuela	2%	72%	2%	74%
12	Italia	3%	74%	2%	76%
13	Colombia	2%	76%	2%	78%
14	Holanda	2%	79%	2%	81%
15	Ecuador	2%	81%	2%	82%
16	Corea	2%	82%	2%	84%
17	México	2%	84%	2%	86%
	TOTAL 17 países	83%		86%	

Fuente: UNCOMTRADE, Naciones Unidas, <http://comtrade.un.org/>
Elaboración: Propia.

Tomando el periodo 2000-2008, Estados Unidos es el socio comercial más importante del Perú con una participación del 27%, seguido por China (8%), Suiza y Reino Unido (7% respectivamente) representando estos cuatro países aproximadamente el 50% del total de exportaciones peruanas. De acuerdo a la evolución de la participación en el total de las exportaciones, Estados Unidos ha perdido importancia como destino de nuestros productos. Así, a finales de la década de 1990 y principios de los 2000, su participación era del 28%, en cambio en 2007 y 2008 ha sido del 20%. Similar comportamiento se puede observar con Reino Unido y Japón. En cambio, los socios que han ganado importancia son China, Suiza y Chile (ver gráfico 2). En términos geográficos, la mayor cantidad de socios comerciales se concentran en el hemisferio occidental, que incluye América Central y del Norte y Europa.

Gráfico 2: Evolución de las exportaciones según socio comercial: 1995-2008



Fuente: UNCOMTRADE, Naciones Unidas.

A diferencia de las exportaciones, el periodo de análisis de las importaciones cubre desde 1994 hasta 2006⁶. En términos constantes, las importaciones de bienes al Perú no muestran el mismo crecimiento que las exportaciones, crecieron 128% entre 1994 y 2006. Como se observa en el gráfico 1, el crecimiento de las importaciones no ha sido uniforme, aunque se puede observar un mayor dinamismo en los últimos años del periodo de estudio debido al crecimiento de la economía peruana. Como se expone más adelante, estas dos variables están altamente correlacionadas.

⁶ Las cifras para el año 2007 son preliminares en la base de datos empleada.

La composición de las importaciones por categorías de productos no ha variado entre 1994 y 2006, según el cuadro 3⁷. El 25% de las importaciones totales se concentra en máquinas y artefactos mecánicos (capítulo 27) (15%) y aparatos eléctricos (capítulo 85) (10%). Importaciones de combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación (capítulo 84) representan 14%. Le siguen en importancia la importación de vehículos y tractores (capítulo 87), con 8% del total. De acuerdo a la composición de las importaciones, se aprecia una diversificación en cuanto al número de productos que se importan, sin embargo es evidente la concentración de las importaciones en bienes de capital e insumos intermedios, indicando la dependencia de la actividad económica en este tipo de importaciones. Finalmente, 73% del total de las importaciones se concentra en 13 de 97 capítulos.

Cuadro 3: Importaciones por producto y socio comercial de acuerdo a su participación en el monto de importación por capítulo, 1994-2006

Capítulo	Importaciones por producto	Participación promedio en el total de importaciones	Socio comercial	Participación promedio en el flujo comercial del capítulo
84	Reactores nucleares, calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos; partes de estas máquinas o aparatos.	15%	EE.UU. Brasil Alemania Italia Japón	35% 7% 6% 6% 6%
27	Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación; materias bituminosas; ceras minerales.	14%	Venezuela Ecuador Colombia EE.UU. Nigeria	18% 17% 15% 7% 6%
85	Máquinas, aparatos y material eléctrico, y sus partes; aparatos de grabación o reproducción de sonido, de imagen y sonido en televisión, y las partes y accesorios de estos aparatos.	10%	EE.UU. China España México Corea	26% 10% 8% 6% 6%
87	Vehículos automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres; sus partes y accesorios.	8%	Japón EE.UU. Brasil Corea Argentina	36% 17% 11% 9% 4%
10	Cereales	5%	Argentina EE.UU. Canadá Uruguay Vietnam	36% 34% 14% 4% 4%

⁷ Ver Comunidad Andina (2007) para una descripción detallada de los productos en cada capítulo del sistema armonizado.

Capítulo	Importaciones por producto	Participación promedio en el total de importaciones	Socio comercial	Participación promedio en el flujo comercial del capítulo
39	Plásticos y sus manufacturas	5%	EE.UU. Colombia Venezuela Chile Brasil	29% 14% 7% 6% 5%
48	Papel y cartón; manufacturas de pasta de celulosa, de papel o cartón.	3%	Chile EE.UU. Brasil Colombia Alemania	18% 18% 13% 9% 5%
72	Fundición, hierro y acero.	3%	Venezuela Brasil Japón EE.UU. Rusia	18% 12% 7% 6% 5%
29	Productos químicos orgánicos	2%	EE.UU. Alemania China España Venezuela	31% 8% 6% 5% 4%
30	Productos farmacéuticos.	2%	EE.UU. Colombia México Argentina Suiza	16% 11% 9% 7% 6%
38	Productos diversos de las industrias químicas.	2%	EE.UU. Colombia Alemania Venezuela Reino Unido	32% 13% 11% 7% 5%
73	Manufacturas de fundición, hierro o acero.	2%	EE.UU. Brasil Argentina China Ecuador	30% 11% 7% 5% 4%
90	Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía, de medida, control o precisión; instrumentos y aparatos médico-quirúrgicos; partes y accesorios de estos.	2%	EE.UU. Japón Alemania China Brasil	39% 10% 8% 8% 5%
	Total acumulado	73%		

Fuente: UNCOMTRADE, Naciones Unidas, <http://comtrade.un.org/>
Elaboración: Propia.

Similar al caso de las exportaciones, el 86% del total de las importaciones peruanas en el periodo 1994-2006 se concentra en diecisiete socios comerciales según se aprecia en el cuadro 4. Si bien la participación en el total de las importaciones es diferente, quince de los diecisiete socios comerciales son los mismos en cuanto a exportaciones, con excepción de Francia y Nigeria (en lugar de Suiza y Reino Unido). La participación de los socios comerciales en las importaciones no ha cambiado significativamente. Tomando en cuenta los años 1994 al 2006, Estados Unidos es el socio comercial más importante, con una participación de 24%, seguido por China (5%). Sin embargo, es interesante indicar la presencia e importancia de nuestros vecinos en el caso de importaciones: Colombia (8%), Brasil (6%), Argentina (5%), Ecuador y Chile (4% cada uno), que representan el 55% del total.

Cuadro 4: Principales socios comerciales - importaciones

		1994-2006	Importaciones acumuladas	2000-2006	Importaciones acumuladas
1	Estados Unidos	24%	24%	20%	20%
2	China	5%	29%	7%	27%
3	Brasil	6%	35%	7%	34%
4	Colombia	8%	42%	6%	40%
5	Argentina	5%	47%	6%	46%
6	Ecuador	4%	51%	5%	52%
7	Chile	4%	55%	5%	57%
8	Japón	5%	61%	5%	62%
9	Venezuela	6%	66%	5%	66%
10	México	3%	70%	3%	70%
11	Alemania	3%	73%	3%	73%
12	Corea	3%	76%	3%	76%
13	España	3%	79%	2%	78%
14	Canadá	2%	81%	2%	80%
15	Italia	2%	83%	2%	82%
16	Francia	2%	85%	1%	83%
17	Nigeria	1%	86%	1%	85%

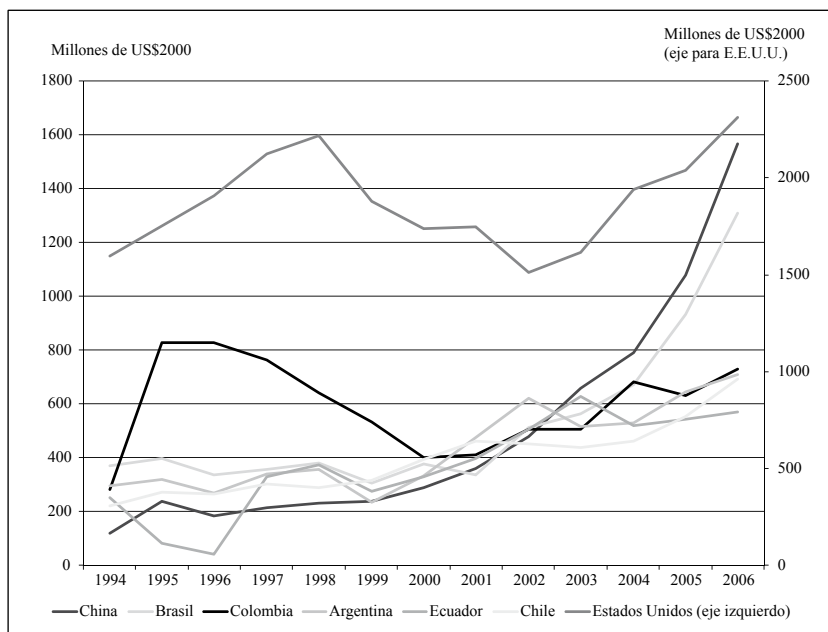
Fuente: UNCOMTRADE, Naciones Unidas, <http://comtrade.un.org/>

Elaboración: Propia.

De acuerdo a la evolución de la participación en el total de las importaciones que se observa en los gráficos 3 y 4, en el periodo 2000-2006 Estados Unidos ha perdido importancia como país de origen de nuestros productos importados. A finales de los noventa su participación en promedio era del 28%, en cambio en 2006 solo llegó al 18%. Similar comportamiento se observa en los casos de Japón y Venezuela. En

cambio, los socios que han ganado más importancia son China y Brasil. En términos geográficos, el mayor número de nuestros socios comerciales se concentra en el hemisferio occidental, que incluye América Central y del Norte y Europa.

Grafico 3: Evolución de las importaciones según socio comercial: 1994-2006



Fuente: UNCOMTRADE, Naciones Unidas.

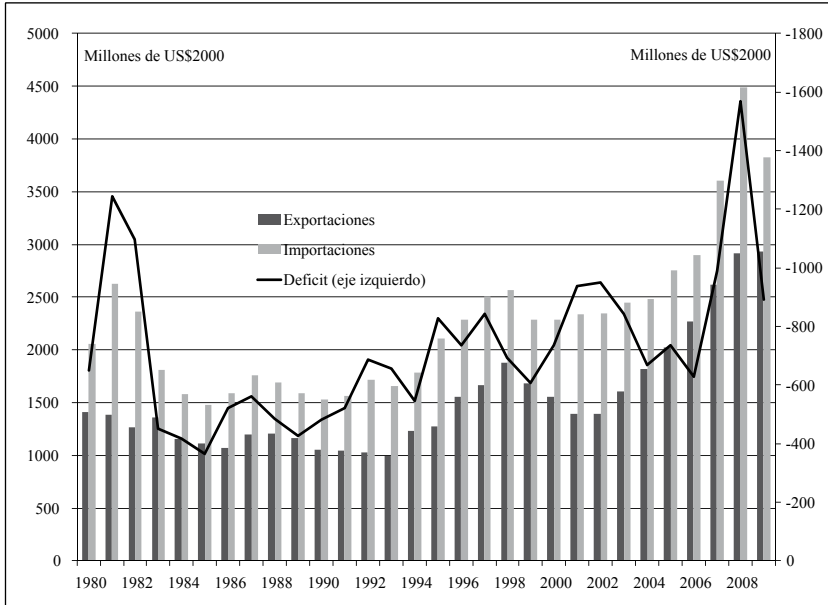
En el gráfico 4 se muestra el déficit que caracteriza a la balanza de servicios peruana. Sin embargo se puede apreciar un mayor dinamismo en estas exportaciones en los últimos años con un crecimiento del 110% entre 2001 y 2009 en valores constantes del año 2000. Este crecimiento ha sido apoyado por el aumento en la exportación de servicios de viajes⁸ y de transporte de pasajeros del 130% y 135% respectivamente para estos años. Se debe resaltar que considerando todos los rubros de los servicios al exterior, el saldo neto de los servicios de viajes es el único superavitario.

Según información de UNCOMTRADE, el rubro más importante entre las importaciones de servicios es el de transportes, con una participación promedio del 40% entre 2000 y 2008. Destaca la importación de servicios de transporte marítimo, que representa aproximadamente el 70%, siendo la categoría flete casi su totalidad.

⁸ Los servicios de viaje incluyen los servicios a los turistas que vienen del exterior, con excepción de su transporte.

Como se mencionará posteriormente, las exportaciones de servicios constituyen un campo donde existen oportunidades para ampliar mercados.

Grafico 4: Evolución de la balanza de servicios: 1980-2009



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.

3.2 Política comercial externa del Perú en los últimos años

En los últimos quince años, la política comercial externa peruana ha seguido dos estrategias claras. Primero, el apoyo dinámico al proceso de negociaciones, que culminó con la firma de acuerdos con los principales socios comerciales y continúa en futuras negociaciones con mercados potenciales; y, segundo, el diseño e implementación de planes estratégicos y operativos a favor de las exportaciones por parte de entidades gubernamentales (Tello, 2008). Estas dos estrategias tienen como objetivo principal dinamizar el comercio exterior con el fin de convertirlo en un motor de desarrollo económico para el país.

La primera estrategia, o la *política de negociaciones comerciales*, tiene como objetivo aprovechar y mejorar las condiciones de acceso de nuestros productos a los mercados internacionales. Sin embargo, debido a que la mayoría de negociaciones de comercio internacionales han sido implementadas recientemente o aún se encuentran en su fase de negociación, el análisis de medición de impacto recién se realizará cuando mayor información esté disponible.

De otro lado, la *política de fomento exportador* tiene como objetivo promover la mayor producción de bienes y servicios dedicados a los mercados globales. Sin embargo, el énfasis está en el fomento de las exportaciones con mayor valor agregado. En los últimos años esta política ha tenido cuatro ejes centrales⁹: i) medidas financieras, ii) medidas aduaneras, iii) promoción comercial, y iv) medidas tributarias. Todas estas políticas tienen una agenda interna nacional en común, cuyo objetivo es el de aprovechar eficientemente las oportunidades creadas con las firmas de los TLC y convenios comerciales internacionales a fin de acceder a nuevos mercados internacionales.

3.2.1 Acuerdos comerciales firmados por el Perú¹⁰

A inicios de los años noventa, en el Perú se iniciaron reformas estructurales y un proceso de apertura comercial unilateral que resultó en una rebaja sustancial de las tasas arancelarias y reducciones de restricciones para-arancelarias. Estas medidas tuvieron una doble función: abrir los mercados peruanos al mundo y crear oportunidades de acceso a nuevos mercados para los productos peruanos. Esta política arancelaria ha continuado y actualmente el 54% de las partidas están a niveles arancelarios de 0%, lo que representa el 75% de las importaciones del 2007. De acuerdo al cuadro 5, solo el 3% de las importaciones están sujetas a niveles arancelarios del 17%.

Cuadro 5: Estructura arancelaria

NIVELES ARANCELARIOS	PARTIDAS ARANCELARIAS		IMPORTACIÓN 2007 VALOR CIF	
	Número		Millones US\$	
AD-VALOREM + SOBRETASAS				
0%	3943	54%	15 318	75%
9%	2616	36%	4542	22%
17%	792	11%	607	3%
Total	7351		20 467	
PROMEDIO ARANCELARIO NOMINAL-SIMPLE				5,0
DISPERSIÓN ARANCELARIA (DESVIACIÓN ESTÁNDAR)				5,9
PROMEDIO ARANCELARIO EFECTIVO (*)				2,0

Fuente: ProInversión, Agencia de Promoción de Inversión Privada en el Perú.

<http://www.proinversion.gob.pe/0/0/modulos/JER/PlantillaSectorHijo.aspx?ARE=0&PFL=0&JER=2908>

Nota: (*) Arancel efectivo = (Monto de recaudación total Advalorem CIF / Monto total de importación CIF)*100

⁹ De acuerdo a los documentos publicados en la página web del MINCETUR.

¹⁰ Fuente principal: MINCETUR. <http://www.mincetur.gob.pe/newweb/Default.aspx?tabid=127>

En general, la presencia de aranceles bajos, el promedio de 5% y el efectivo de 2%, apoya al marco de negociación de los acuerdos comerciales, cuyo punto inicial es el de una economía que está abierta a los mercados internacionales y sin graves distorsiones en las medidas arancelarias.

En cuanto a la política comercial peruana, el MINCETUR ha empleado tres formas de negociaciones de comercio internacional:

Negociación multilateral: En foros amplios a nivel mundial como el realizado con la Organización Mundial del Comercio (OMC), de la cual el Perú es socio constitutivo.

Negociaciones regionales: Comunidad Andina (CAN), Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR), Unión Europea (UE), Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), Acuerdo de la Asociación Trans-Pacífico (TPP), entre otros.

Negociaciones bilaterales: Acuerdos de pares con socios comerciales, los cuales se han dinamizado en esta última década, dado que uno de los objetivos de la política comercial peruana ha sido la liberalización del régimen comercial a fin de crear incentivos al comercio que no produzcan distorsiones que afecten el desarrollo económico. Entre ellos tenemos TLC y Acuerdos de Complementación Económica (ACE).

Es importante indicar que el criterio para decidir el tipo de negociación a realizar no es muy claro, debido a que se da un enfrentamiento entre la teoría y la práctica. Tello (2010) ha comparado teóricamente los distintos arreglos bajo condiciones neoclásicas y concluye que la liberación unilateral es mejor (en términos de bienestar) que la multilateral y los peores arreglos (en bienestar) son los bilaterales/regionales. Bajo condiciones no neoclásicas, las comparaciones teóricas son complicadas y se requieren de otros argumentos teóricos o evidencias. De otro lado, en la práctica, las negociaciones multilaterales como la OMC o el ALCA¹¹ pueden ser convenientes, puesto que al mismo tiempo se acuerda la liberalización unilateral con un grupo de los socios comerciales y viceversa, pero como indica Morón (2005) este tipo de estrategia es muy engorrosa y muy lenta. Por lo tanto, la opción recíproca bilateral —y en particular la firma de acuerdos o tratados de libre comercio— surge como una alternativa que permite acelerar los beneficios de la apertura económica de un país.

En el cuadro 6 se presenta la relación de los acuerdos comerciales negociados por el Perú hasta la fecha y en el anexo 2 se presenta una reseña de los mismos.

¹¹ Área de Libre Comercio de las Américas.

Cuadro 6: Acuerdos comerciales negociados por el Perú

Lista de países	Tipo de convenio	Nombre en negociación	Fecha de entrada en vigencia
Canadá	Bilateral	TLC	Agosto de 2009
China	Bilateral	TLC	Marzo de 2010
Corea	Bilateral	TLC	Negociación en curso
Estados Unidos de Norteamérica	Bilateral	TLC	Febrero de 2009
Singapur	Bilateral	TLC	Agosto de 2009
Chile	Bilateral	ACE 38	1998
Cuba	Bilateral	ACE 50	2001
México	Bilateral	ACE 8	1987
Japón	Bilateral	Acuerdo de Asociación Económica	Negociación en curso
Tailandia	Bilateral	Protocolo	Concluido aún no vigente
Bolivia	Regional	CAN	Julio 1997
Colombia	Regional	CAN	Julio 1997
Ecuador	Regional	CAN	Julio 1997
Argentina	Regional	Mercosur ACE 58	Enero 2006
Brasil	Regional	Mercosur ACE 58	Enero 2006
Paraguay	Regional	Mercosur ACE 58	Enero 2006
Uruguay	Regional	Mercosur ACE 58	Enero 2006
Islandia	Regional	TLC-EFTA	Suscrito: 14 de julio de 2010
Liechtenstein	Regional	TLC-EFTA	Suscrito: 14 de julio de 2010
Noruega	Regional	TLC-EFTA	Suscrito: 14 de julio de 2010
Suiza	Regional	TLC-EFTA	Suscrito: 14 de julio de 2010
Alemania	Regional	CAN-UE	Concluido aún no vigente
España	Regional	CAN-UE	Concluido aún no vigente
Francia	Regional	CAN-UE	Concluido aún no vigente
Holanda	Regional	CAN-UE	Concluido aún no vigente
Italia	Regional	CAN-UE	Concluido aún no vigente
Reino Unido	Regional	CAN-UE	Concluido aún no vigente
Australia	Regional	TPP	Negociación en curso
Brunei Darussalam	Regional	TPP	Negociación en curso
Chile	Regional	TPP	Negociación en curso
Estados Unidos de Norteamérica	Regional	TPP	Negociación en curso
Nueva Zelanda	Regional	TPP	Negociación en curso
Singapur	Regional	TPP	Negociación en curso
Vietnam	Regional	TPP	Negociación en curso

Fuente: MINCETUR. <http://www.mincetur.gob.pe/newweb/Default.aspx?tabid=127>

De acuerdo con el ministro del sector, en este año 2010 se iniciarán estudios de factibilidad para analizar la viabilidad de negociar acuerdos comerciales con India, Egipto y Marruecos, con el fin de continuar con la apertura a nuevos mercados para nuestros productos. Asimismo, se espera iniciar próximamente negociaciones con Centroamérica, Rusia y Sudáfrica.

Se debe destacar que a julio del 2010 se tiene acuerdos vigentes y suscritos con nuestros principales socios comerciales, que representan aproximadamente el 82% de nuestro comercio internacional.

Así, los acuerdos vigentes y suscritos (que incluyen los ya implementados con México, Chile, MERCOSUR, CAN, EE.UU., Canadá, China, Singapur; y aquellos que pronto se implementarán con la UE, EFTA y Tailandia) cubren el 85,7% de las exportaciones y el 79,4% de las importaciones peruanas a mayo de 2010, como se indica en los cuadros 7 y 8.

Cuadro 7: Perú: evolución de las exportaciones 2006-2010

EXPORTACIONES DEL PERÚ 2006-2010					
Socio comercial	2006	2007	2008	2009	2010 Mayo
Acuerdos vigentes	17,4%	17,9%	18,4%	39,9%	85,5%
En negociación	24,2%	52,8%	66,0%	53,7%	8,0%
Proyectado	19,8%	10,8%	0,0%	2,4%	2,2%
No	36,0%	16,2%	12,8%	1,7%	1,8%
Resto del mundo	2,7%	2,3%	2,7%	2,3%	2,5%

Fuente: SUNAT.

Elaboración: MINCETUR - Acceso a mercados.

Tomado de la presentación de L. Mesías, 15 de Julio 2010, en Workshop «Seguridad Alimentaria y Comercio en América latina» - PUCP.

Cuadro 8: Perú: evolución de las importaciones 2006-2010

IMPORTACIONES DEL PERÚ 2006-2010					
Socio comercial	2006	2007	2008	2009	2010 mayo
Acuerdos vigentes	43,7%	38,0%	34,7%	54,8%	79,4%
En negociación	17,1%	32,1%	47,3%	34,2%	8,3%
Proyectado	11,8%	11,9%	6,7%	2,0%	3,8%
No	24,3%	14,6%	8,0%	5,6%	5,3%
Resto del mundo	3,1%	3,4%	3,4%	3,4%	3,2%

Fuente: SUNAT.

Elaboración: MINCETUR - Acceso a mercados.

Tomado de la presentación de L. Mesías, 15 de Julio 2010, en Workshop «Seguridad Alimentaria y Comercio en América Latina» - PUCP.

Los acuerdos por suscribir que aún se encuentran en negociación, pero que se espera sean suscritos en el segundo semestre de 2010 (Corea, Japón, TPP) cubren más del 8% de las exportaciones e importaciones peruanas, mientras que los acuerdos proyectados para negociación, como Centroamérica, India, Marruecos, Rusia y Sudáfrica, representan el 2,2% de nuestras exportaciones y el 3,8% de nuestras importaciones a mayo de 2010. Es importante indicar que TPP incluye tres países con los que el Perú ya cuenta con acuerdo (Chile, Singapur, EE.UU.).

3.2.1.1 Acuerdo y comercio internacional con Estados Unidos

Uno de los acuerdos comerciales más importantes que se firmó en 2007 fue el TLC con Estados Unidos, puesto que es el socio comercial más importante del Perú en cuanto a exportaciones e importaciones de bienes y servicios. Como se ha indicado anteriormente, ese país es el mercado para 26% de nuestras exportaciones y el origen del 24% de nuestras importaciones.

Las exportaciones al mercado americano se triplicaron entre 1995 y 2008. Sin embargo, es entre 1995 y 2005 cuando las exportaciones muestran el mayor crecimiento, ya que entre 2006 y 2008 disminuyeron 21%. Las exportaciones se vieron afectadas debido a la caída en la demanda externa de los Estados Unidos que provino de la recesión que comenzó oficialmente en 2008. La composición de las exportaciones no ha variado en estos quince años. Además, como indica el cuadro 1, Estados Unidos se encuentra entre los principales mercados en bienes de nueve categorías de diez que representan el 81% del total de exportaciones.

En promedio sobre el periodo, 24% de las exportaciones a Estados Unidos son metales preciosos, específicamente oro, cuya importancia se ha consolidado y mantenido desde 2001. Metales representan el 21% de las exportaciones totales a este país, los cuales incluyen cobre (16%), zinc y estaño (2% respectivamente). Es importante anotar que las exportaciones de cobre disminuyeron entre los años 2006 y 2008.

Textiles es la tercera categoría en importancia en las exportaciones totales representando el 19% del total. En esta categoría, las prendas de vestir de punto representan el 17%. A diferencia de los metales, los textiles han aumentado su participación a partir del 2001. Los productos minerales representan el 16% del total de las exportaciones a EE.UU. y en ellos destacan los combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación, los cuales representan 14% del total de exportaciones. Los productos minerales perdieron importancia entre 2001 y 2005, pero su exportación se ha reactivado en los últimos años. Finalmente, los productos de origen vegetal representan el 9% del total de exportaciones, donde el café, té, yerba mate y especias representan 4% y las hortalizas, plantas, raíces y tubérculos alimenticios son 3% del total.

En cuanto a las importaciones, Estados Unidos es el origen de nuestras importaciones de bienes de capital e insumos intermedios. Del total de importaciones de este país, el 36% se concentra en maquinaria mecánica (24%) y eléctrica (12%), siguiéndole productos minerales (12%), donde combustibles, aceites minerales y destilados representan el 5%. Productos de origen vegetal representan el 10% de las importaciones, incluyendo cereales (7%); productos químicos el 8%, entre los cuales se destacan los productos químicos orgánicos (3%), abonos (2%), productos farmacéuticos, pinturas y barnices, y aceites esenciales y resinoides (1% respectivamente); equipos de transporte representan 7%, donde automóviles y tractores son 6%; finalmente, productos alimenticios y bebidas representan el 6% del total. Evaluando la evolución de las importaciones, las categorías de los productos minerales y químicos son aquellos que han ganado mayor participación.

3.2.1.2 Acuerdo y comercio internacional con China

El acuerdo comercial con China entró en vigencia en marzo de este año. China es el segundo socio comercial y con este acuerdo se redujeron distorsiones en el comercio ocasionadas por acuerdos que China había firmado con otros países.

Entre 1995 y 2008, las exportaciones a la China crecieron más de cuatro veces, mostrando su mayor aumento (de 190%) en el periodo 2001 a 2005. En promedio, la tasa anual de crecimiento entre 2001 y 2005 fue de 25%; en cambio en los últimos tres años (2006 a 2008) el crecimiento se desaceleró a 7% promedio anual.

La estructura de las exportaciones peruanas a China está concentrada en tres categorías: alimentos preparados para animales (48%), minerales metalíferos, escorias y cenizas (40%) y cobre (5%). En los últimos años, los alimentos para animales han perdido peso, dándole espacio a los minerales y cobre. En cuanto a las importaciones, estas crecieron tremendamente: entre 2001 y 2006 se triplicaron (335%) en relación a los años de 1996 a 2000 (101%). En promedio, las importaciones crecieron 33% en los años 2001 y 2006.

De acuerdo a los productos importados, maquinaria eléctrica (18%) y mecánica (14%) son las categorías más importantes, seguidas por instrumentos de óptica, fotografía, cinematografía y juguetes (15%), donde juguetes, juegos y artículos para recreo representan 7% del total, y aparatos de óptica, fotografía y cinematografía representan 3% del total. Textiles (13%) es la siguiente categoría, donde fibras sintéticas (3%) y prendas de vestir, excepto de punto (3%), están entre los principales productos.

Productos minerales le sigue en importancia (9%), siendo estos combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación. Productos químicos representan 6% del total y le siguen los metales comunes (6%), entre los cuales las manufacturas de fundición de hierro o acero representan 3%.

La firma de acuerdos comerciales con Estados Unidos y China fue uno de los avances más importantes realizados en los últimos años en términos de estrategia comercial. El acuerdo con China es importante pues gracias a él la dependencia de la económica peruana con el ciclo económico de los países desarrollados del hemisferio occidental disminuye. Sin embargo, sigue existiendo una gran concentración en el mercado de las exportaciones y en el origen de nuestras importaciones de bienes de capital e insumos primordiales para el funcionamiento de la actividad productiva del país. En el capítulo final indicamos estrategias de política que permitirían diversificar los bienes a exportar y disminuir esta dependencia en términos de socios comerciales y tipo de bienes transables.

3.2.2 Política de fomento de exportaciones peruanas

En nuestro país, el Estado, conjuntamente con el sector privado vinculado al comercio exterior, ha formulado el Plan Estratégico Nacional de Exportación (PENX) 2003-2013. Este documento plantea como visión que «el Perú se convierta en un país exportador de una oferta de bienes y servicios competitiva, diversificada y con valor agregado».

De acuerdo al MINCETUR, este plan de largo plazo se viene ejecutando desde 2003, y sus objetivos son:

- Diversificar la oferta de productos de exportación, elevar su valor agregado y alcanzar calidad y volúmenes que permitan competir en los mercados internacionales.
- Diversificar y consolidar la presencia de las empresas, productos y servicios peruanos en los mercados de destino priorizados.
- Establecer un marco legal que permita la aplicación de mecanismos eficaces de facilitación del comercio exterior, fomenta el desarrollo de la infraestructura y permita el acceso y la prestación de servicios de distribución física y financieros en mejores condiciones de calidad y precio.
- Desarrollar una cultura exportadora con visión global y estratégica que fomente capacidades de emprendimiento y buenas prácticas comerciales basadas en valores¹².

El PENX incluye cuatro componentes: i) Planes operativos sectoriales de exportación, ii) Plan Maestro de Facilitación de Comercio Exterior, iii) Planes estratégicos regionales de exportación, y iv) Plan de Cultura Exportadora.

¹² MINCETUR: <http://www.mincetur.gob.pe/newweb/Default.aspx?tabid=126>

Entre los principales mecanismos de financiamiento presentados por el Plan Maestro de Facilitación de Comercio Exterior que se han priorizado en el marco del PENX a fin de lograr una mayor facilitación en el comercio exterior, se tiene:

- a) Financiamiento bancario (líneas de pre embarque, de post embarque, financiamiento de cuentas por cobrar del exterior al cliente exportador). Asimismo, las entidades financieras otorgan cartas de crédito que resultan de suma importancia para el exportador, ya que se trata de un método de pago más seguro y conveniente para efectuar transacciones internacionales.
- b) Garantías al exportador: a través del Seguro de Crédito al Exportador (SEPYMEX) y del Fondo de Garantía para Préstamos a la pequeña empresa exportadora (FOGAPI exportador).

El SEPYMEX es un fondo de respaldo de cincuenta millones de dólares, que el Estado, a través del MEF, asigna a COFIDE y este mediante SECRESX cobertura a los bancos en el 50% del valor de las líneas de financiamiento pre embarque que se otorguen a las empresas exportadoras con órdenes de compra formales, a fin de facilitar a las pequeñas y medianas exportadoras en el acceso a líneas de financiamiento de preembarque.

El FOGAPI exportador¹³, iniciado el 2007, es un sistema de garantía para asegurar y respaldar las carteras de crédito de los bancos que dirigen líneas de financiamiento al micro y pequeño exportador.

- c) Fondo de Capital de Riesgo: creado con el apoyo del MINCETUR, es una alternativa de fuente de financiamiento. Este fondo es administrado por SEAF PERÚ S.A.F.I. S.A.C. y cuenta con recursos internacionales (de SEAF, USAID y el Fondo Transandino) y con recursos de dos AFP peruanas (Profuturo e Integra) por 15 millones de dólares.

Asimismo, el 2002 mediante D.S. 024-2002-PCM, se creó Perú Compite (Consejo Nacional de la Competitividad), comisión permanente de coordinación del Ministerio de Economía y Finanzas encargada del desarrollo y la implementación del Plan Nacional de la Competitividad. El objetivo de este plan es incrementar los niveles de competitividad del país a nivel nacional, regional y local —con el concurso de los sectores público y privado— para lograr una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas del Perú a través de la generación de empleo.

En marzo de 2009 se promulgó la Resolución Ministerial 097-20009-PCM, mediante la cual se crea el Comité Multisectorial de Mercados Internacionales (CMMI), cuyas funciones principales son identificar y canalizar los problemas que obstaculizan la entrada de los productos y servicios nacionales a los mercados de destino.

¹³ http://www.fogapi.com.pe/Fexp/index_inicio.html

Una medida importante hacia la simplificación administrativa fue dada en 2006: la Ventanilla Única de Comercio Exterior-VUCE (creada mediante Decreto Supremo 165-2006-MEF), la cual «es un sistema integrado que permite a las partes involucradas en el comercio exterior y transporte internacional gestionar a través de medios electrónicos los trámites requeridos por las entidades competentes de acuerdo con la normatividad vigente, o solicitados por dichas partes, para el tránsito, ingreso o salida del territorio nacional de mercancías»¹⁴.

Sin embargo, estas políticas de fomento a las exportaciones tendrán éxito si tienen como marco una capacidad productiva y capital humano que pueda responder a los retos y tomar ventaja de todas las medidas que se vienen implementando. Al respecto, en el capítulo siguiente se hacen recomendaciones indicando los factores que pueden apoyar y sustentar el aumento de productividad y por lo tanto de la competitividad de nuestros productos y servicios.

3.3 Factores que afectan la eficacia de las estrategias comerciales

De acuerdo con lo comentado en el capítulo anterior, los resultados de las estrategias comerciales pueden ser afectados por factores de tipo exógeno o endógeno al flujo comercial. Como factores exógenos se pueden mencionar aquellos relativos al entorno político, social o económico que afectan a los socios comerciales que demandan nuestros productos. Los factores endógenos son aquellos que provienen de las características propias de la capacidad productiva y por lo tanto pueden limitar o restringir la eficacia de las estrategias comerciales.

Por ejemplo, si estimamos la correlación de las exportaciones del Perú a cada socio comercial con el PBI (ambas cifras a términos constantes) del socio comercial durante el periodo 1995-2008, se observa que ambas variables están positivamente correlacionadas en los casos de nuestros principales socios comerciales, como Estados Unidos, China y nuestros vecinos de América Latina. El cuadro 9 muestra estas correlaciones. Consecuentemente, la demanda por exportaciones peruanas depende del ciclo económico de estos países. Una prueba de esta dependencia es el impacto de la crisis económica actual, cuyo epicentro fue los Estados Unidos de América y afectó a la mayoría de países desarrollados. La recesión en los Estados Unidos y la falta de crédito para financiar el comercio internacional fueron factores importantes para la desaceleración de las exportaciones peruanas hacia el mercado norteamericano y europeo. En el futuro, sería recomendable estudiar la sincronización de los ciclos económicos de los socios comerciales del Perú para poder evaluar el impacto que podría tener una recesión en uno o más países.

¹⁴ <http://www.vuce.gob.pe/>

Otro aspecto importante es la correlación entre la inversión directa proveniente de varios de nuestros socios comerciales importantes y las exportaciones peruanas a estos socios. En el cuadro 9 se muestra la correlación positiva entre la inversión extranjera directa (IED) de Brasil, Canadá, Colombia, Ecuador, México y Estados Unidos. En la estimación de estos coeficientes de correlación, la inversión directa extranjera es contemporánea a las exportaciones, pero también rezagada un año y adelantada un año, y en los tres casos la correlación es elevada y positiva. Una de las recomendaciones es el estudio de la causalidad en la relación entre exportación e inversión directa extranjera, para su inclusión en el diseño de estrategias comerciales.

Cuadro 9: Correlaciones de las exportaciones peruanas con diversas variables externas, 1995-2008

Socio comercial	El PBI del socio comercial	Inversión extranjera directa (IED) proveniente del socio comercial: contemporánea	Inversión extranjera directa proveniente del socio comercial: IED retrasada	Inversión extranjera directa proveniente del socio comercial: IED adelantada
Argentina	0,9024	-0,118	-0,243	-0,009
Brasil	0,9081	0,924	0,921	0,843
Canadá	0,7782	0,705	0,427	0,891
Chile	0,9649	0,391	0,338	0,562
China	0,9647	-0,950	-0,955	-0,950
Colombia	0,9977	0,765	0,829	0,708
Ecuador	0,9908	0,850	0,856	0,827
Francia	0,7473	-0,400	-0,403	-0,249
Alemania	0,6590	0,447	0,479	0,545
Italia	0,6781	0,343	0,639	0,152
Japón	0,8250	0,430	0,457	0,532
México	0,7125	0,737	0,537	0,794
Holanda	0,6205	0,553	0,657	0,390
Corea	0,7778	0,610	0,664	0,490
España	0,9576	0,239	0,402	0,137
Suiza	0,8451	0,410	0,457	0,471
Reino Unido	-0,0376	0,208	0,319	-0,064
Estados Unidos	0,8904	0,759	0,673	0,891
Venezuela	0,9365	-0,580	-0,611	-0,528
Total - Mundo	0,9664	0,726	0,748	0,733

Fuente: ProInversión, World Development Indicators (World Bank), UNCOMTRADE (UN).

Nota: Cifras deflatadas con año base 2000. IED deflatado usando índice de precios de EE.UU.

Una forma de evitar la dependencia del desempeño económico extranjero es la diversificación en el portafolio de socios comerciales y la diversificación de los productos de exportación. Las estrategias comerciales peruanas han estado trabajando el primer punto, pero no el segundo. A pesar de los tratados comerciales negociados, la composición de las exportaciones e importaciones no ha cambiado sustancialmente. Las exportaciones se concentran en productos tradicionales (vegetales, minerales y metales). La excepción son las prendas y complementos de vestir y preparados de hortalizas y frutos que contienen un valor agregado.

La situación con las importaciones es completamente opuesta. Nuestras principales importaciones son bienes de capital e insumos intermedios para nuestra capacidad productiva dependiente del exterior. Se estimó la correlación entre las importaciones totales y el PBI del Perú y el coeficiente es elevado y positivo¹⁵, lo cual indica la condición dependiente de nuestro crecimiento económico y el comercio internacional. Este coeficiente se ha estimado con el propósito de ilustrar y promover futuros temas de estudio, pero es importante anotar que la estimación de coeficientes de correlación no sustituye el análisis econométrico que se debe realizar en estudios avanzados.

Para la diversificación de productos de exportación (y diversificación de productos que disminuya la dependencia de importaciones de bienes de capital e insumos intermedios) se necesita un conjunto de elementos económicos e institucionales que trabajen conjuntamente. Estos elementos son los factores endógenos a nuestra capacidad productiva y las estrategias comerciales pueden apoyarlos más no distorsionarlos. Estos factores se relacionan directamente al incremento de productividad y competitividad de la economía peruana. Para analizar la situación de la competitividad, productividad y el clima de negocios¹⁶ en el Perú frente a los principales socios comerciales con los cuales se ha suscrito acuerdos, podemos referirnos a dos indicadores que permiten comparar el desempeño de los países a nivel internacional:

- i) *Índice de Competitividad Global 2009-2010*, producido por el World Economic Forum (WEF) y reportado en el *Global Competitiveness Report 2009-2010*. Este índice captura fundamentos macro y microeconómicos de la competitividad nacional y recoge la percepción de los ejecutivos de 133 países acerca de los ambientes en los que operan, impartiendo una fuente de señal sobre la competitividad que existe en su economía.

¹⁵ El coeficiente estimado entre importaciones totales y el PBI es +0,915.

¹⁶ Entendida como conjunto de condiciones que facilitan la actividad empresarial.

ii) *Ranking de Facilidad para Hacer Negocios 2010*, producido por el Banco Mundial y reportado en el *Doing Business 2010*. Este indicador mide el clima de negocios de 183 economías y está basado en leyes y regulaciones domésticas así como requerimientos administrativos.

El Global Competitiveness Report (GCR) define competitividad como un conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país. El nivel de productividad, a su vez, establece el desarrollo sostenible del nivel de prosperidad que puede ganar una economía. En consecuencia, las economías más competitivas tienden a ser capaces de producir mayores niveles de ingresos para sus ciudadanos (World Economic Forum, 2010, p. 4).

En los últimos años el fomento del comercio internacional y en particular la promoción de la competitividad y diversificación de la oferta exportadora ha avanzado un poco, tanto en la implementación como en el desarrollo de documentos en nuestro país. Tello (2008) señala que:

La competitividad, en su correlato teórico de la productividad (Tello, 1997), es un tema que, por la disponibilidad de estadísticas en el nivel de las firmas en diversos países en desarrollo, ha sido abordado reciente y extensamente en la literatura internacional. Esta literatura se concentra en: 1) las medidas y determinantes de la productividad de los diversos sectores productivos; 2) los efectos de esta sobre la economía; y 3) el papel del sector privado y el gobierno para incrementarla sostenidamente. Trabajos que ofrecen resúmenes son los de Foster *et al.* (2001), Katayama *et al.* (2006) y un estudio aplicado es el de Lewis (2004). La agenda para la competitividad (productividad) ha sido propuesta como clave para el aprovechamiento de las oportunidades que brinda el proceso de globalización [Araoz, 2008] (Tello, 2008, p. 8).

De acuerdo al reporte de competitividad global del WEF, el Perú ha mejorado su situación relativa a nivel internacional al pasar del puesto 86 de 131 países en el Índice de Competitividad Global 2007-2008 al puesto 78 de 133 países en el 2009-2010. El país ha mostrado buenos resultados en tres de los doce pilares que evalúa este índice: estabilidad macroeconómica (medida gruesamente a través del balance del presupuesto de gobierno, la deuda pública, el ahorro, la inflación y el *spread* de la tasa de interés); sofisticación del mercado financiero (que mide tanto la eficiencia como la fiabilidad y confianza en el sistema financiero) y tamaño del mercado (doméstico y externo).

Sin embargo, a nivel de la situación y calidad de las instituciones (especialmente públicas, aunque también se miden las privadas), de la infraestructura y de los servicios de salud y educación primaria como requisitos básicos para mejorar la

competitividad en una economía, se observa que el Perú aún debe mejorar considerablemente, pues se encuentra en una posición muy alejada de Chile, por ejemplo, quien inició su proceso de apertura y reformas mucho antes que nosotros¹⁷.

Diversos estudios han mostrado la relación positiva de estas variables y el desarrollo económico a través de su influencia sobre la competitividad. De un lado, instituciones estables, transparentes, profesionales y confiables que garanticen predictibilidad en sus acciones generan un clima favorable para las decisiones de inversión privada y juegan un rol central en el proceso de distribución de los beneficios de la implementación de las políticas, al asumir los costos de las mismas.

De otro lado, una infraestructura de transportes (carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos), de red de telecomunicaciones y de provisión de electricidad bien desarrollada es un requisito esencial para el desarrollo de las capacidades e integración de los pobladores de zonas rurales y comunidades más alejadas a los mercados y servicios públicos básicos, pues permite el transporte y obtención de información más ágil y fluido de mercancías, personas y servicios de calidad entre el país y el resto del mundo.

Es importante indicar que uno de los temas que no ha tenido mucha atención en el análisis del comercio internacional es el costo del transporte, a pesar de que la infraestructura en el sector transporte es uno de los obstáculos importantes en el desarrollo del comercio internacional de nuestra región. Usualmente en la literatura los costos de transporte se estudiaban como otra barrera no arancelaria. Sin embargo, de acuerdo a un estudio del BID (2010) los costos de transporte difieren en tres aspectos de las medidas arancelarias. Primero los costos de transporte son altamente variables en el tiempo; segundo, los costos de transporte no son un porcentaje fijo del valor del producto, sino que dependen de un conjunto de características como: peso, volumen y perecibilidad de la mercancía. Finalmente, si a estos factores se le agregan la geografía y la infraestructura del país, los costos de transporte se convierten en un tema bastante complejo.

Para el caso peruano, el impacto de los costos de transporte en la relación entre comercio y productividad es muy relevante ya que los productos que nuestro país exporta e importa son muy intensivos en transporte. Por ejemplo, el flete en el caso

¹⁷ Al respecto, World Economic Forum (2010, p. 4) señala que diversos estudios (como los de Easterly & Levine, 1997; Acemoglu *et al.*, 2001; 2002; Rodrik *et al.* 2002; Sala-i-Martin & Subramanian 2003), han encontrado que la calidad de las instituciones tiene fuerte influencia sobre la competitividad y el crecimiento. Asimismo, señala los trabajos de Aschauer (1989); Canning *et al.* (1994); Gramlich (1994); y Easterly (2002) como referentes a la relación entre infraestructura y crecimiento económico (p. 5). Adicionalmente se pueden citar los trabajos de Röller & Waverman (1996) sobre infraestructura de telecomunicaciones y desarrollo económico.

de metales y minerales es un componente importante en el precio CIF, dado que son pesados y voluminosos; lo mismo sucede en el caso de los productos perecibles como frutas y hortalizas, o en el caso de productos sensibles al tiempo de entrega como los textiles. El segundo problema que aumenta los costos de transporte son las deficiencias en la infraestructura.

En relación con la infraestructura, el Reporte de Competitividad señala que la calidad de la infraestructura global es aún baja pero en particular la infraestructura portuaria es la que debe ser mejorada, seguida por las carreteras. Al respecto, en un trabajo reciente del BID (2010) se señala que:

Sin embargo, los altos costos del comercio exterior, en particular los del transporte, han impedido que la región aproveche todos los beneficios de un mayor comercio internacional... Los puertos y aeropuertos son extremadamente ineficientes. En algunos países el problema puede deberse a la falta de infraestructura física apropiada, pero más importantes son las actividades de apoyo para el movimiento de la carga y las irregularidades provocadas por una reglamentación inadecuada, falta de competencia en los servicios, y procedimientos operativos y sistemas de información deficientes (BID, 2010, pp. 6-7).

De acuerdo a Sgut (2005), la productividad del puerto del Callao es muy baja en relación a otros puertos de la región¹⁸. Adicionalmente las tarifas que se cobran por servicios portuarios están por encima de los promedios regionales e internacionales. El estudio identifica áreas en las operaciones portuarias que resultan en sobrecostos, los cuales pueden eliminarse o reducirse con medidas de inversión y gestión. Por ejemplo, una o más áreas tienen como centro un problema de infraestructura: la falta de grúas pórtico impide una eficiente carga y descarga de los contenedores, la existencia de almacenes satélites demora el manejo de inventarios y la disponibilidad de mercadería. Estos costos elevados se traducen en un impacto negativo en la competitividad y afecta a los usuarios y trabajadores del sector.

En 2009, la Autoridad Portuaria Nacional presentó el Proyecto Nacional de Desarrollo Portuario con el objetivo de desarrollar integralmente la infraestructura portuaria con el apoyo de inversión pública y privada en puertos calificados como nacionales. Entre los objetivos de este proyecto se tienen posicionar al Callao como puerto *hub* en la costa occidental de América del Sur, la modernización y desarrollo de los puertos regional y el apoyo de iniciativas privadas (Boyle, 2009).

¹⁸ Sgut (2005) provee algunos ejemplos: el ratio de productividad del Callao es muy bajo, con 16 movimientos de contenedores por hora vs. 80 movimientos o más en otros puertos de la región. Comparado con Puerto Limón, Buenos Aires y Cartagena, el Callao resulta el más costoso, siendo 40% y 160% más caro según el rubro que se analice.

Requisitos básicos para el desarrollo y mejoramiento de la productividad del trabajador también son el acceso y la calidad de los servicios de salud y educación. Estos servicios desempeñan un rol importante en el proceso de generación de valor agregado en la economía, así como en el mantenimiento de valores y principios en la sociedad.

En el cuadro 10 se observa que el Perú presenta índices considerablemente altos en instituciones, infraestructura, salud y educación, así como innovación. Asimismo, el cuadro indica que una mejor calidad de las instituciones, un mayor acceso y calidad de la infraestructura, una mayor educación y entrenamiento de los habitantes, así como mejoras en las habilidades tecnológicas e innovación son pilares de la competitividad. En esos aspectos el Perú tiene aún una brecha elevada que debe reducir para que se pueda aprovechar mejor la implementación de los acuerdos comerciales internacionales.

De acuerdo con los resultados comparativos del Índice de Competitividad Global 2009-2010, en el caso de instituciones peruanas las principales mejoras en la calidad deberían centrarse en temas como protección de la propiedad intelectual, confianza pública en los políticos, independencia judicial, carga de la regulación gubernamental, eficiencia del marco jurídico en la solución de controversias, costos sobre los negocios de la delincuencia y la violencia y confianza en los servicios de la policía.

El tercer factor limitante del desarrollo de la competitividad en la economía peruana, de acuerdo a este índice del WEF, es el acceso y la calidad de los servicios de educación, medidos especialmente por el nivel del gasto en educación y la calidad del sistema educativo, principalmente en la educación primaria y en particular en la calidad de la enseñanza de matemáticas y ciencias. En este último caso, los resultados indican que es en ese tema donde peor estamos comparativamente a nivel internacional. También se debe trabajar en la mejora de los servicios de salud, especialmente en el control de la malaria y la tuberculosis.

Finalmente, una restricción adicional a la mejora de la competitividad que se puede deducir del análisis del índice de competitividad global es la mejora en los factores de innovación, en especial en la calidad de las instituciones de investigación científica, la promoción de la colaboración universidad-industria en investigación y desarrollo (I+D), la adquisición por parte del gobierno de tecnología avanzada y la disponibilidad de científicos e ingenieros para trabajar de manera más coordinada.

Cuadro 10: Posición de Perú y principales socios comerciales en el Índice de Competitividad Global 2009-2010

País/Economía	Perú	Brasil	Canadá	Chile	China	EE.UU.	México
INDICE TOTAL	78	56	9	30	29	2	60
<i>Requerimientos Básicos</i>	88	91	10	32	36	28	59
I. Instituciones	90	93	17	35	48	34	98
A. Instituciones públicas							
- Derechos de propiedad							
Derechos de propiedad	87	70	12	31	39	30	86
Protección de la propiedad intelectual	116	92	18	65	45	19	81
- Ética y corrupción							
Desvío de fondos públicos	68	121	19	52	55	28	100
Confianza pública en los políticos	101	127	23	47	26	43	94
- Influencia indebida							
Independencia judicial	109	78	11	43	62	26	91
Favoritismo en las decisiones de los funcionarios públicos	68	74	15	41	35	48	85
-Ineficiencia gubernamental							
Despilfarro del gasto público	41	129	29	40	35	68	69
Carga de la regulación gubernamental	119	132	42	41	21	53	117
Eficiencia del marco jurídico en la solución de controversias	100	95	16	26	43	33	94
Eficiencia del marco jurídico para impugnaciones	92	81	16	29	57	35	80
Transparencia de las políticas del gobierno	74	96	14	18	32	31	75
- Seguridad							
Costos del terrorismo en los negocios	96	5	74	25	66	121	91
Costos sobre los negocios de la delincuencia y la violencia	108	118	38	80	43	74	124
Crimen organizado	94	111	40	29	71	72	129
Confianza en los servicios de la policía	123	89	11	10	49	21	124
B. Instituciones privadas							
- Ética corporativa							
Conducta ética de las empresas	86	95	10	21	54	22	96
- Responsabilidad							
Fuerza de las auditorías y presentación de informes	67	70	7	24	72	39	69
Eficacia de los directorios de las empresas	43	58	4	11	92	20	102
Protección de los intereses de los accionistas minoritarios	57	59	8	29	71	28	72

País/Economía	Perú	Brasil	Canadá	Chile	China	EE.UU.	México
2. Infraestructura	97	74	7	30	46	8	69
Calidad de la infraestructura global	102	81	13	23	66	14	71
Calidad de las carreteras	93	106	21	15	50	11	57
Calidad de la infraestructura ferroviaria	87	86	15	76	27	17	66
Calidad de la infraestructura portuaria	126	127	14	27	61	13	82
Calidad de la infraestructura del transporte aéreo	87	89	25	19	80	20	56
Asientos disponibles(kilómetros)*	47	12	9	40	2	1	20
Calidad del suministro eléctrico	69	55	15	37	61	17	88
Líneas telefónicas*	87	61	10	62	49	14	65
3. Estabilidad macroeconómica	63	109	31	19	8	93	28
4. Salud y educación primaria	91	79	7	69	45	36	65
- Salud							
Impacto de la malaria en los negocios	83	77	1	1	78	1	72
Incidencia de la malaria*	99	98	1	1	78	1	79
Impacto en los negocios de la tuberculosis	90	59	16	20	70	41	39
Incidencia de la tuberculosis*	95	65	5	24	86	1	39
Impacto en los negocios del HIV/AIDS	78	66	29	35	49	63	71
Prevalencia del HIV*	78	85	74	69	15	85	69
Mortalidad infantil*	75	70	26	41	73	36	89
Esperanza de vida*	38	59	7	30	53	30	38
- Educación primaria							
Calidad de la educación primaria	131	119	10	118	32	30	115
Matrícula en la primaria*	43	75	7	61	6	77	27
Gasto en educación*	113	55	47	93	123	45	25
<i>Mejoras en eficiencia</i>	<i>59</i>	<i>42</i>	<i>4</i>	<i>33</i>	<i>32</i>	<i>1</i>	<i>55</i>
5. Educación superior y entrenamiento	81	58	9	45	61	7	74
Matrícula en la secundaria*	32	25	21	57	89	43	64
Matrícula en educación superior*	62	73	25	38	80	6	75
Calidad del sistema educativo	130	103	5	107	52	22	115
Calidad de la enseñanza de matemáticas y ciencias	130	123	14	116	35	48	127
Calidad de la gestión de escuelas	54	66	2	17	72	4	49
Acceso a Internet en las escuelas	71	64	12	38	23	10	77
Disponibilidad local de servicios de investigación y formación	85	29	11	41	47	3	53
Facilidades para entrenamiento de trabajadores	80	52	12	39	50	8	78
6. Eficiencia en el mercado de bienes	66	99	16	26	42	12	90
7. Eficiencia en el mercado laboral	77	80	7	41	32	3	115
8. Sofisticación del mercado financiero	39	51	11	32	81	20	73
9. Actualización tecnológica	77	46	11	42	79	13	71

País/Economía	Perú	Brasil	Canadá	Chile	China	EE.UU.	México
10. Tamaño de mercado	46	10	14	44	2	1	11
Factores de innovación	85	38	12	43	29	1	67
11. Sofisticación en negocios	68	32	17	39	38	5	62
12. Innovación	109	43	12	49	26	1	78
Capacidad para la innovación	84	28	20	60	22	6	80
Calidad de las instituciones de investigación científica	118	41	11	57	35	2	65
Gastos de la Empresa en Investigación y Desarrollo (I+D)	90	29	22	56	23	5	78
Colaboración universidad-industria en I+D	104	34	9	41	23	1	62
Adquisición del gobierno de tecnología avanzada	104	60	25	54	13	4	93
Disponibilidad de científicos e ingenieros	101	60	6	23	36	5	94
Utilidad de las patentes *	80	59	10	54	50	3	60

Fuente: Global Competitiveness Report 2009-2010. 2010. World Economic Forum,

<http://www.weforum.org/pdf/GCR09/GCR20092010fullreport.pdf>

Nota: Número menor denota mayor competitividad/productividad.

De otro lado, en el cuadro 10 se presenta el ranking Clima para Hacer Negocios 2010, que muestra que si bien nos encontramos en una posición intermedia se debe aún mejorar en temas como apertura de negocios, permisos de construcción, empleo de trabajadores, pago de impuestos, comercio exterior, cumplimiento de contratos y salida o cierre de negocios.

Cuadro 11: Ranking de Perú y principales socios comerciales en relación a indicador «Clima para Hacer Negocios» 2009-2010

País/Economía	Perú	Brasil	Canadá	Chile	China	EE.UU.	México
Clima para hacer negocios	56	129	8	49	89	4	51
Apertura de negocios	112	126	2	69	151	8	90
Tratando con permisos de construcción	116	113	29	66	180	25	37
Empleo de trabajadores	112	138	17	72	140	1	136
Registro de propiedad	28	120	35	42	32	12	99
Acceso al crédito	15	67	30	71	61	4	61
Protección de inversionistas	20	73	5	41	93	5	41
Pago de impuestos	87	150	28	45	130	61	106
Comercio exterior	91	100	38	56	44	18	74
Cumplimiento de contratos	114	100	58	69	18	8	81
Cerrando negocios	99	131	4	114	65	15	24

Fuente: *Doing Business 2010*, Banco Mundial:

<http://www.doingbusiness.org/documents/fullreport/2010/DB10-full-report.pdf>

Nota: Número menor denota mayor competitividad/productividad.

Sobre este tema se debe mencionar que el 2009 se aprobó el Plan de Mejora de Clima de Negocios para el periodo julio 2009-julio 2011, el cual contiene un conjunto de reformas en las áreas en las que el Perú tiene que seguir mejorando a fin de atraer más inversión e impulsar el desarrollo empresarial.

4. RECOMENDACIONES DE ESTRATEGIAS DE POLÍTICA

En este estudio se han discutido los acuerdos internacionales negociados por el Perú con sus socios, las estrategias comerciales y políticas internas de apoyo a estas, la situación de las exportaciones e importaciones de bienes de acuerdo al socio comercial y al tipo de producto, y los factores que afectan la eficacia de las estrategias comerciales así como la productividad de la actividad económica. Por lo tanto, las recomendaciones de estrategias de política económica están dirigidas al mejoramiento de las estrategias comerciales y al apoyo del nivel de productividad económica, que a su vez se traducirá en mayores niveles de competitividad de la capacidad productiva.

4.1 Recomendaciones de estrategia de política comercial

En tanto los niveles arancelarios promedio y efectivo se mantengan a niveles bajos y no representen mayores distorsiones en el comercio internacional de bienes y servicios, y el Estado peruano continúe con la política de apertura al mercado internacional basada en las negociaciones de acuerdos comerciales y de fomento a las exportaciones, los retos más apremiantes se centrarán en hacer que los futuros acuerdos sean más inclusivos en el sentido que permitan la maximización del bienestar de la sociedad, generando oportunidades para todos los sectores económicos.

Junto con estas estrategias comerciales, se debe promover la realización de estudios que permitan medir el impacto de los tratados comerciales en todos los sectores económicos, con el fin de obtener lecciones en cuanto a la negociación de futuros acuerdos. Otro estudio a realizar debe analizar si la diversificación de los socios comerciales se traduce en un menor impacto de los ciclos económicos internacionales en la actividad económica doméstica.

Adicionalmente, para la realización de estudios se necesita información estadística, la cual es escasa, limitada en detalle y atrasada. Un ejemplo de esta limitación es la falta de un índice de precios de exportaciones e importaciones por grupo de bienes para el comercio peruano¹⁹ que posibilite la comparación temporal con otros países o socios comerciales. La información no solo debe incluir las estadísticas provenientes de las transacciones comerciales administradas por las entidades públicas,

¹⁹ Las autoras actualmente están trabajando en la elaboración de mencionado índice.

sino también debería promoverse la realización de encuestas a firmas exportadoras e importadoras, con el fin de conocer su dinámica, necesidades y retos. Es preciso indicar que el fin de estas encuestas es que sus resultados sean utilizados para estudios científicos que sirvan para dar pautas de política económica.

Es importante tener en cuenta que la política de fomento a las exportaciones tiene como objetivo la diversificación de estos productos y la promoción de otros con mayor valor agregado. Sin embargo, es importante una continua evaluación de los resultados de esta política para evitar que excesos puedan crear distorsiones en la asignación de recursos productivos.

Finalmente, se debe destacar que un campo donde existen oportunidades para ampliar mercados es el de las exportaciones de servicios —por ejemplo de telecomunicaciones, de informática y financieros—, los cuales con inversiones en infraestructura y mejora de capital humano podrían ser una fuente generadora de divisas.

4.2 Recomendaciones de estrategia de política económica

En esta sección se recomendarán políticas con el fin de mejorar la productividad para ampliar y diversificar nuestra capacidad productiva y de exportación y por lo tanto la competitividad de nuestra economía. Nuestras recomendaciones se concentrarán en tres áreas que a través de este estudio se han identificado como las más importantes: instituciones y regulación, infraestructura y servicios para la mejora del capital humano. Estas recomendaciones no solo afectarán a los negocios involucrados con los mercados internacionales sino que su impacto podrá recaer sobre todos los sectores de la actividad productiva.

4.2.1 Recomendaciones de políticas institucionales

De acuerdo al Índice de Competitividad Global, la estabilidad macroeconómica y la disciplina fiscal son factores que benefician el ambiente para los negocios en el país. Sin embargo, la incertidumbre y riesgos elevados provenientes de la falta de transparencia en relación a derechos de propiedad, la presencia de corrupción en instituciones públicas y la falta de un marco jurídico independiente y eficiente influyen negativamente en el establecimiento de negocios en el Perú.

Por ello, entre las reformas institucionales recomendadas se encuentra el establecimiento de normas técnicas estables, que permitan la predictibilidad de las transacciones con las instituciones gubernamentales con el fin de crear un ambiente de mayor confianza y respeto hacia las autoridades públicas. Para la promoción de un clima de negocios favorable se debe continuar con las reformas orientadas a la simplificación de los marcos regulatorios, procedimientos y servicios que afectan el

funcionamiento de una empresa, y continuar con el Plan de Mejora de Clima de Negocios, que contiene reformas para la reducción de tiempo, número y costos de los procedimientos, pago de impuestos, entre otros.

Asimismo, el fortalecimiento de las instituciones públicas debe incluir no solo la capacitación de funcionarios con el fin de elevar la efectividad de sus funciones con el usuario sino también en la introducción de cursos sobre ética profesional y conflictos de intereses. De otro lado, es importante una reforma de la escala de compensaciones del funcionario que permita salarios competitivos de acuerdo a su productividad.

4.2.2 Recomendaciones para la mejora de infraestructura

En este estudio se ha hecho evidente que una de las grandes barreras para el aumento de la competitividad es la infraestructura. En estas recomendaciones nos concentramos en sugerencias para la infraestructura que se relacionan directamente con el comercio internacional. Sin embargo cualquier mejora en estos aspectos revertirá beneficios en la economía en general. Una de las principales limitaciones se encuentra en la infraestructura portuaria, seguida por la terrestre. Según estudios comentados, los puertos necesitan inversión pública y privada que mejore las funciones de almacenamiento, distribución y otros servicios logísticos para que puedan competir con otros puertos de la región. El cumplimiento de las metas incluidas en el Proyecto Nacional de Desarrollo Portuario podría contribuir a reducir los excesivos costos en estos servicios, sin embargo estos proyectos son de mediano y largo plazo. No obstante, en el corto plazo podrían implementarse otras medidas, también contempladas en el proyecto nacional, como el apoyo a iniciativas privadas cuya envergadura es limitada pero que podrían contribuir a la competitividad de nuestras exportaciones. Adicionalmente otras medidas que conduzcan a reducir los costos de los servicios portuarios podrían ser la descentralización de sus operaciones, una regulación efectiva y una simplificación de los trámites aduaneros.

4.2.3 Recomendaciones para la mejora del capital humano

De lo revisado en el capítulo anterior, un tercer factor que restringe el incremento de la productividad en nuestro país es el limitado acceso a y la baja calidad de los servicios de educación y salud, que restringen el desarrollo de las capacidades y del potencial del capital humano, limitando el aprovechamiento de la implementación de las políticas comerciales.

Mejorar esta situación es una tarea conjunta. De un lado el Estado debería fortalecer la provisión efectiva y de buena calidad de los servicios de educación y salud a nivel nacional usando sus recursos eficientemente, incorporando el uso de los nuevos

avances tecnológicos para poder llegar a todas las áreas no atendidas tradicionalmente; de otro lado se pueden implementar programas que otorguen incentivos a las empresas que brinden oportunidades de entrenamiento y capacitación a sus trabajadores con el fin de aumentar su productividad. Asimismo, se debería promover estrategias conjuntas entre instituciones de investigación científica y desarrollo (I+D), universidades y empresas privadas para facilitar la creación, adquisición y acceso a innovaciones tecnológicas.

Si bien el Perú en los últimos años ha presenciado un crecimiento económico considerable, apoyado por el dinamismo del sector externo, aún tiene una gran brecha que cerrar en términos de ganancias de productividad y bienestar. Pensamos que las estrategias recomendadas dan pautas para el mejoramiento de la competitividad de la actividad productiva del país.

ANEXO I

Metodología para el análisis del comercio exterior de bienes

Para el análisis de los flujos de comercio exterior por socios comerciales, la información proviene de la base de datos de UNCOMTRADE de las Naciones Unidas. Se ha recopilado datos por producto utilizando la clasificación del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA) correspondiente a 1996. Se usa esta clasificación por que facilita la comparación internacional de las estadísticas de comercio exterior de nuestro país y sus socios comerciales. Originalmente la clasificación correspondiente al año 1996, incluye 21 secciones y 97 capítulos. La series de tiempo para exportaciones anuales corresponde al periodo desde 1995 a 2008, en cambio las importaciones cubren los años 1994 al 2006. Existe información para importaciones en 2007 pero es preliminar. Para el análisis temporal de la información de los flujos comerciales requerimos deflatar las cifras nominales usando el índice de precios de importaciones y exportaciones por categoría de producto a dos dígitos según este sistema armonizado. Al no encontrar un índice de precios por categoría para los productos peruanos, se utilizó el índice de precios para exportaciones e importaciones de los Estados Unidos, el socio comercial más importante del Perú. Este índice tiene 2000 como año base.

ANEXO 2

Acuerdos bilaterales negociados por el Perú²⁰

Acuerdo de Complementación Económica entre Perú y Chile (ACE 38). Negociaciones culminadas en 1998, suscribiéndose el Acuerdo de Complementación Económica, que contempla un cronograma de desgravación que elimina en un plazo máximo de 18 años, los derechos aduaneros y cargas equivalentes de carácter fiscal, monetario, cambiario o de cualquier otra naturaleza, para la formación de una Zona de Libre Comercio. Entró en vigencia en 1998.

El objetivo de este acuerdo es alcanzar una Zona de Libre Comercio a través de la reducción progresiva de los aranceles a partir del 1 de julio de 1998. Las reducciones arancelarias van desde la desgravación inmediata a periodos de desgravación de 3, 5, 6, 8, 10, 15 y 18 años. Este acuerdo también incluye las medidas compensatorias, las medidas sanitarias y fitosanitarias, solución de controversias, reglas de origen, entre otras provisiones. Los servicios no están cubiertos en el acuerdo.

Acuerdo de Complementación Económica entre Perú y México (ACE 8). Este Acuerdo, celebrado entre estas dos repúblicas en el marco del Tratado de Montevideo de 1980 que instituye la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), tiene entre sus principales objetivos aumentar y diversificar el comercio recíproco, mediante el otorgamiento de preferencias arancelarias entre los países signatarios. Los servicios no están cubiertos en el acuerdo. La fecha de entrada en vigor fue 1987.

Acuerdo de Complementación Económica entre Perú y Cuba (ACE 50). Es un acuerdo de alcance parcial de complementación económica, y su fecha de entrada en vigencia fue marzo de 2001. El objetivo del acuerdo es facilitar, expandir y fortalecer las relaciones comerciales bilaterales a través del otorgamiento de preferencias arancelarias y no arancelarias entre las partes. Los servicios no están cubiertos en el acuerdo.

Tratado de Libre Comercio con EE.UU. En noviembre del 2003 se anunció la intención del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos de iniciar negociaciones con el Perú así como con Colombia, Ecuador y Bolivia. Las negociaciones empezaron en mayo del 2004, lo firmó el ex-presidente Bush en diciembre de 2007 y su vigencia se inició en febrero del 2009²¹. En el acuerdo si se consideran a los servicios.

Tratado de Libre Comercio con Tailandia. El protocolo se firmó en el 2005, pero problemas internos en Tailandia demoraron su implementación. Las negociaciones del segundo protocolo Adicional se iniciaron en noviembre 2009 y se espera que el 2010 se implemente.

²⁰ Basado principalmente en la información de la web del MINCETUR.

²¹ Para Estados Unidos este tratado tenía un objetivo estratégico. «Para Estados Unidos, un TLC con el bloque andino significa la ampliación de la lista de países en el hemisferio con los cuales Estados Unidos mantiene Tratados de Libre Comercio y, en ese sentido, complementa y fortalece el objetivo de culminar la negociación para establecer un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)» (página web del MINCETUR: <http://www.tlcperu-eeuu.gob.pe/index.php?ncategoria1=101&ncategoria2=133>).

Entre sus objetivos está crear un área de libre comercio bilateral de bienes para el 2015; lograr la liberalización del comercio de servicios de turismo, salud, transportes, construcción y servicios de ingeniería conexos, entre otros; promover las inversiones, aprovechar la estratégica ubicación geográfica del Perú para convertirse en el centro de operaciones en América del Sur.

Tratado de Libre Comercio con Singapur. Suscrito el 29 de mayo de 2008 y ratificado mediante Decreto Supremo 043-2009-RE, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 26 de julio de 2009. Se realizó como parte de la estrategia para profundizar las relaciones comerciales con Asia, a fin de convertirnos en su centro de operaciones para América del Sur, tener presencia en el Asia y constituirnos como centro de negocios de Singapur con la región sudamericana. Este acuerdo entró en vigencia el 1 de agosto de 2009²².

Entre los objetivos del acuerdo están promover el comercio de servicios en los sectores donde Singapur mantiene liderazgo, tales como los servicios financieros, transporte y telecomunicaciones, con la finalidad de elevar la competitividad sistemática del Perú; beneficiarnos de la transferencia tecnológica de Singapur hacia el Perú a través de las inversiones, movimientos de personas y las importaciones de bienes de capital y beneficiarnos de las experiencias de Singapur en promoción de comercio exterior, desarrollo turístico, innovación tecnológica y fortalecimiento de las capacidades humanas en negociaciones internacionales.

Tratado de Libre Comercio con Canadá. Suscrito el 29 de mayo de 2008 y ratificado mediante Decreto Supremo 044-2009-RE, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 31 de julio de 2009. El acuerdo entró en vigencia el 1 de agosto de 2009²³. Entre los objetivos del acuerdo se tiene: propiciar el desarrollo de economías de escala, un mayor grado de especialización económica y una mayor eficiencia en la asignación de los factores productivos; contribuir a mejorar calidad de vida de los ciudadanos a través del acceso del consumidor a productos más baratos y de mayor calidad y variedad, la expansión de la oferta de empleo, el incremento de los salarios reales en el sector exportador; establecer reglas claras y permanentes para el comercio de bienes y de servicios y para las inversiones, que fortalezcan la institucionalidad, la competitividad y las mejores prácticas empresariales en el país; reforzar la estabilidad de la política económica y de las instituciones, así como mejorar la clasificación de riesgo del Perú, lo que contribuirá a bajar el costo del crédito y a consolidar la estabilidad del mercado de capitales.

Tratado de Libre Comercio con China: Suscrito el 28 de abril de 2009 y ratificado mediante Decreto Supremo 092-2009-RE, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 6 de diciembre de 2009. Entró en vigencia el 1 de marzo de 2010²⁴. Entre los objetivos de este acuerdo están establecer un acuerdo amplio sobre comercio de bienes, servicios e inversiones

²² Puesto en ejecución mediante Decreto Supremo 014-2009-MINCETUR, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 1 de agosto de 2009.

²³ Puesto en ejecución mediante Decreto Supremo 005-2010-MINCETUR, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 25 de febrero de 2010.

²⁴ Puesto en ejecución mediante Decreto Supremo 013-2009-MINCETUR, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 1 de agosto de 2009.

con reglas de juego claras; estrechar las relaciones comerciales con nuestro segundo principal comprador y reducir la desviación de comercio causada por acuerdos que ya posee China con otros países; aprovechar las oportunidades que trae consigo un mercado como el chino, con una población de 1334 millones de personas y PBI en crecimiento sostenido; consolidar la estrategia de convertirnos en centro de operaciones de América del Sur.

Tratado de Libre Comercio con la Asociación Europea de Libre Comercio: Desde abril de 2006, el Perú desarrolló un proceso de preparación para la negociación de un TLC con los países de EFTA conformado por Suiza, Islandia, Liechtenstein y Noruega, países que poseen los más altos niveles de PBI per capita y del Índice de Desarrollo Humano. Entre los objetivos de este acuerdo además de incrementar y diversificar nuestras exportaciones y establecer disciplinas para mejorar el acceso preferencial al mercado EFTA, promoviendo y atrayendo inversiones del bloque.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BCRP (2010). *Reporte de Inflación, marzo 2010*. En <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Inflacion/2010/marzo/Reporte-de-Inflacion-Marzo-2010.pdf>
- Banco Mundial (2010a). *Doing Business 2010*.
<http://www.doingbusiness.org/documents/fullreport/2010/DB10-full-report.pdf>
- Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID) (2010). *La era de la Productividad: Cómo transformar las economías desde sus cimientos*, Carmen Pagés, Washington D.C.: IDB & Palgrave. 2010.
http://www.iadb.org/research/dia/2010/summary/DIA_booklet_spa.pdf
- Banco Mundial (2010b). *World Development Indicators*. <http://data.worldbank.org/>
- Boyle Alvarado, Frank T. (2009). Presentación a *Infraestructura e Inversiones para el desarrollo portuario nacional*. Lima: Autoridad Portuaria Nacional, 15 de octubre de 2009. En: http://www.comexperu.org.pe/archivos%5Cforo%5Cforo_15102009%5Csr%20frank%20boyle.pdf
- Comunidad Andina (2007). Versión única en español de las notas explicativas del sistema armonizado (VUENESA). *Documentos Informativos*, 25 de julio de 2007.
- Escobal, Javier (2007). *La agricultura peruana frente al TLC: ¿oportunidad o maldición?*. Lima: GRADE-CIES. <http://cies.org.pe/files/active/0/javierescobal.pdf>
- Jiménez, Félix & E. Lahura (1998). La nueva teoría del comercio internacional. *Documento de Trabajo* 149. CISEPA. <http://www.pucp.edu.pe/departamento/economia/images/documentos/DDD149.pdf>
- Krugman, Paul (1979). Increasing Returns, Monopolistic Competition, and International Trade. *Journal of International Economics* 9, pp. 469-479. http://www.princeton.edu/pr/pictures/g-k/krugman/krugman-increasing_returns_1978.pdf

- Krugman, Paul (1990). *Rethinking International Trade*. Cambridge: The MIT Press.
- Mesías, Luis (2010). Oportunidades y desafíos de la agricultura en los TLC. Presentación en Taller «Seguridad Alimentaria y Comercio en América Latina». Pontificia Universidad Católica del Perú, 15 de julio de 2010.
- MINCETUR <http://www.mincetur.gob.pe/newweb/Default.aspx?tabid=127>
<http://www.mincetur.gob.pe/comercio/OTROS/penx/index.htm>
<http://www.mincetur.gob.pe/newweb/Default.aspx?tabid=126>
<http://www.tlcperu-eeuu.gob.pe/index.php?ncategoria1=101&ncategoria2=133>
http://www.mincetur.gob.pe/newweb/Portals/0/comercio/tlc_canada/pdf/INFORME_TECNICO_MINCETUR_FINAL_TLCCANADA.pdf
http://www.mincetur.gob.pe/newweb/Portals/0/comercio/tlc_china/texto_acuerdo.html
http://www.mincetur.gob.pe/newweb/Portals/0/comercio/tlc_efta/index.html
<http://www.vuce.gob.pe/>
- Morón, Eduardo, M. Bernedo, J. Chávez, A. Cusato & D. Winkelried (2005). *Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos: una oportunidad para crecer sostenidamente*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico/ Instituto Peruano de Economía.
- Naciones Unidas, UNCOMTRADE <http://comtrade.un.org/>
- Pagés, Carmen (editora) (2010). *La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos*. Washington D.C.: IDB/ Palgrave.
http://www.iadb.org/research/dia/2010/summary/DIA_booklet_spa.pdf
- Proinversión (2010). www.proinversion.gob.pe
- Röller, Lars-Hendrik & Waverman, Leonard (1996). Telecommunications Infrastructure and Economic Development: A Simultaneous Approach. *Discussion Papers FS IV 96-16*. Social Science Research Center. Berlín.
- Sgut, Martín (2005). *Estudio de los costos y sobrecostos portuarios del puerto del Callao*. Lima: Autoridad Portuaria Nacional y MINCETUR.
- Tello, Mario D. (2008). *Economía Internacional 2004-2007. La Investigación Económica y Social en el Perú, 2004-2007: Balance y Prioridades para el Futuro*. Lima: CIES.
- Tello, Mario D. (2010). *Arreglos preferenciales, flujos comerciales y crecimiento económico en América Latina y el Caribe*. Lima: Centrum.
- World Economic Forum (2010). *Global Competitiveness Report 2009-2010*.
<http://www.weforum.org/pdf/GCR09/GCR20092010fullreport.pdf>

TLC Y AGENDAS COMPLEMENTARIAS: BALANCE Y LINEAMIENTOS DE PROPUESTA

Alan Fairlie Reinoso

INTRODUCCIÓN

En los últimos veinte años, el Perú ha venido consolidando su política de liberalización comercial —tanto unilateral como bilateralmente— a través de la reducción de aranceles y la firma de tratados de libre comercio con sus principales socios comerciales. Entre ellos, están EE.UU., la Unión Europea, China y Canadá, ya sea por el importante nivel de intercambio comercial o por el monto de inversión que dichos países tienen en nuestro país. Los TLC van más allá de la política comercial y consolidan una estrategia de desarrollo de liberalización y apertura. En otros trabajos (Fairlie, 2010c; 2009a) hemos argumentado sobre las implicancias conceptuales y empíricas de los acuerdos Norte-Sur; en este se busca hacer un primer balance de conjunto en la perspectiva de ver los temas pendientes y lineamientos de propuesta.

En la primera sección se revisan los flujos comerciales y de inversión con dichos países. El primero, con EE.UU., nuestro aún principal socio comercial, y luego se analizan los acuerdos con la Unión Europea, Canadá, China y Chile. En su momento se dieron una serie de argumentos a favor y en contra de los TLC. Entre los primeros, la expectativa de mayores flujos de exportaciones y de inversión. La crisis internacional y el comportamiento de los precios internacionales de los alimentos han influido decisivamente y dificultan evaluar lo que es atribuible al TLC y lo que no. Más aún si solo el que tenemos con EE.UU. está en fase de implementación. Sin embargo, se pueden apreciar algunos cambios de tendencia y el mayor peso relativo de países como China (Fairlie, 2009c), así como la paradoja de una menor participación de EE.UU. a pesar del TLC.

En la segunda sección se hace una revisión de trabajos recientes sobre las relaciones económicas externas del Perú. Así, se analiza cada uno de los TLC mencionados (aunque no existen muchos estudios al respecto), concentrándonos en algunos aspectos sectoriales y en la implementación de los TLC (específicamente el de EE.UU.).

Esta sección evidencia que no se ha hecho un seguimiento sistemático y sobre todo un balance de lo que implica esta multiplicidad de acuerdos simultáneos suscritos por el Perú. Este trabajo pretende poner un grano de arena en esa discusión.

Por ello en la tercera sección se hace una aproximación a un análisis comparativo de los capítulos negociados en los diferentes TLC. Esto permite dar una primera impresión sobre la cobertura y el grado de profundidad que tienen los compromisos asumidos en las diferentes mesas de negociación, lo que presenta un cuadro bastante heterogéneo. Esto implica también una gama diferenciada de políticas que se podrían seguir en el futuro.

Esto es lo que correspondería como una alternativa al *status quo* actual. Otras posibilidades serían las de plantear una renegociación de los TLC, que empezaría por enviarlos al Congreso para su discusión. Unilateralmente, también podría haber una decisión de desconocerlos. Esos son escenarios que modificarían sustancialmente la situación actual y tienen implicancias político-institucionales que exceden los objetivos del presente artículo.

En la última sección se discuten los temas de la implementación y agendas complementarias. Principalmente el caso de Estados Unidos, señalando que en el contexto de su implementación se han profundizado las políticas de liberalización y apertura de los noventa y se ha descuidado la agenda de competitividad y desarrollo. Esto está generando conflictos a nivel nacional y regional que pueden agudizarse en el futuro cercano.

I. ACUERDOS REGIONALES Y DESARROLLO¹

La proliferación de acuerdos regionales, que representan alrededor del 40% del comercio mundial, ha generado preocupación en organismos como la Organización Mundial de Comercio (OMC), en la medida en que no siempre está garantizada la convergencia con el multilateralismo (Crawford & Fiorentino, 2005). Estos acuerdos, que se multiplicaron especialmente en la década de 1990, presentan como novedad los acuerdos Norte-Sur, principalmente a partir de los TLC que han impulsado Estados Unidos y la Unión Europea. Si bien los acuerdos Sur-Sur constituyen la mayoría absoluta de estos acuerdos regionales, los Norte-Sur concentran la mayor parte del comercio y la inversión.

Estevadeordal *et al.* (2008) consideran que la teoría del comercio muestra que su liberalización induce a la reasignación de los trabajadores y a menudo es costosa. Por ello una liberalización mundial profunda no es posible y la liberalización del

¹ Este capítulo es un resumen de Fairlie (2009c).

comercio es un principio aplicable solo en pequeño. Desde esta lógica inductiva se llega a la conclusión de que después de que cierta parte de la mano de obra que compite con las importaciones ha sido reasignada, una nueva ronda de reducciones arancelarias es posible. De allí que consideren que es posible avanzar hacia el libre comercio mediante los acuerdos comerciales regionales (ACRs). Los autores comprueban econométricamente que la caída de aranceles multilaterales (NMF) se da más en las líneas arancelarias donde ya se han realizado reducciones arancelarias preferenciales bajo un TLC con un socio comercial y aún más si este socio es un proveedor importante. No obstante, no sucede lo mismo bajo las uniones aduaneras, ya que en este caso los socios firmantes utilizan su poder de mercado para coordinar medidas proteccionistas frente a terceros.

Tussie (2008) argumenta que no considera que el regionalismo se oponga radicalmente al multilateralismo, sino que existe una creciente interdependencia entre ambos aunque no de forma simétrica. Actualmente se sigue registrando un aumento sin precedentes de distintos tipos de acuerdos regionales, especialmente de TLC, que han erosionado severamente el sistema de arancel NMF. No obstante, la OMC aún continúa desempeñando un rol importante ante este creciente regionalismo. La autora hace un balance sobre el número, los temas y la forma de solución de controversias entre socios surgidos a nivel mundial así como los de la CAN y el MERCOSUR. Se llega a la conclusión de que la mayoría de los países con ACRs recurren a la OMC para solucionar las controversias que surgen en sus múltiples TLC, los cuales no tienen un cuerpo legal de solución de controversias (adecuado especialmente para temas *antidumping* y de salvaguardas). Desde este punto de vista, la OMC ha jugado hasta el momento, sin quererlo, el papel de tutor de la mayoría de acuerdos regionales.

La preocupación por la proliferación de acuerdos regionales ha llevado a diversos planteamientos alternativos para multilateralizar el regionalismo, no solo considerando las normas de origen (Baldwin, 2006; Estevadeordal, 2007).

Baldwin (2007) tiene una mirada negativa de la proliferación de ACRs debido a que introducen ineficiencias económicas tanto por la desviación de comercio que se crea, como por el enredado entramado de reglas de origen que dificulta el comercio. También porque se presentan como un obstáculo para ampliar hacia el resto de los países la reducción arancelaria.

Park *et al.* (2008) hacen un análisis del efecto del *spaghetti bowl* en Asia Oriental a causa de los ACR. Este documento encuentra que una unión aduanera es superior a un TLC en términos de creación de más comercio intra-bloque. Este resultado es compatible con la hipótesis de que una superposición de TLCs puede dar lugar a altos costos a causa del engorroso sistema de verificación de normas de origen (RdO).

En el caso específico de los acuerdos Norte-Sur, se establecen relaciones asimétricas entre países pequeños y otros países hegemónicos que imponen condiciones más favorables hacia sí mismos. Con el fin de lograr una posible solución al problema del *spaghetti bowl*, Baldwin (2007) sugiere que se debe «multilateralizar el regionalismo». Es decir, buscar la armonización de la red de ACR existentes de tal forma que sea más amigable con la meta de la multilateralización mundial. Se proponen dos vías: i) una es que todas las naciones apliquen el arancel MNF de cero, lo cual eliminaría el problema de las RdO no armonizadas y ii) establecer formas de acumulación de origen diagonal cuando varios países bastante interrelacionados tienen diferentes TLC entre ellos.

Para América Latina también se han hecho propuestas de una multilateralización regional (Rodríguez, 2005) y mecanismos de convergencia de la CAN, el MERCOSUR y la integración sudamericana (CAN, 2008; CEPAL, 2008; Vaillant, 2007).

La justificación de las bondades de los acuerdos Norte-Sur y la necesidad de articularlos con la normativa multilateral y especialmente con las estrategias de liberalización y apertura del Consenso de Washington fueron planteadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con el concepto de «nuevo regionalismo» (Devlin & Estevadeordal, 2001). Los acuerdos Norte-Sur tienden a generar un *trade-off* entre acceso a mercados y concesión en disciplinas. Los países en desarrollo buscan asegurar el acceso a un mercado principal, haciendo permanentes las preferencias unilaterales que se dieron, por ejemplo, como una política de apoyo a la lucha contra el narcotráfico —la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA) norteamericana y el Sistema de Preferencias Arancelarias Generalizadas (SGP) europeo—. A cambio de ello, los países desarrollados obtienen acuerdos OMC-plus en inversiones, servicios, propiedad intelectual y compras del Estado. El propio Banco Mundial (BM) señala que una excesiva concesión exigida a los países en desarrollo puede ser contraproducente desde la perspectiva del desarrollo (Banco Mundial, 2005).

Otros autores han planteado la necesidad de que estos acuerdos respondan al menos a cuatro desafíos: asegurar la reciprocidad efectiva, ayudar a cubrir los costos de ajuste y transición, impedir la consolidación de dinámicas de polarización y asegurar que los efectos indirectos institucionales sean positivos (Bouzas, 2005).

En Sudamérica se han impulsado simultáneamente ambos tipos de acuerdos, en un contexto de estancamiento del multilateralismo y crisis de la integración regional. Los órganos y funcionarios oficiales de organismos como la Comunidad Andina (CAN) plantearon la tesis de la complementariedad de los TLC con la integración regional. Otros países y actores —como Venezuela y Bolivia— atribuyen la crisis regional justamente a estos acuerdos.

El proceso de integración andina ha tenido avances y retrocesos, pero estuvo lejos ya no de alcanzar un mercado común en 2005, sino de completar una unión aduanera (INTAL, 2002; 2005;). Si bien la calidad de comercio de mayor valor agregado es un activo, no se pudo avanzar en las otras esferas sin superar el problema comercial (Pineda Hoyos, 2004). En el momento en que se intentaba impulsar el nuevo plan estratégico, se produjo la suscripción del TLC entre Perú y Estados Unidos, lo que precipitó la crisis (Observatorio de las Relaciones UE-AL, 2005).

La Secretaría General de la CAN (Varios autores, 2006) encargó diversos estudios de impacto sobre el ALCA, el TLC con Estados Unidos y la integración regional, para los temas de acceso a mercados, servicios, inversiones, propiedad intelectual y otros procesos de integración (Umaña, 2004; Secretaría General CAN 2004). Los resultados no siempre fueron positivos y significativos, pero en otro documento (Secretaría General de la CAN, 2006) se busca demostrar que no hay ningún conflicto relevante con la normativa comunitaria a partir de la suscripción del TLC con Estados Unidos.

Por otro lado, está la visión de diversos actores económicos y sociales: agricultores afectados por la competencia de los productos subsidiados norteamericanos, industriales farmacéuticos nacionales, pequeñas y medianas empresas, entre otros. Las propuestas y protestas de estos sectores han sido acompañadas por algunos intelectuales (Fairlie, 2005; Fairlie, Queija & Rasmussen, 2006; Umaña, 2004) e instituciones (Oxfam, 2006). Estos balances y alternativas han estado generalmente acompañados por un cuestionamiento al continuismo del Consenso de Washington.

Este es el marco que subyace a la discusión sobre TLC e integración regional. De un lado, quienes los promueven lo hacen no solo por un tema de acceso a mercado y mayores inversiones, sino para consolidar y poner un «seguro» a las políticas de liberalización y apertura de los años noventa. Las agendas de implementación son los instrumentos a partir de los cuales se ejecuta el proceso estén o no directamente relacionados con el TLC.

De otro lado, existe un cuestionamiento a los TLC no solo por los costos de sectores sensibles, o el no tratamiento de asimetrías, sino por la reducción de márgenes de maniobra del Estado para el impulso de estrategias de desarrollo alternativas que cambien el actual patrón de crecimiento primario-exportador.

En un enfoque alternativo, UNCTAD cuestiona el «nuevo regionalismo», no solo porque presenta problemas con el fomento del orden multilateral, sino que promueve más bien un bilateralismo Norte-Sur. Este le permite un mejor acceso al mercado al país en desarrollo, pero también varias desventajas potenciales: liberalización de gran envergadura de la inversión extranjera y adquisiciones del gobierno, nuevas reglas en la política de competencia, reglas más fuertes de derecho de propiedad intelectual y

la incorporación de estándares laborales y ambientales (además, por supuesto de una liberalización mucho más amplia y profunda en el comercio de mercancías).

La exigencia de reciprocidad elimina en la práctica el tratamiento especial y diferenciado que la OMC reconoce. Así, el tratamiento del tema de las asimetrías dependerá de los recursos que el Estado nacional del país en desarrollo pueda proveer, ya que en los acuerdos Norte-Sur que impulsa EE.UU. no existen los mecanismos compensatorios. La integración asimétrica puede ser corregida con acciones del lado del comercio, vía ganarse el acceso a los mercados de las economías desarrolladas e implementando un set de políticas complementarias, como promoción de exportaciones e incluso protección selectiva (Berry, 2003).

Agenda de implementación y agenda complementaria

Los acuerdos de libre comercio vienen con una agenda de acompañamiento que se divide en dos partes: la agenda de implementación, que se refiere a las medidas obligatorias inherentes al tratado, y la agenda complementaria, que son medidas y políticas voluntarias de apoyo.

Villasuso & Osterlof (2008) desarrollan el concepto de agenda complementaria (vinculada al TLC) que, a su vez, se divide en agenda de competitividad y agenda de compensación. La primera busca apoyar a la producción nacional mediante medidas de apoyo a las PYMES, fomento de exportaciones y de inversiones, infraestructura vial portuaria y aeroportuaria, desarrollo de energía y telecomunicaciones y cuidado ambiental.

Por otro lado, la agenda de compensación destinada a paliar los efectos negativos que desde el punto de vista distributivo y de asimetrías (no solo internas, sino también propias de los acuerdos Norte-Sur) pueden tener los TLC: medidas fiscales y creación de fondos especiales, mecanismos que suavicen el impacto, financiamiento de programas sociales y medidas de ordenamiento territorial, para compensar a los «perdedores» (Fairlie, 2009c). El impacto regional asimétrico de la integración hace que la escala nacional sea un nivel muy agregado para explorarlo, el análisis debería tomarse a nivel subnacional (Schejtman & Berdegué, 2008).

Giordano (2006), señala que si no se desarrollan políticas macroeconómicas (o de competitividad) que apoyen la apertura, el TLC permitiría una acentuación de la concentración de la especialización exportadora primaria que sería perjudicial para la economía en general. Plantea por ello reformas institucionales urgentes (reformas horizontales y reformas específicas). No se considera en esta propuesta el tema de compensación a perdedores y los aspectos distributivos (Fairlie, 2009c).

La discusión es si las políticas horizontales sugeridas —y prácticamente las únicas posibles— son suficientes para el desarrollo de la competitividad y el cambio de la estrategia primario-exportadora. En general, los mecanismos desarrollados por los

acuerdos Norte-Sur para reducir las asimetrías han sido mínimos y básicamente tienen como eje central la asistencia técnica o la mayor flexibilidad en periodos para el cumplimiento de los compromisos.

1. RELACIONES ECONÓMICAS EXTERNAS RECIENTES

1.1 El comercio con los TLC

Es innegable que en el contexto del crecimiento de nuestra economía se han generado ratios de crecimiento de nuestras exportaciones. En casi una década se han cuadruplicado las exportaciones, las cuales han pasado de US\$ 6866 en el 2000 a máximos de US\$ 30 630 en 2008.

La mayoría de nuestras exportaciones tradicionales como el oro, la plata, el cobre y otros metales no requerían beneficios arancelarios, puesto que ya ingresaban con aranceles MNF cercanos o iguales a cero en la mayoría de los países a los que exportamos. Sin embargo, los gobiernos tenían la expectativa de que estos acuerdos de libre comercio permitirían un mayor acceso para nuestras exportaciones, especialmente de aquellos productos no tradicionales (de mayor valor agregado).

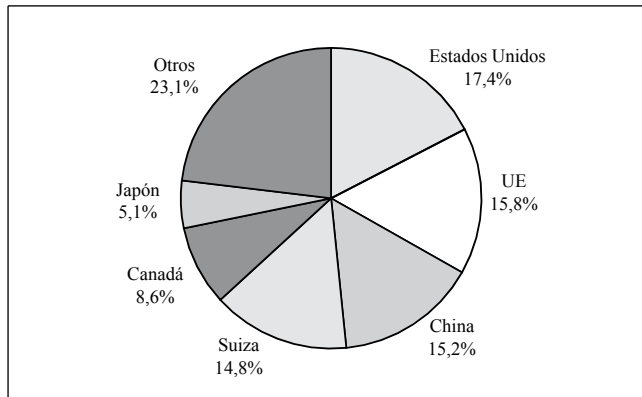
1.1.1 Relaciones comerciales Perú-Estados Unidos

Históricamente, Estados Unidos ha sido uno de los principales socios comerciales del Perú, si no el primero. Actualmente, si bien los volúmenes y montos de exportación se han incrementado de forma importante, el peso relativo del comercio peruano-estadounidense ha disminuido debido al incremento de intercambio comercial con otras economías emergentes.

Uno de los principales instrumentos de integración comercial entre ambos países ha sido el TLC Perú-Estados Unidos, que entró en vigor en el año 2009. Este acuerdo fue el primero de su tipo firmado por el Perú y marcó el inicio de una etapa de rápido dinamismo peruano de negociaciones y firmas de acuerdos de integración con distintos países.

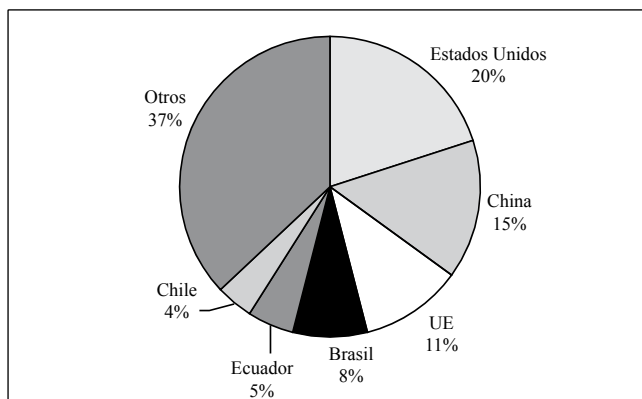
Estados Unidos fue el primer socio destino de las exportaciones peruanas en 2009, explicando el 17% del total. No obstante, la participación de la UE y de China, segundo y tercer socio comercial respectivamente, son muy cercanas a la del país norteamericano (Aduanas del Perú, 2009). De hecho, la participación de China ha crecido sostenidamente, aumentando la posibilidad de que pueda igualar o superar el peso relativo de los EE.UU. Por el lado de las importaciones, Estados Unidos se mantiene como el principal socio comercial, con una participación del 20%. Aunque las importaciones de bienes procedentes de China han aumentado, aún se encuentra lejos de superar a Estados Unidos como primera fuente de las importaciones peruanas.

Gráfico 1a: Participación de las exportaciones de los socios comerciales de Perú



Fuente: Elaboración propia con estadísticas de Aduanas del Perú (2010).

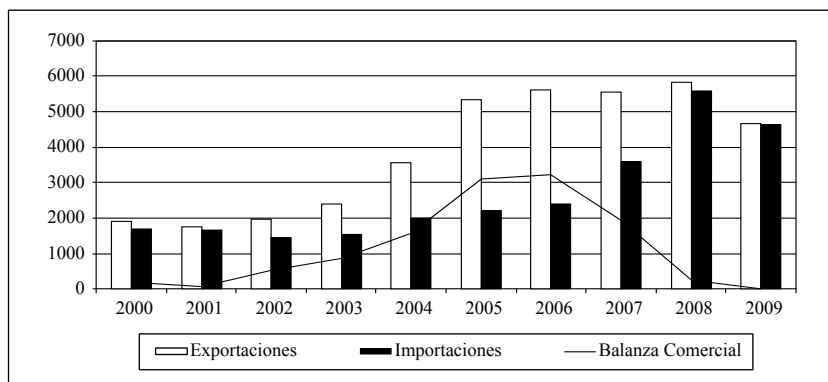
Gráfico 1b: Participación de las importaciones de los socios comerciales de Perú



Fuente: Elaboración propia con estadísticas de Aduanas del Perú (2010).

En cuanto a las características del comercio bilateral, las cifras señalan que la balanza comercial fue superavitaria. Durante la última década se observan dos tendencias: entre los años 2000-2006, existe una tendencia creciente del superávit en la balanza comercial explicado en su mayor parte por el aumento de las exportaciones peruanas. No obstante, entre los años 2007 y 2009 ha habido una disminución del superávit comercial, situándose en US\$ 6 millones en el 2009. Esta es explicada por un aumento abrupto de las importaciones en el año 2008, aunque también agudizado por la crisis económica del mercado norteamericano, que contrajo el monto de exportaciones. Así, con el TLC se reduce el superávit que tenía el Perú en el periodo previo.

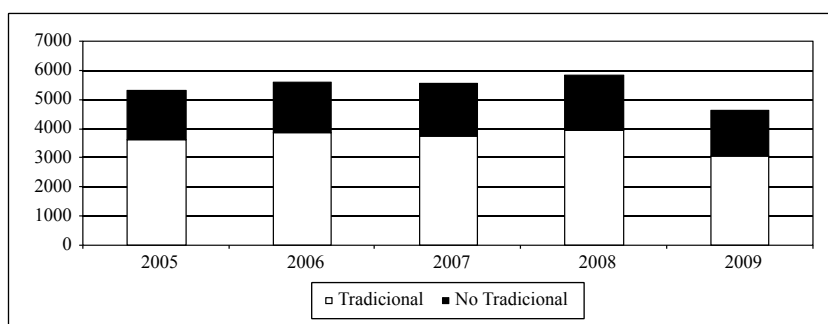
Gráfico 2: Balanza comercial Perú - Estados Unidos



Fuente: Elaboración propia con estadísticas de Aduanas del Perú (2010).

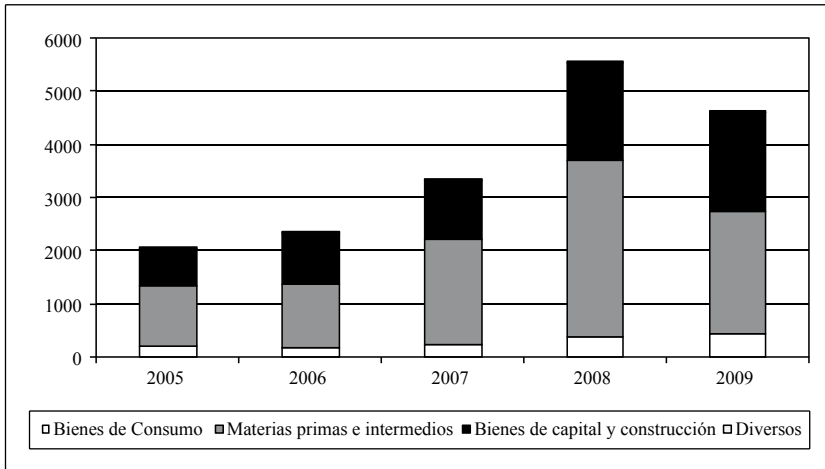
Si comparamos la estructura y la dinámica de las exportaciones hacia Estados Unidos observamos que la estructura comercial está basada en exportaciones de productos de bajo valor agregado (tradicionales), que representan dos tercios de las exportaciones totales. En 2009 las exportaciones tradicionales explicaron el 66,3% mientras que las no tradicionales el 33,7%. Es importante señalar que, junto con la UE, la participación de las exportaciones no tradicionales hacia Estados Unidos es de las más altas en el comercio bilateral.

Gráfico 3: Exportaciones peruanas a Estados Unidos



Fuente: Elaboración propia con estadísticas de Aduanas del Perú (2010).

La estructura importadora de bienes procedentes de Estados Unidos está basada principalmente en la compra de materias primas e intermedias y de bienes de capital y construcción. En el caso de estos últimos se observa un ligero aumento de la participación de este tipo de bienes. En 2009 las importaciones de bienes intermedios y materia prima explican el 9,5% del total. Las importaciones de bienes de capital y construcción explican el 39%, mientras que los bienes de consumo el 10%.

Gráfico 4: Importaciones peruanas a Estados Unidos

Fuente: Elaboración propia con estadísticas de Aduanas del Perú (2010).

Desagregando aún más las exportaciones, se encuentra que el primer producto es oro en bruto (20%) y le siguen en importancia cátodos de cobre (14,6%). Otros productos tradicionales (gasolinas, estaño, *fuel oils* y plata) representan porcentajes menores a 7%. También es importante señalar que algunos productos no tradicionales, como los espárragos, el café y los polos de algodón, también figuran como principales productos de exportación. El resto de productos explican el 35,5% de las exportaciones totales.

En cuanto a las importaciones provenientes de EE.UU., el principal producto es el diesel, pero solo explica el 6,9% del total. Los bienes de capital (volquetes automotores, máquinas rotatorias, cargadoras), así como productos agrícolas como el maíz amarillo y los productos a base de aceite de soja siguen en la lista. Los otros productos en conjunto explican el 75% del total.

Análisis preliminar post TLC

A continuación hacemos el ejercicio simple de ver lo ocurrido con los productos con márgenes de preferencia, y si han tenido alguna repercusión importante. Con el ATPDEA se tuvo este acceso a mercados, por lo que en otros trabajos señalamos que no se debería esperar un gran incremento exportador (ahora complicado con el escenario de crisis). La idea también es ver si se ha producido alguna desviación de comercio con esta forma simultánea de acuerdos, y se encuentra que sí tomando como ejemplo algunos productos agrícolas. Se estaría desplazando a nuestros socios del MERCOSUR por mejores compras a EE.UU. y Canadá.

Si se analizan las veinte principales exportaciones peruanas a Estados Unidos y bases arancelarias MNF (en el escenario de que se haya perdido el TLC y el ATP-DEA) y preferenciales, se observa que a excepción de cuatro partidas arancelarias (oro en bruto, cinc, estaño y colas de langostino) todas las demás se han beneficiado de un margen preferencial MNF y liberalización inmediata de aranceles. Si observamos las variaciones de exportaciones entre 2005 y 2009, vemos que algunos productos han crecido de forma abrupta. En esta lista se encuentran algunos productos no tradicionales que en los últimos años muestran un dinamismo importante (espárragos frescos, café sin descafeinar, alcachofas, polos de algodón, colas de langostino y uvas frescas). La tendencia sobre la variación es ambigua, puesto que hay productos que han crecido en cotas superiores al 10%, pero también hay productos cuyas exportaciones también han disminuido drásticamente (especialmente sectores considerados ganadores como el textil-confecciones y joyería) y productos no tradicionales.

Cuadro 5: Variación y cambios arancelarios de las principales exportaciones peruanas a Estados Unidos

Partida	Descripción	2005	2009	Variación (%)	Arancel MNF	Arancel TLC
7108120000	Oro en las demás formas en bruto	1579	930	-41,1	0	0
7403110000	Cátodos y secciones de cátodos de cobre refinado	686	681	-0,7	1	0
2709000000	Aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso	83	322	288	5,25 cents/bbl	0
2710111310	Gasolinas s/tetraetilo de plomo p/motores vehic. con un Número de Octano Research (RON) inferior a 84	0	223		52,5 cents/bbl	0
8001100000	Estaño en bruto, sin alear	159	196	23,3	0	0
7092000000	Espárragos, frescos o refrigerados	108	157	45,4	5	0
2710192290	Los demás fuel oils	109	144	32,1	52,5 cents/bbl	0
9011190000	demás café sin descafeinar, sin tostar	0	128		0	0
6109100031	T-shirt de algodón p'homb.o muj., d'tej. teñido d'un solo color unif.incl.blanqueados	154	117	-24	16,5	0
7106911000	Plata en bruto sin alear	164	105	-36	0	0
2710191510	Carburadores tipo queroseno para reactores y turninas destinados a empresas de avion	0	91		52,5 cents/bbl	0
6109100039	Los demas t-shirts de algodón, para hombres o mujeres	48	69	43,8	16,5	0

Partida	Descripción	2005	2009	Variación (%)	Arancel MNF	Arancel TLC
2710111900	Demas gasolinas s/tetraetilo de plomo	0	68		52,5 cents/bbl	0
2005991000	Alcachofas (alcauciles) preparadas o conservas sin congelar excepto productos PA. 20.06.	0	45		14,9	0
2608000000	Minerales de cinc y sus concentrados.	65	44	-32,3	0	0
306131300	Colas de langostino (<i>Penaeus spp.</i>) Sin cocer en agua o vapor, congeladas	0	38		0	0
7901110000	Cinc sin alear, con un contenido de cinc superior o igual al 99,99% en peso	1	38	3700	1,5	0
6105100041	Camisas d'pto.alg.c/abert.del.parc.,c.y puñ.de tej.acan.p'homb.,teñido d'un solo colo	95	35	-63,2	19,7	0
806100000	Uvas frescas	11	35	218,2	\$1,13/m3	0
7113190000	Art. de joyeria de los demás metales preciosos, incluso revestidos o chapados	90	31	-65,6	7	0

Fuente: Elaboración propia con estadísticas de Aduanas del Perú (2010).

Productos no tradicionales

En los últimos años algunos productos no tradicionalmente exportados hacia Estados Unidos han tenido una tendencia positiva de crecimiento y con la entrada en vigencia del TLC pueden aumentar sus exportaciones. Entre estos productos están los espárragos frescos o congelados. Las exportaciones de este producto en 2009 alcanzaron los US\$ 157 millones en valor FOB, siendo Estados Unidos el primer mercado de exportación. Este producto tenía un arancel MNF de 5% mientras que mediante el ATPDEA estaba exonerado de arancel. En la canasta de desgravación ofrecida por Estados Unidos se mantuvo la eliminación arancelaria.

Importaciones

Por otro lado, quince de las principales importaciones procedentes de Estados Unidos han recibido márgenes de preferencia reales respecto al arancel MNF. Las otras cinco partidas arancelarias representan sectores sensibles para el Perú y han sido cauteladas a través de plazos de desgravación mayor o de un sistema de cuotas. A través las estadísticas de variación de las importaciones entre 2005 y 2009, se observa que todos los principales productos importados han crecido a tasas sumamente altas. No solo maquinaria y productos industriales, sino también bienes agrícolas (a pesar de cuotas y aranceles que se mantienen).

Cuadro 6: Variación y cambios arancelarios de las principales importaciones peruanas a Estados Unidos

Partida	Descripción	2005	2009	Variación (%)	Arancel MNF	Arancel TLC
Total		2223	4647			
2710192110	Diesel2	263	320	22	12	10 años
1005901100	Maíz duro amarillo	27	131	385	25%	Sistema de cuotas
8704100000	Volquetes automotores concebidos para utilizarlos fuera de la red de carreteras	41	122	198	7	0
8429520000	Maquinas cuya superestructura pueda girar 360°	4	113	2725	4	0
2304000000	Tortas y demás residuos sólidos de la extracc. D'aceite de soja (soya), incl. Molidos	2	88	4300	4	0
2710193500	Aceites base para lubricante	35	84	140	12	10 años
1001902000	Los demás trigos	21	82	290	17	0
3904102000	Policloruro de vinilo sin mezclar con otras sustanc. Obt. por polimerizac. En suspensi	2	81	3950	4	0
8429510000	Cargadoras y palas cargadoras de carga frontal	9	68	656	7	0
3824909999	Los demás excepto aceites de fusel; aceites de dippel	8	66	725	4	0
3901200000	Polietileno de densidad superior o igual a 0,94, en formas primarias	23	65	183	4	0
3901100000	Polietileno de densidad inferior a 0,94, en formas primarias	17	59	247	4	0
1507100000	Aceite de soja en bruto, incluso desgomado	7	52	643	4	0
3105300000	Hidrogenoortofosfato de diamonio (fosfato diamonico)	39	50	28	0	0
7304290000	Demas tubos de perforación de hierro o acero de entubación, p' petróleo o gas	3	47	1467	4	0
5201003000	Algodón sin cardar ni peinar de longitud de fibra > a 22.22 mm (7/8 pulgada) pero <= a 28.57 mm (1 1/8 pulgada)	0	46	100	20	0
7204490000	Los demás desperdicios y desechos de hierro o acero	26	45	73	12	5 años
3002209000	Demás vacunas para medicina humana	0	44	100	12	0
2710193800	Otros aceites lubricantes	3	44	1367	12	10 años
8502391000	Los demás grupos electrógenos gasolineros de corriente alterna	0	43	100	4	0

Fuente: Elaboración propia con estadísticas de Aduanas del Perú (2010).

La balanza comercial con EE.UU. se ha vuelto negativa. Con el TLC se da la paradoja de una disminución de la participación de ese mercado en el comercio global del Perú, pero hay un aumento de exportaciones de EE.UU. que parecen beneficiarse del TLC.

Tendencia deficitaria de la balanza comercial con Estados Unidos

Los datos hasta junio de 2010 señalan que la balanza comercial con Estados Unidos se inclinaría hacia un déficit comercial que alcanza los US\$ 5 millones. Las exportaciones se estiman en US\$ 2223 millones mientras que las importaciones suman US\$ 2228 millones. De continuar este desempeño los dos trimestres siguientes, la tendencia del deterioro del intercambio comercial desfavorable al Perú se traduciría en el primer resultado deficitario en toda la década. Se consolida así un cambio de tendencia con respecto a los últimos años. Una explicación es que esta situación es el resultado de la disminución de las exportaciones hacia Estados Unidos por la caída de la demanda americana fruto de la crisis y un aumento de las importaciones peruanas de bienes de capital por la devaluación del dólar. Sin embargo, las cifras señalan que no habido cambio en la estructura de las exportaciones, siendo el 68% productos tradicionales y 32% de no tradicionales.

1.1.2 Relaciones comerciales Perú-Canadá

Por otro lado, si analizamos el detalle de las diez principales exportaciones peruanas a Canadá, vemos que se trata de productos fundamentalmente primarios: oro, minerales de plata, minerales de cobre, minerales de plomo, aceite de pescado, etcétera. Existe, además, una elevada concentración de exportaciones. El 74,8% de las exportaciones hacia Canadá están explicadas por «oro en las demás formas en bruto», mientras los demás productos tienen participaciones menores al 10%.

En cuanto a las diez principales importaciones peruanas desde Canadá, se observa una relativa concentración. El principal producto importado es la partida «los demás trigos», con el 30,7%, seguido por «trigo duro excepto para siembra» (6,6%), que son usados como materia prima para la industria alimentaria local. El Perú compra desde Canadá principalmente productos agrícolas básicos (trigo, cebada, legumbres), bienes de consumo (fertilizantes, celulares y papeles) y bienes de capital (turbinas, máquinas sondeadoras, secadoras de mineral, etcétera)².

² www.aduanet.gob.pe.

El Perú es un importador neto de trigo, ya que su producción local no alcanza para cubrir su demanda. Los principales abastecedores de trigo al Perú son Canadá, Argentina y Estados Unidos.

Impacto de los TLC en el sector agrícola: el caso del trigo

Con la reciente firma de los TLC Perú-Estados Unidos y Perú-Canadá se ha observado que en el caso de la partida 1001902000 (los demás trigos excepto para siembra), la participación de estos dos países norteamericanos dentro de las importaciones de trigo ha crecido de forma importante. Hasta antes de la firma de los acuerdos, el arancel *ad valorem* que pagaba el trigo estadounidense y canadiense era de 17%.

El Perú importa anualmente trigo por un valor superior a los US\$ 100 millones. En 2008 era Argentina la principal fuente de importación, explicando el 48% del total. No obstante, al año siguiente Canadá paso a ser nuestro principal abastecedor explicando el 38% (el año anterior solo representaba el 18%, detrás de Argentina y Estados Unidos). Con datos a junio del 2010, la tendencia de desplazamiento de Argentina por parte de Canadá y Estados Unidos se ha mantenido, ubicando al país sudamericano en el tercer lugar. Canadá explica el 48%; Estados Unidos el 31% y Argentina el 14%.

Cuadro 7: Los demás trigos excepto para siembra

País	2008		2009		2010*	
	Valor FOB	%	Valor FOB	%	Valor FOB	%
Canadá	86,1	18	126,1	38	62,0	48
Argentina	226,9	48	85,0	26	18,0	14
Estados Unidos	135,4	28	80,4	24	41,0	31
Otros	27,7	6	36,9	11	9,0	7

Fuente: Elaboración propia con datos de Aduanas de Perú, 2010. *Con datos a Junio del 2010.

En el caso del trigo duro excepto para siembra (1001109000), Canadá se ha mantenido como la principal fuente de importaciones (45,4%). Argentina continúa bajando su participación, afectada por el aumento de participación de trigo procedente de otros países de Norteamérica. Las importaciones de trigo duro argentino explicaban en 2008 el 23,8%, mientras que al año siguiente explicaron el 11,6%; por otro lado, las importaciones de trigo canadiense representaron el 44,2% en 2008 y pasaron a 45,4% en 2009.

Desde la entrada en vigor de los acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, se estaría produciendo un desplazamiento de la demanda peruana de trigo de su socio sudamericano (Argentina) a importar desde mercados norteamericanos.

Existe la preocupación de reducir el alto precio del trigo internacional en los últimos años, para no afectar a los consumidores urbanos peruanos. Con este objetivo se ha buscado reducir el precio por medio de la continua reducción de aranceles. Sin embargo, sectores vinculados al agro han señalado que esta medida no tendría impacto en los precios de los productos a base de trigo en los consumidores urbanos, puesto que este excedente es absorbido por los productos industriales.

Existiría un impacto sumamente negativo de esta política entre los productores nacionales de trigo (CEPES, 2008). Los precios internacionales de este cereal tienen un nivel menor que el que tiene la producción nacional, lo que ha originado el desplazamiento de los productores nacionales y la disminución de las áreas de cultivo de trigo en el país. La producción peruana de trigo (157 287 toneladas al 2009 según MINAG, 2010) no cubre el nivel de demanda actual del Perú y, por tanto, nos convierte en importadores netos de trigo desde los países ya mencionados.

La industria nacional demanda este producto como principal insumo para la fabricación de harina, pero adquiere solo el 6% de la producción nacional de trigo, destinándose entonces la producción local al autoconsumo y la venta de trigo para consumo directo. En estos mercados el agricultor recibe precios muy superiores a la cotización internacional.

Incluso hay quienes consideran que esta dependencia es perjudicial, ya que se trata de un producto básico para la alimentación humana y que es difícilmente reemplazable por otros productos (Conveagro, 2005). Por ello, es necesario disminuir la dependencia de la producción internacional. El Ministerio de Agricultura, a través de una asociación público-privada, ha tratado de afianzar una cadena de productores de trigo duro nacional. No obstante, estas continuas erosiones de los mecanismos de protección a causa de los acuerdos de libre comercio pueden afectar este programa. Con las actuales políticas arancelarias, las continuas alzas del precio internacional del trigo seguirán afectando a los pobres urbanos porque los márgenes de reducción arancelaria no llegan a ellos y, al mismo tiempo, porque la erosión del arancel impide la creación de un mercado interno de trigo.

Fuente: CEPES (2008), MINAG (2010) y Conveagro (2005).

Se ha presentado el ejemplo del trigo, pero se requiere en otros trabajos de un análisis completo de las partidas. Lo que se ha querido graficar es la evidencia de la desviación de comercio que los TLC están generando para productos importantes de nuestros intercambios bilaterales.

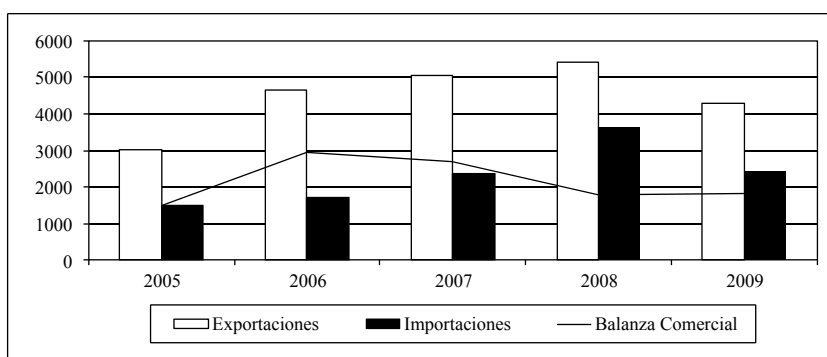
1.1.3 Relaciones comerciales Perú-UE

La UE se mantiene como segundo socio comercial con el 15,8% de participación. Las exportaciones peruanas dirigidas hacia los países de la UE han crecido siguiendo la tendencia de las exportaciones peruanas hacia otros mercados. En 2009 se registró una elevada caída de alrededor del 23%, ubicándose en un nivel de US\$ 4178 millones (en 2008 fueron de US\$ 5425 millones).

Las importaciones también venían aumentando hasta 2008 de forma sostenida. Sin embargo, en el contexto de la desaceleración económica que sufrió el Perú, la importación de productos desde la UE cayó en 2009 en 32%. En 2009, las importaciones procedentes de la UE fueron alrededor de US\$ 2500 millones.

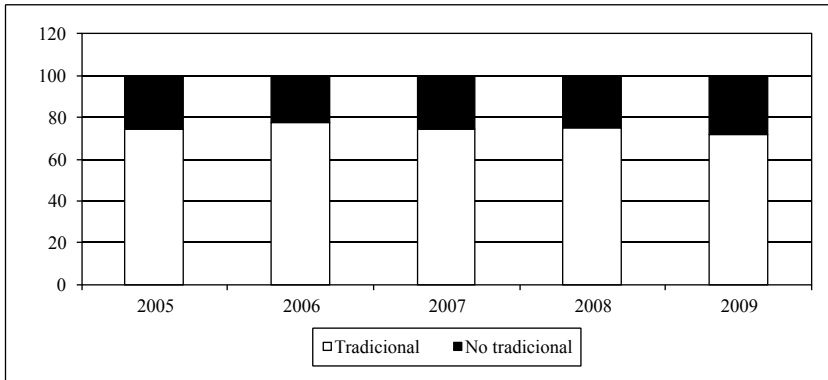
Respecto a la balanza comercial, se ha observado desde 2006 una tendencia a la disminución del superávit comercial que mantiene el Perú con la UE (similar a la tendencia que se observa con Estados Unidos). El superávit comercial de 2008 fue de US\$ 1800 millones; cifra inferior en 33% respecto a 2007. No obstante, en 2009 la balanza comercial ha variado poco respecto al año anterior, situándose en US\$ 1724 millones.

Gráfico 8: Balanza comercial (millones de USD)



Fuente: Elaboración propia con estadísticas de Aduanas del Perú (2010).

En cuanto a la estructura de las exportaciones hacia la UE, un promedio del 75% de estas son productos tradicionales, mientras que el 25% restante es del sector no tradicional. Sin embargo, la participación de los productos no tradicionales ha ido aumentando desde 2006. En 2009 los productos no tradicionales explicaron el 28,1% del total de las exportaciones hacia la UE.

Gráfico 9: Estructura de exportaciones de Perú hacia la UE

Fuente: Elaboración propia con estadísticas de Aduanas del Perú (2010).

En el sector tradicional, el subsector minero explica más del 50% de las exportaciones totales hacia la UE. En segundo lugar está el sector de pesca tradicional (11,8%), seguido por agro tradicional (8,5%) y petróleo (1,6%).

En el sector no tradicional, el subsector de productos agropecuarios y agroindustriales se muestra como el mayor sector al explicar el 15,5% del total de las exportaciones hacia este destino. Es importante señalar que la participación de este subsector ha crecido desde 2005, cuando representaba el 12,2%. Le siguen en importancia el sector pesquero (4,3%), prendas de vestir (2,7%) y químico (2,2%)

Por otro lado, las exportaciones peruanas bajo el régimen de sistema general de preferencias alcanzaron los US\$ 830 millones en 2008. Es importante señalar que solo el 16% del total de las exportaciones peruanas se realizan bajo este sistema.

Impactos del acuerdo del Acuerdo de Asociaciones CAN-UE

La Comisión Europea encargó la realización de un estudio del Impacto en la Sostenibilidad entre la UE y los países andinos. En él se plantean cuatro escenarios de análisis basados en el grado de apertura del acuerdo y los plazos de estimación³.

³ El primer escenario es de liberalización moderada (90% de reducción de tarifas, 50% de liberalización de servicios, 1% de reducción de los costos de producción a través de medidas de facilitación del comercio) y el segundo es de liberalización ambiciosa (97% de reducción de tarifas, 75% de liberalización de servicios, 3% de reducción de los costos de producción a través de medidas de facilitación del comercio). Estos resultados pueden observarse a corto y a largo plazo, por lo que habría un escenario de liberalización modesta a corto plazo (a1), uno de liberalización modesta a largo plazo (a2), un escenario de liberalización ambiciosa a corto plazo (b1) y uno de liberalización ambiciosa a largo plazo (b2).

En el caso del Perú, dicho estudio señala que la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación tendría impactos positivos tanto en las exportaciones como en las importaciones peruanas desde la UE. Según los datos del informe, las importaciones desde Europa crecerán más que las exportaciones peruanas hacia la UE: mientras las primeras crecerán entre 4,8% y 8,3%, las segundas crecerán entre 3,6% y 7,3%. Si bien el acuerdo con la UE consolidaría el acceso de algunos sectores exportadores peruanos, no se daría un crecimiento significativo de los mismos, ya que las variaciones en los márgenes de preferencia no distarían mucho de los que actualmente gozan del régimen de acceso preferente derivado del Sistema General de Preferencia (SGP plus). No obstante, sí es necesario considerar que estas preferencias son unilaterales. Asimismo, la liberalización arancelaria brindaría una mejor opción de acceso a los mercados peruanos de algunos productos de exportación de la UE.

En suma, el estudio señala que los resultados macroeconómicos serían levemente positivos, ya que si bien existen sectores beneficiados (manufacturados antes que agrícolas) existe otros sectores que, por el contrario, se perjudicarían. Un aspecto que sí preocupa es que los niveles de importación serían mayores que los de exportación por lo que se acentuaría la tendencia hacia un déficit comercial que se aprecia en los últimos años.

Lo que muestran las cifras es una importante disminución del comercio con Europa, en el contexto de la actual crisis internacional. Al igual que EE.UU., pierde participación relativa en relación a China (aún antes del TLC con este país).

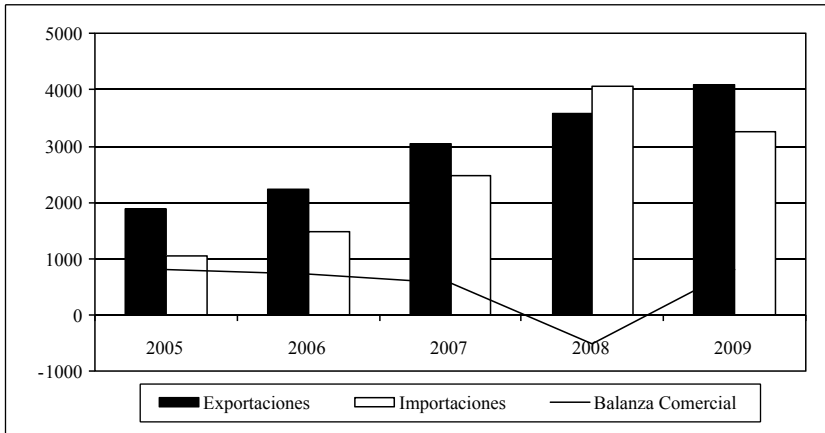
1.1.4 Relaciones comerciales Perú-China

En cuanto al monto de exportaciones, China es el segundo socio comercial del Perú al explicar el 15% del total exportado en 2009. Respecto a las importaciones, China es el segundo abastecedor de productos al Perú, con un similar porcentaje del total. Es así que en 2009 se consolidó como el segundo socio comercial del Perú.

La balanza comercial con China ha sido superavitaria para el Perú hasta 2007. Sin embargo, en 2008 hubo un elevado crecimiento de las importaciones que se tradujo en un déficit comercial de US\$ 574 millones. En 2009 la balanza volvió a ser superavitaria en US\$ 574 millones.

Las principales exportaciones peruanas a China son productos fundamentalmente primarios: cobre, harina de pescado, plomo, zinc, hierro, etcétera. Asimismo, existe una elevada concentración de exportaciones. Cerca del 34% de las exportaciones hacia China están explicadas por «minerales de cobre y concentrados». Los otros productos minerales de plomo, zinc y hierro también tienen un peso importante en el comercio.

Gráfico 10: Balanza comercial Perú-China



Fuente: Elaboración propia con estadísticas de Aduanas del Perú (2010).

Solo una parte muy pequeña es explicada por productos no tradicionales. Entre los más importantes están la partida «de tablilla y frisos para parqués sin ensambla y moluscos e invertebrados acuáticos preparados o conservados». A diferencia de otros mercados de exportaciones como Europa o Estados Unidos, donde las exportaciones de productos agrícolas o agroindustriales de mayor valor agregado han crecido de forma importante, en el comercio con China este tipo de productos no es aún significativo (las «uvas frescas», que es el producto agrícola con mayor valor exportado a China, solo explican el 0,2% del total).

El comercio que el Perú tiene con China sigue un patrón primario exportador, donde se exportan productos minerales y productos pesqueros, mientras se importan bienes de capital y bienes de consumo. Si bien existen importantes productos no tradicionales, como los frisos de parqués y las conservas de moluscos, incluso en estos casos se trata de productos de base extractiva con bajo valor agregado dentro de esta categoría (principalmente productos pesqueros y recursos forestales).

Sin embargo, también se ha de notar que las exportaciones en algunos sectores de valor agregado como el agroindustrial y el metal-mecánico están incrementando sus exportaciones a China (en 172% y 107%, respectivamente) (Prompexstat, 2007), aunque se parte de cifras de exportación marginales en los años anteriores.

1.1.5 Relaciones comerciales Perú-Chile

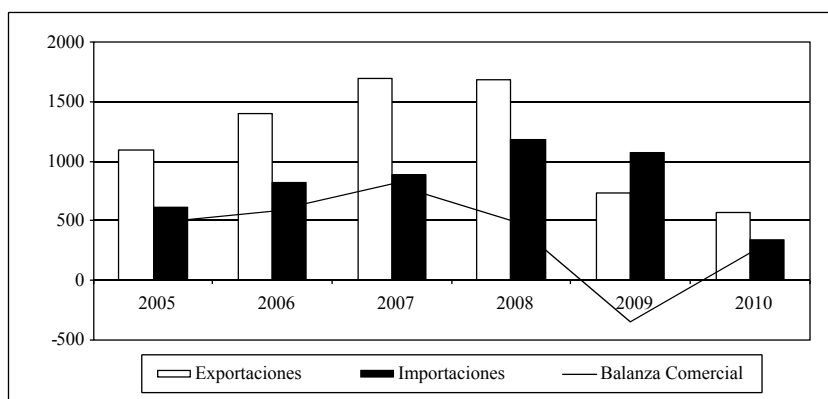
En los acuerdos Sur-Sur, el más importante es el que se tiene con Chile (por razones no solo económicas). El comercio es equivalente al de todos los socios de la CAN y los flujos de inversiones son muy importantes y asimétricos, patrón que se consolida con el TLC.

A raíz de la crisis, Chile pasó a ser el octavo socio comercial peruano para las exportaciones, disminuyendo su participación hasta 3% del total. Por el lado de las importaciones, es el quinto socio comercial explicando el 5% del total importado en 2009.

Las exportaciones peruanas hacia Chile han tomado una tendencia decreciente durante el periodo 2007-2010. En 2009 se registró una elevada caída de alrededor del 23%, ubicándose en un nivel de US\$ 731 millones (en 2008, las exportaciones hacia Chile fueron de US\$ 1687 millones). Las importaciones tuvieron una leve reducción durante 2009. En dicho año, sumaron alrededor de US\$ 1074 millones.

Como resultado de la drástica disminución de las exportaciones, la balanza comercial se ha tornado deficitaria en 2009, aunque con algún signo de recuperación en el primer trimestre del presente año. En 2009 la balanza comercial tuvo un déficit de US\$ 343 millones. Esta variación se debería a la caída de los precios internacionales del molibdeno y del cobre, que son las principales exportaciones peruanas hacia este destino.

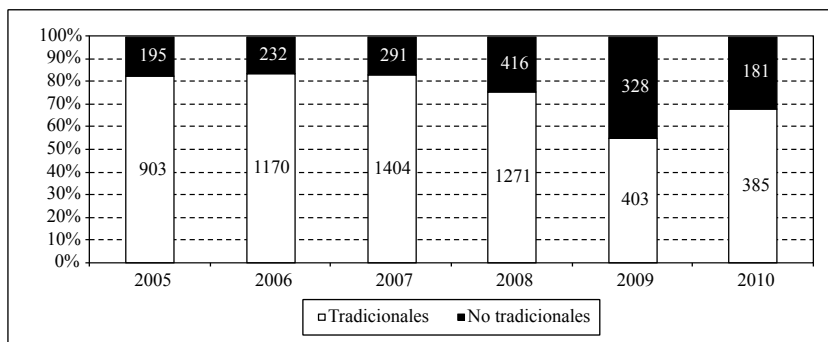
Gráfico 11: Balanza comercial Perú-Chile



Fuente: Elaboración propia con estadísticas de Aduanas del Perú (2010).

Más del 60% de las exportaciones peruanas a Chile son productos tradicionales, mientras que el 40% pertenece al sector no tradicional. Esta estructura es similar a la que tiene el Perú con países del norte como Estados Unidos y la UE, donde las exportaciones primarias son las más importantes, mientras lo común con otros países de la región es que la estructura de comercio esté explicada, mas bien, por productos no tradicionales. En 2009 se observa un drástico aumento de la participación de las exportaciones no tradicionales, pero este solo fue transitorio, debido al efecto-precio de la caída de los *commodities* comerciados en el sector tradicional. En el primer semestre de 2010 los productos tradicionales explican el 64% del total de las exportaciones hacia Chile.

Gráfico 12: Estructura de exportaciones de Perú hacia Chile



Fuente: Elaboración propia con estadísticas de Aduanas del Perú (2010).

En el sector tradicional, el subsector minero explica el 41% de las exportaciones totales hacia Chile. En segundo lugar está el sector de petróleo (10,9%), mientras que las exportaciones de pesca y agro tradicional son mínimas.

En el sector no tradicional, los subsectores de productos químicos y metal mecánico se muestran como los más importantes al representar el 14% y el 8,1% del total de las exportaciones hacia este destino, respectivamente. Le siguen en importancia el sector agrícola no tradicional (5,3%), textil (3,3%) y prendas de vestir (2,3%). Las tasas de crecimiento en la mayoría de los sectores, salvo el de minería tradicional y químico, han sido mínimas durante el periodo 2005-2009⁴.

Desde febrero de 2009 se encuentra vigente el TLC entre Perú y Chile que sustituyó al Acuerdo de Complementación Económica 38, que regulaba las tarifas arancelarias entre ambos países. Dicho acuerdo fue útil para profundizar capítulos de inversión y de servicios (que fueron intereses ofensivos de Chile antes que de Perú), ya que en materia de desgravación arancelaria no se hicieron modificaciones mayores a las ya existentes⁵. Por tanto, las consecuencias de dicho acuerdo estarán más bien ligadas a efectos en el comercio de servicios e inversiones, a favor de Chile.

1.2 INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN EL PERÚ CON LOS TLC

Las limitaciones de las cifras de inversión hacen complicado un análisis exhaustivo. Sin embargo, a manera de ilustración, y como una proxy, se han tomado las intenciones

⁴ www.aduanet.gob.pe; www.adexperu.org.pe.

⁵ Informe de la Comisión de Hacienda al Congreso Chileno al pasar revisión al Tratado dice: «Con relación al informe financiero, expresó que el Acuerdo *no contempla cambios en los calendarios de desgravación ya suscritos entre ambos países, ni contempla modificaciones en la clasificación o en las normas para la desgravación de las importaciones provenientes de Perú*, por lo que no tiene un impacto sobre la recaudación fiscal». Informe de la Comisión de Hacienda. Boletín N° 5.128-10.

públicas de inversión que han señalado las empresas (algunas incluyen varios años de ejecución).

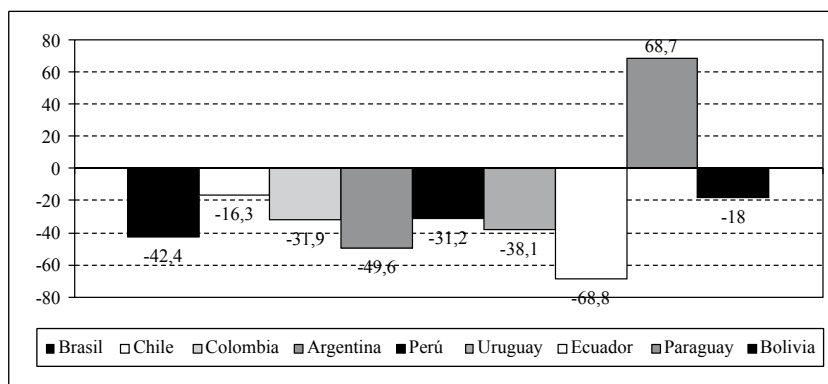
Según datos de la prensa sistematizados por Proinversión, empresas principalmente de China, Canadá, la UE, Brasil y Chile dieron los mayores anuncios de inversiones en el periodo 2008-2009. Dentro de estos, específicamente en la UE, se incrementaron los provenientes de España y Reino Unido, en los sectores petrolero (Repsol YPF) y minero (Angloamerican), respectivamente. Las inversiones chinas se dirigirían principalmente al sector minero, al igual que las canadienses.

Por otro lado, según estos datos las mayores inversiones regionales se anunciaron para los sectores de energía, en el caso de Brasil. Y, en el caso de Chile, estarían más diversificadas dirigiéndose a sectores como comercio y construcción.

Para el año 2010, las mayores inversiones proyectadas serían de Canadá hacia el sector minero y de Brasil hacia los sectores de energía (Electrobras, Petrobras y Odebrecht) y petróleo y petroquímico (Petrobras).

Por otro lado, a nivel sudamericano hubo una disminución en los niveles de inversión extranjera directa a nivel general, exceptuando Paraguay, único país que tuvo crecimiento (68,7%) en el periodo 2008-2009. Venezuela presentó la mayor caída (-990%), seguido de lejos por Ecuador (-68,8%), Argentina (-49%) y Brasil (-42,4%). Perú también tuvo una fuerte caída de -31,2%. Estados Unidos se mantiene como la principal fuente de IED a nivel regional (CEPAL, 2010).

Gráfico 13: Inversión extranjera directa en América del Sur



Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL (2010).

Según datos de proyecciones de IED de Proinversión, durante el periodo 2008-2009 en el Perú se presentaron los mayores incrementos en el sector de energía, por las inversiones de Petrobras (Brasil); minería, una de las más importantes fue la de Galeno (China); y petróleo, las inversiones más altas en este sector provinieron de Repsol YPF (España) y Ecopetrol (Colombia).

Para el año 2010 se proyectan importantes inversiones para el sector de minería, petroquímica y energía. En el primero, la inversión más grande proyectada la realizaría la empresa canadiense Astorius Resources Ltd. en Áncash. Y en el caso del sector energético, las mayores inversiones serían regionales: Electrobras de Brasil e Interconexión Eléctrica de Colombia.

Cuadro 14: IED por sector 2008-2010

Por sector	2008	2009	2010
Agroindustria	46		
Ambiental		7	
Comercio	1515	3980	1485
Construcción	1864	3380	2205
Energía	8957	44 819	11 586
Financiera	186	100	270
Hidrocarburos	40	5979	3003
Industria	1337	2134	47
Inmobiliario		534	
Minería	9134	30 404	52 021
Pesca	114	30	-
Petróleo	315	17 871	1359
Petroquímica		9650	16 700
Salud	15		
Servicios	21	16	
Telecomunicaciones	647	1452	2380
Transporte	53	62	66
Turismo	1262	359	2145

Fuente: Elaboración propia con datos de Proinversión (2010).

En suma, las cifras disponibles de inversión y los anuncios de proyectos de este año y siguientes, no muestran un aumento de aquellos de origen norteamericano. Se mantienen los de Europa y emergen con fuerza los de China y a nivel regional, Brasil (Chile continúa su penetración económica). Se podría hipotizar que los TLC pueden haber contribuido a generar inversión en algunos casos, aunque no en el de EE.UU.

Balance

Con la aprobación del Acuerdo de Asociación con la UE y la Asociación Europea de Libre Comercio (que implican acuerdos con Noruega, Liechtenstein e Islandia, pero principalmente con nuestro cuarto socio comercial, Suiza), Perú habría cerrado una década de una intensa actividad en negociaciones de acuerdos comerciales. El Perú tendrá acuerdos comerciales con países que explican, al 2009, más del 70% de sus exportaciones. Esto, sin contar otros TLC con Tailandia, Singapur y actualmente en negociación con Japón, Corea y otros países del Pacífico sur.

Los beneficios esperados de los TLC se referían a consolidar mercados principales, atraer mayor inversión extranjera y hacer permanentes las políticas de liberalización y apertura. Sin embargo, en los últimos años tuvimos que enfrentar la crisis internacional que no solo tuvo efectos importantes en la economía nacional sino que influyó sobre los impactos esperados de los TLC.

Con EE.UU., se ha producido una disminución del superávit comercial y paradójicamente la participación de ese mercado ha disminuido en el comercio del Perú después del TLC. No solo hubo disminución de las exportaciones primarias, sino también sectores que habían sido ganadores como el textil-confecciones. En el primer caso, una caída en los diferentes mercados por la disminución de precios y la caída en los términos de intercambio; en el segundo otros mercados asumen protagonismo, en este caso regionales (Venezuela).

Se temía también un aumento masivo de importaciones agrícolas, dados los subsidios norteamericanos y la eliminación de la franja de precios. Este efecto negativo no se concretó en parte porque el precio de los alimentos en el mercado internacional permaneció relativamente alto (aunque ahora hay proyecciones significativas a la baja). Pero el aumento generalizado de importaciones incluye las agrícolas, lo que explica la reversión del saldo comercial y los déficits bilaterales peruanos.

La disminución de la participación de EE.UU. se ha compensado con el aumento de la participación de China como principal socio comercial en el contexto de la crisis. Este fenómeno se presenta para toda América Latina (CEPAL, 2010), pero el Perú ya tenía una participación relativa importante de su comercio con Asia antes de la crisis. Se podría esperar que este comercio se consolide a raíz del TLC con China, aunque nuestras principales exportaciones son minerales y pesca. Las agroindustriales y nuevos sectores ganadores tendrán que esperar unos cinco años para la desgravación de partidas. El cuadro siguiente resume los principales cambios en las variables comerciales.

Cuadro 15: Relaciones comerciales del Perú con sus principales socios 2008-2009

	EE.UU.	UE	Canadá	China
Exportaciones totales	-	-	+	+
Exportaciones tradicionales	-	+	+	+
Exportaciones no tradicionales	-	-	=	=
Participación en exportaciones	= (1°)	=(2°)	(°4)	+(2°)
Importaciones	-	-	- (levemente)	-
Participación en importaciones	= (1°)	=(2°)	(13°)	+(2°)
Balanza comercial	Disminuye superávit peruano	Superávit peruano menor al del 2007	Superávit peruano aumentó	Superávit peruano

Fuente: Elaboración propia.

Algunos estudios (Seminario & Molina, 2004; Fairlie, 2009a) no eran optimistas con respecto al incremento de las exportaciones post TLC, en la medida que las ventajas del acceso preferencial ya se habían dado con el ATPA-ATPDEA, y se esperaba más bien un desequilibrio en la balanza comercial. Más allá de la crisis, esta parece ser la tendencia.

La Unión Europea ha mantenido su participación relativa. El TLC con Canadá ha generado algunos desplazamientos de comercio que MERCOSUR tenía con el Perú y el comercio intrarregional no jugó un rol contracíclico.

Los flujos de capitales disminuyeron significativamente con la crisis, aunque la mayor participación relativa la tiene UE, con importante crecimiento de las inversiones chinas y de otros países, fundamentalmente asociadas al sector minero y primario.

Algunos señalan que mercados emergentes como el peruano podrían recibir inversiones, pero si la crisis se acentúa la tendencia es ir a mercados más seguros (bonos del tesoro norteamericano, oro), con lo que el aumento de inversiones esperado con los TLC parece difícil de concretarse.

2. ESTUDIOS RECIENTES

El Perú ha tenido una estrategia de inserción internacional de apertura desde inicios de los años noventa y ha sido el más radical dentro de los andinos en sus políticas de liberalización. El inicio de las negociaciones y la posterior ratificación del TLC con EE.UU. consolidaron, a principios de la década, la política comercial aperturista peruana. Fue una decisión política, más allá de los estudios costo-beneficio que en muchos casos fueron posteriores al acuerdo entre los gobiernos.

Estudios pre-TLC

Al respecto, se hicieron diversas investigaciones sobre los impactos globales y sectoriales que un TLC con EE.UU. podría implicar para la economía peruana.

Existen diferentes trabajos (muchos hechos al final del proceso) que buscan estimar el impacto de los TLC. En la página web del Mincetur, instituciones como la fundación Ebert, LATN, el CIES o el propio Congreso de la República, difundieron y publicaron varios de los estudios. Entre ellos, Arias y Esquivel (2007) realizó un análisis sobre las repercusiones que el TLC con EE.UU. podría tener en la agricultura peruana. Escobal & Ponce (2007) miden la magnitud del impacto del acuerdo comercial sobre los hogares rurales a nivel regional (costa, sierra y selva).

También se hacen importantes estudios sobre el impacto en propiedad intelectual y algunos servicios (Ministerio de Salud, INDECOPI, OPS, AIS, Foro Salud, ADIFAN) y el tema de inversiones (CAN). Otra sistematización la hizo el Congreso

de la República y también se puede ver Fairlie, Queija & Rasmussen (2006) y sobre estudios laborales y medioambientales, Fairlie (2009a).

Estudios post-TLC

Illescas (2010) analiza desde el punto de vista institucional los efectos que tendría el TLC con EE.UU. en el Perú mediante tres ejemplos: solución de controversias, facilitación aduanera y transparencia. En el primer caso, señala que existía la necesidad de crear un marco legal y de coordinación que manejara las controversias surgidas a partir de los instrumentos legales —capítulos de inversión, convenios de estabilidad jurídica, contratos de concesión, entre otros—, debido al desorden institucional del Perú para tratar estos temas por no contar con dicho marco. En ese sentido, las mejoras institucionales vendrían a partir de las propias necesidades del manejo de controversias y no por un mandato directo del TLC.

En el tema de facilitación aduanera, Illescas indica que ya había existido una mejora significativa en los noventa y que, más bien, el desafío se encontraba en el balance de control y facilitación con el fin de mejorar la competitividad. Por último, sobre el campo de transparencia, señala que todos los TLC del Perú negociados o en negociación tienen disposiciones relativas a esta materia incluidas en la normativa nacional existente. Sin embargo, algunas de estas no están contempladas de manera integral.

De la Flor (2010) resalta los principales artículos del acuerdo en los capítulos de acceso a mercados, comercio de servicios, inversiones y la amplia cobertura en disciplinas que antes no se habían negociado por el Perú. Destaca la polémica causada en el capítulo de propiedad intelectual por la inclusión de la protección de los datos de prueba, no incluida en la legislación peruana, y la adhesión a convenios fundamentales de la OIT dentro del capítulo sobre derechos laborales. También, el escaso interés peruano de incluir estos temas no comerciales en la negociación, junto al de medio ambiente.

Otra preocupación se relaciona con las dificultades que surgirán para fijarse reglas en la integración regional, debido a la cada vez más compleja trama de requisitos negociados por la proliferación de reglas de origen. Por último, también destaca el impacto que podrían generar las ayudas internas de Estados Unidos a favor de sus productores, el cual no fue tratado en el TLC, dado que el tema estaba siendo negociado en foros multilaterales.

En cuanto a los impactos sectoriales del TLC con EE.UU., una de las principales preocupaciones ha sido el sector agrícola y los efectos que importaciones estadounidenses libres de arancel tendrían en productos sensibles (granos, algodón y arroz, fundamentalmente).

Mendoza (2010) analiza el impacto del TLC con los EE.UU. en la pobreza rural. Destaca el efecto de la eliminación de la franja de precios en el comercio bilateral, que originaría una disminución de los precios de productos como el arroz, azúcar, lácteos y en menor medida maíz amarillo, agravando la situación de los agricultores nacionales productores de dichos bienes. En una mejor situación se encontrarían los agricultores de exportación, tanto por el acceso al mercado estadounidense como por la rebaja arancelaria a insumos importados. Plantea, por último, políticas compensatorias que minimicen los efectos negativos del acuerdo comercial sobre los productores agropecuarios.

Los trabajos rescatan principalmente las bondades del TLC haciendo referencia a cambios derivados de la agenda de implementación, no necesariamente de las agendas complementarias. Esta sí es una preocupación central de Giordano (2006), quien subraya la necesidad de políticas que permitan aprovechar el TLC y señala los límites de ser un país primario exportador. Un reciente libro de Alfonso Ferrero (2010) es más bien un testimonio personal de los eventos políticos del proceso y cómo desde el gobierno se desarrolló una estrategia comunicacional para convencer a la población de las bondades del TLC (Ferrero, 2010).

Las adendas del TLC se evaluaron desde una perspectiva crítica (Fairlie & Queija, 2007). Estas no tuvieron discusión pública y fueron rápidamente aprobadas en el Congreso. Más allá de aspectos positivos que puedan tener elevados estándares laborales y medioambientales, se discutía la condicionalidad y dificultades potenciales de cumplirlos, con las penalidades correspondientes previstas en el TLC (Fairlie, 2009a). Asimismo, se evalúa la agenda de implementación que se sigue, descuidando las agendas complementarias y las limitaciones al desarrollo que también plantean instituciones como UNCTAD (UNCTAD, 2007; Fairlie, 2009c). Esta es la experiencia más avanzada que ha servido de punto de referencia para los otros TLC. El debate se dio sobre cuán diferentes podían ser, o si las implicancias eran similares (sea desde una perspectiva a favor o crítica). Es el caso, por ejemplo, de la negociación con la Unión Europea.

Unión Europea

El acuerdo de asociación con la Unión Europea ha tenido las principales controversias en torno tanto a su modo de negociación (en un inicio, el formato «bloque a bloque» para pasar luego a un formato «multipartes»), como por algunas propuestas europeas en disciplinas como propiedad intelectual y compras públicas. Una de las preocupaciones centrales en cuanto a este tratado era que se tomaría lo acordado en el TLC con EE.UU. como un «piso» de negociación para varios capítulos sensibles.

Fairlie (2010a) analiza los posibles impactos que tendría dicho acuerdo de asociación en la integración regional andina y hace un balance sobre las relaciones económicas entre ambos bloques regionales, la Comunidad Andina y la Unión Europea.

Un factor de conflicto fueron las concesiones en disciplinas como propiedad intelectual, compras públicas y desarrollo sostenible, que Perú y Colombia estaban dispuestos a ceder ante la negativa de Ecuador y principalmente de Bolivia. Estos dos últimos exigieron el trato especial y diferenciado durante las negociaciones en el formato bloque a bloque y Bolivia exigió su exclusión del capítulo de servicios —debido a que argumentaba que la UE buscaba incorporar medidas de carácter regional andino que no se debían negociar en el acuerdo, sino a nivel andino— y compras públicas, por ser un tema sensible. Asimismo, se analizan las diferencias y posibles escenarios para la integración andina, que son básicamente de conflicto.

El IICA (2010) realiza un análisis sobre los efectos que tendría una reducción simultánea de los aranceles cobrados bilateralmente entre los países de la CAN y la UE. Para Perú los efectos serían favorables para las exportaciones de especias y hierbas culinarias, frutas y vegetales, cereales y productos, mientras las importaciones aumentarían principalmente en bebidas. Según sus estimaciones, en términos globales, el bienestar neto para el sector agroalimentario aumentará en una cifra cercana al aumento en el excedente del productor. Por otra parte, sus cálculos sugieren que existirían pocos beneficios netos reales para los consumidores de una negociación arancelaria con la UE, dado que opera como una transferencia de recursos desde el gobierno a los consumidores.

En general, con Europa no se reeditó la controversia generada en el TLC con EE.UU. En el caso de China ha sido diferente.

China

El TLC entre Perú y China también generó polémica al ser considerado por algunos como un acuerdo estratégico y por otros como una verdadera amenaza. Se hicieron algunos análisis y estudios sobre el tema.

MINCETUR (2008) realizó un balance sobre los avances en el TLC con China, donde se indica que además de lograr un TLC también se pudo negociar un acuerdo de cooperación aduanera. En el documento de MINCETUR se destacan los logros obtenidos en materia de acceso a mercados durante las negociaciones, los compromisos incluidos dentro del capítulo de servicios sobre movilidad de personas, acceso a mercados y trato nacional para servicios de franquicias y la reducción de tres años a uno como requisito de experiencia previa para traductores peruanos. También menciona algunos artículos importantes dentro de los capítulos de propiedad intelectual —relativos al reconocimiento de la biodiversidad, conocimientos tradicionales y recursos genéticos— y asuntos institucionales.

Paredes (2009) resalta la evolución favorable del intercambio comercial entre Perú y China. Además, destaca que el Perú habría obtenido mejores resultados en las negociaciones por un acuerdo comercial con China que con otros países. Por otro lado, se

encarga de desmentir los «mitos» relacionados al TLC con China. Por ejemplo, que no se defendieron los intereses nacionales en la negociación. Paredes argumenta que un importante porcentaje de productos sensibles se dejó en canastas de desgravación a largo plazo, en particular del sector textil confecciones. Otro mito que refuta es la idea sobre el poco valor agregado que tienen nuestras exportaciones hacia el país asiático («a China solo le vendemos minerales, que no necesitan un TLC»). Al respecto, indica que las exportaciones no tradicionales han tenido una evolución creciente y sistemática a lo largo de los últimos años, resaltando el potencial del mercado chino.

Fairlie (2009a) indica la importancia creciente del comercio bilateral con China, que se ha convertido en nuestro segundo socio comercial, solo superado por Estados Unidos. Sin embargo, resalta la mayor importancia relativa de nuestras exportaciones tradicionales (mineras y pesqueras) hacia China, a diferencia de las realizadas hacia los EE.UU. y la UE, donde los productos no tradicionales han tenido un crecimiento sostenido.

Por otro lado, a pesar de destacar los logros en cuanto a desgravación inmediata, señala que los productos más estratégicos o más exportados del Perú hacia China tienen plazos de desgravación que van desde los cinco hasta los diecisiete años. En estas canastas se encuentran los productos agrícolas, que son altamente intensivos en mano de obra y que han tenido una diversificación y crecimiento importante en otros mercados. Finalmente, considera que se debe tomar en cuenta no solo el factor económico al evaluar este acuerdo comercial, pues se trataría también de un tema estratégico. Al ser China la próxima potencia mundial, desempeña continuamente un rol fundamental en el Pacífico y como actor gravitante en foros internacionales y partidarios de un orden multipolar.

Por último, para el IICA (2010) los conglomerados agroalimentarios que más se beneficiarían con una liberalización comercial con China, serían los de alimentos para animales, productos de la pesca, frutas y vegetales y aceites y grasas. Para el primer conglomerado, el principal producto es la harina de pescado. El IICA señala que en este caso los beneficios serían mayores si no fuera porque China prácticamente no aplica aranceles sobre este producto.

CEPAL (2010) realiza un balance sobre las relaciones entre China y América Latina y formula algunas recomendaciones, aunque no deja de mencionar los temores respecto a la aparición de posibles burbujas bursátiles e inmobiliarias o acumulación de deudas que serían de difícil recuperación. Sin embargo, destaca el creciente intercambio comercial entre ambas regiones e insta a buscar una asociación estratégica con China, debido a su rol cada vez más protagónico en la economía mundial. En sus recomendaciones, señala que es necesario superar el carácter interindustrial de las relaciones comerciales bilaterales creando asociaciones estratégicas (también tecnológicas) que aumenten el valor agregado de la cadena productiva y la distribución en el mercado final. De acuerdo a su análisis, los principales beneficiarios serían los

consumidores peruanos al tener mayor acceso a las importaciones provenientes de China. Cabe resaltar que se indica que el Perú enfrentaría un mayor riesgo de competencia frente a las exportaciones agroalimentarias provenientes del país asiático (comparado con la UE y EE.UU.). Sin embargo, debido a los diferentes niveles de especialización, los niveles de competencia serían relativamente bajos.

Canadá

El acuerdo comercial con Canadá no concentró la misma atención a nivel académico o social que los anteriores TLC mencionados. Fairlie (2010c) realiza un análisis de los posibles impactos de dicho acuerdo con el Perú y Colombia (únicos andinos que concluyeron negociaciones con el país norteamericano). El resultado de las negociaciones ha sido similar en muchos aspectos para ambos países. En ese sentido, indica que las relaciones económicas y de inversión entre el Perú y Canadá han crecido de forma sostenida en la última década, convirtiéndose en nuestro cuarto destino de exportación, mientras que Colombia no tiene relaciones comerciales tan intensas con dicho país. Es así que dentro de los países de la CAN el Perú es el principal socio comercial de Canadá.

A pesar de esto, Colombia habría negociado mejor que el Perú la rebaja arancelaria del comercio de sus bienes agrícolas, creando canastas de desgravación específicas para cada producto y plazos de desgravación más largos. El Perú, lamentablemente, no ha logrado algo similar.

Por otro lado, sucede con Canadá lo mismo que con China respecto de la poca diversificación de nuestros productos exportados. Las exportaciones hacia Canadá se concentran en minerales, mientras que las importaciones son principalmente cereales y bienes de capital. Además, las inversiones canadienses se han orientado precisamente al sector más relacionado con el comercio con Canadá: la minería. También en el comercio de servicios es un sector importante, en el que se detecta el encadenamiento productivo que presentan las empresas mineras canadienses con empresas proveedoras de servicios conexos.

Balance

Las estimaciones de los trabajos reseñados, en general, evidencian la necesidad de diversificar la cartera de exportación del país, particularmente para el caso de China y Canadá, donde las exportaciones peruanas son fundamentalmente tradicionales.

En el año 2000, las exportaciones no tradicionales significaban el 29,8% del total exportado. Diez años después, las mismas explican el 23%. Es decir la década estaría marcada por una tendencia hacia la reprimarización de nuestras exportaciones. Es cierto que una explicación de alto aumento de las exportaciones tradicionales es el efecto temporal de los altos precios de los minerales. Pero aún en el mejor escenario

la estructura comercial peruana no ha cambiado cualitativamente. Por ejemplo, el sector agroindustrial no tradicional, al que se le atribuye un alto nivel de crecimiento y en el que se depositan grandes expectativas, sigue explicando entre el 5% y 7% del total de exportaciones en el periodo 2000-2010.

En el caso de los productos sensibles, el mayor riesgo parece haberse encontrado en el TLC con EE.UU., dada la eliminación de la franja de precios en el comercio bilateral y el hecho de que la población más vulnerable se encuentre en la pobreza.

Cuadro 16: Productos sensibles

País	Productos sensibles
EE.UU.	Agrícolas: algodón, trigo, maíz, arroz Ganadería Productos lácteos
UE	Agrícolas: azúcar Productos lácteos
China	Textiles y confecciones, calzado y cueros Metalmecánica
Canadá	Agrícolas: cereales (trigo, cebada). Carne de bovino, de pollo Productos lácteos

Fuente: Elaboración propia con datos Fairlie (2007).

Los documentos de análisis realizados en los últimos años respecto a los acuerdos comerciales que ha venido firmando e implementando el Perú (se hayan mostrado a favor o en contra de aquellos), enfatizan la necesidad de implementar políticas complementarias que maximicen los beneficios de los sectores «ganadores» y minimicen los efectos sobre los «perdedores».

Estas políticas compensatorias deberían facilitar a los productores la colocación de sus productos en los mercados internacionales. En particular, se considera fundamental el mejorar la competitividad de los sectores agroexportadores y facilitar el proceso de ajuste que deberán realizar ante la competencia de las importaciones producidas por la liberalización comercial.

En ese sentido, se plantea entre las recomendaciones mejorar el marco institucional nacional y una mayor eficacia productiva como fuentes del crecimiento económico y la mejora de la competitividad.

Por último, se debe tomar una mayor atención a los obstáculos técnicos al comercio, dado que las restricciones no arancelarias al comercio cobran cada vez mayor importancia. En la siguiente sección se hace un balance comparativo de los principales TLC suscritos por el Perú.

IV. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS ACUERDOS COMERCIALES DEL PERÚ

El Perú ya tiene acuerdos de libre comercio firmados con sus principales socios comerciales, mientras quedan por ratificar los tratados con la UE y el EFTA y se negocia aún con Corea, Japón y el Acuerdo Transpacífico.

Cuadro 17: Tratados de Libre Comercio del Perú

Vigentes	En negociación
EE.UU. (2009)	EFTA (aprobado)
Chile (2009)	UE (aprobado)
Tailandia (2009)	Corea
Singapur (2009)	Japón
Canadá (2009)	
China (2010)	

Fuente: Elaboración propia.

Entre los acuerdos negociados por Perú, el de EE.UU. ha sido el más completo y el que ha servido como base para negociaciones posteriores, como la realizada con la Unión Europea. Para dicho acuerdo se consideraron 23 capítulos⁶, que incluyen compras públicas, propiedad intelectual, laboral y medio ambiente.

Canadá, por un lado, ha realizado los objetivos planteados al comienzo de la negociación de tener un TLC, por lo menos, con las concesiones que los andinos otorgaron a EE.UU., aunque hay mayor flexibilidad en algunos capítulos como agricultura. En este último, se permitió al Perú conservar su franja de precios sobre algunos productos en todos los acuerdos (UE, China y Canadá), salvo en el firmado con EE.UU.

Aunque los acuerdos con Canadá y EE.UU. fueron planteados originalmente como una negociación con el bloque andino, no se lograron superar las discrepancias entre los países andinos sobre temas como propiedad intelectual y compras públicas, en los cuales la UE tuvo propuestas inusualmente agresivas al comienzo de la negociación. Finalmente, ante la insistencia de Colombia y del Perú, la Unión Europea aceptó negociar bilateralmente con ambos, en lo que se denominó el formato

⁶ i) Disposiciones Iniciales y Definiciones Generales; ii) Trato Nacional y Acceso de Mercancías al Mercado; iii) Textiles y Vestido; iv) Reglas de Origen y Procedimientos de Origen; v) Administración Aduanera y Facilitación del Comercio; vi) Medidas Sanitarias y Fitosanitarias; vii) Obstáculos Técnicos al Comercio; viii) Defensa Comercial; ix) Contratación Pública; x) Inversión; xi) Comercio Transfronterizo de Servicios; xii) Servicios Financieros; xiii) Política de Competencia, Monopolios Designados y Empresas del Estado; xiv) Telecomunicaciones; xv) Comercio Electrónico; xvi) Derechos de Propiedad Intelectual; xvii) Laboral; xviii) Medio Ambiente; xix) Transparencia; xx) Administración del Acuerdo y Fortalecimiento de Capacidades Comerciales; xxi) Solución de Controversias; xxii) Excepciones y xxiii) Disposiciones Finales.

«multipartes». Las negociaciones con China, por el contrario, no tuvieron nunca la intención de ser elevadas a nivel andino, ni tampoco la polémica que generaron los otros acuerdos dentro de la CAN. No se negociaron con China artículos que podrían entrar en conflicto con la normativa andina.

Por otro lado, el planteamiento inicial de la UE consideraba trabajar el acuerdo bajo los pilares de comercio, cooperación y diálogo político. En el formato «multipartes», virtualmente se eliminaron los dos últimos y se buscó que dentro de cada capítulo se incluyeran consideraciones sobre temas de cooperación. Este hecho ha servido como uno de los principales argumentos para los críticos del AdA entre la UE, Perú y Colombia, pues se señala que, bajo estos términos, se trataría de un TLC y no de un acuerdo de asociación.

El acuerdo negociado con Canadá fue visto desde un inicio como un tratado comercial, que incluye capítulos de cooperación laboral y ambiental. El TLC con Canadá sí tiene un carácter sancionatorio (y cooperativo) en aspectos laborales, al igual que el TLC con EE.UU. y a diferencia del AdA con la UE, que solo tendría un carácter cooperativo. El TLC con Canadá incluye sanciones de hasta 15 millones de dólares ante el incumplimiento de los principios de la OIT destinados a resolver los conflictos identificados. Así, también tiene disposiciones que señalan que si se incumplen los compromisos establecidos se podrá convocar a un panel de revisión que determine un fallo al respecto. Por otro lado, el TLC con China solo incluye artículos⁷ sobre cooperación en materia laboral, no habiéndose firmado un capítulo específico sobre el tema. Tampoco se incluyen sanciones de incumplimiento.

El TLC con Canadá en materia de cooperación ambiental incluye compromisos de cooperación sin sanciones pecuniarias, como en el caso del AdA con la UE. En el formato con Europa, las disposiciones correspondientes a los capítulos de cooperación laboral y ambiental se encontraban contenidos en uno solo bajo el nombre de «Comercio y Desarrollo Sostenible». En el TLC con EE.UU., por otra parte, se incluyeron en las adendas disposiciones que indicarían que ante un incumplimiento de lo acordado en los capítulos de laboral y medio ambiente, las medidas de sanción pueden ahora conllevar a la suspensión inmediata de beneficios comerciales (Fairlie & Queija, 2007).

El interés de la UE y Canadá ha sido lograr concesiones similares a las que se dieron a EE.UU., teniendo en varias mesas de negociación este acuerdo como piso. Este ha sido particularmente el caso de la UE. En ese sentido, los tres acuerdos

⁷ Se firmó un «Memorando de Entendimiento sobre Cooperación en Materia de Trabajo y Seguridad Social entre el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo de la República del Perú y el Ministerio de Recursos Humanos y Seguridad Social de la República Popular China» (2008), que tiene un carácter cooperativo.

contienen disposiciones en disciplinas que son OMC-plus (como compras públicas). Sin embargo, Canadá no quiso negociar el capítulo de propiedad intelectual y solo se consideró la reafirmación de las ADPIC e indicaciones geográficas dentro del capítulo «Trato Nacional y Acceso a Mercados». También se estableció el reconocimiento de algunas indicaciones geográficas para ambas Partes. Lo negociado con China en propiedad intelectual también resulta modesto comparado a las concesiones hechas en los TLC con EE.UU. y la UE.

En el siguiente cuadro se hace una primera sistematización de lo acordado por capítulo en los diferentes TLC del Perú.

Cuadro 18: Análisis comparativo de los acuerdos Norte-Sur del Perú

Temas	Canadá		EE.UU.		UE		China	
	Perú	Canadá	Perú	EE.UU.	Perú	UE	Perú	China
% comercio liberalizado por el país a la	93,52%	100%	36,80%	59,70%	77%	99,30%	61,80%	83,50%
Entrada en vigor								
Liberalización final	99,71%	100%	100%	100%	100%	100%	90%	99%
Salvaguardia agrícola	Se mantiene para algunos productos agrícolas (lácteos, maíz amarillo, arroz, azúcar)		Se permite para algunos productos como mantequilla, queso y arroz		Está permitida para algunos productos lácteos y porcinos		No específica al sector. Sí salvaguardia global y bilateral	
Subsidios a la exportación	No se permiten		Se eliminan en el comercio bilateral		Eliminará subsidios para los productos que se desgraven totalmente		No se permiten	
Franja de precios	Se mantiene el sistema, salvo se especifique		No se permite		Se mantiene el sistema, salvo se especifique		Perú puede mantenerla para ciertos productos	
Inversiones								
Trato Nacional	a		a		a		a excluye fases de adquisición e inversión	
Trato NMF	a		a		a (solo para acuerdos previos)		a (No TLC o similares)	
Nivel mínimo de trato	a		a		-		a	
No aplicación de requisitos de desempeño	a		a		no se incluyen requisitos		-	

OPCIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA EN EL PERÚ: 2011-2015

Temas		Canadá		EE.UU.		UE		China	
Acceso a mercados		Perú	Canadá	Perú	EE.UU.	Perú	UE	Perú	China
Movimiento de capitales		Libre en virtud de lo acordado en OMC		Libre		Libre movimiento, salvaguarda ante "cualquier desequilibrio"		Libre	
Propiedad intelectual									
Biodiversidad y Conocimientos tradicionales		-		a ("understanding" no implica cumplimiento obligatorio)		a (solo reconocimiento)		a (compromiso de cooperación. Disposiciones relativas a protección)	
ADPIC – plus		-		a		a		-	
Datos de prueba		-		a Medicamentos por lo menos 5 años -Agroquímicos por lo menos 10 años		a Medicamentos por lo menos 5 años		-	
Patentes		-		a (Se prevé desarrollo de mecanismos compensatorios por demoras irracionales)		a (Partes podrán desarrollar legislación interna de compensación por retrasos)		-	
Marcas		-		a		a		-	
Obligación de suscripción a tratados internacionales		-		7 acuerdos debieron ser ratificados y sobre 3 existe el compromiso de hacer "esfuerzos razonables"		Perú está obligado a hacer "esfuerzos razonables" por la suscripción del PLT, al igual que con EE.UU.		-	
Compras públicas								No fue negociado un capítulo específico	
Trato Nacional		a		a		a		-	
Umbrales (bienes y servicios)	Gobierno central	\$ Cdn 76 500 (bienes)		\$193 000		\$194 000		-	
		\$ Cdn 76 500 (servicios)							
	Gobierno Subcentral	Se negó a negociar		\$526 000		\$380 000		-	
	Otras entidades cubiertas	\$Cdn 382 800 (bienes)		\$250 000		\$500 000		-	
\$Cdn 382 800 (servicios)									

Temas	Canadá		EE.UU.		UE		China	
	Perú	Canadá	Perú	EE.UU.	Perú	UE	Perú	China
Comercio transfronterizo de servicios								
Trato Nacional	a		a		a		a	
NMF	a		a		a (solo para acuerdos previos)		-	
Acceso a mercados	No limitaciones numéricas		No limitaciones numéricas		No limitaciones numéricas		No limitaciones numéricas	
Presencia local no exigida	a		a		No aplica pruebas de necesidad económica para provisión de servicios		a	
Medio Ambiente								
Sancionatorio	-		Solo si afecta al comercio		-		-	
Cooperación	a		a		a		a	
Diversidad biológica y conocimientos tradicionales	Se reconoce importancia. Compromiso de intercambio de información		Se reconoce importancia, no menciona mecanismos		Se reconoce importancia. Mecanismo de revisión de impactos		-	

Fuente: Elaboración propia.

Existe entonces una mayor similitud, por los capítulos negociados, entre los TLC con EE.UU. y el AdA con la Unión Europea. Son los acuerdos que más temas han abarcado y que han tenido posiciones más duras respecto a capítulos como propiedad intelectual y compras públicas, mientras los TLC con China y Canadá se apartaron de las polémicas que generó el capítulo de propiedad intelectual (Canadá al no negociarlo y China, al no incluir disposiciones que pudieran afectar la integración regional o la protección de la biodiversidad, al ser el país asiático también megadiverso).

El TLC con EE.UU. ha servido como base para el resto de acuerdos, en particular para el capítulo sobre inversiones, en el que se presentan mínimas diferencias en los acuerdos con Canadá, UE y China. EE.UU., la UE y Canadá presentan estándares laborales y medioambientales altos, aunque cabe recordar que es EE.UU. el único que logró imponer sanciones para ambos capítulos. En cambio, con China estos temas no formaron parte del TLC.

Por último, los acuerdos con EE.UU. y la UE son los que han originado un verdadero conflicto en el proceso de integración andina. Las divergencias sobre el TLC con EE.UU. ocasionaron la salida de Venezuela y el acuerdo con la UE produjo cierta

fragmentación en la CAN al ser negociado en el formato llamado «multipartes» y al incorporar disposiciones que implican modificaciones de las normas comunitarias andinas.

Balance

El Perú ha suscrito variedad de acuerdos Norte-Sur y Sur-Sur en cobertura, profundidad y niveles de compromiso en los diferentes capítulos de negociación. Pero claramente la prioridad ha estado en los acuerdos Norte-Sur, habiendo tenido el espacio regional una segunda prioridad (salvo casos bilaterales como Brasil y Chile). En los espacios globales se han descuidado los BRICS (excepto la relación bilateral con China).

El más ambicioso fue el TLC con EE.UU. Allí no solo se dieron concesiones en disciplinas superiores a las obtenidas antes por EE.UU., sino que se incluyeron adendas inéditas, particularmente en el caso de medio ambiente, como políticas de protección al inversionista, compras del Estado, servicios y solución de controversias, que no solo consolidan sino que profundizan el proceso de liberalización y apertura a de los noventa. Al mismo tiempo, se impusieron elevados estándares laborales y medioambientales que, si se cumplen, exigirán un replanteamiento de los usos y costumbres de los inversionistas extranjeros en el Perú de los últimos años (Fairlie, 2009a).

Este TLC ha sido la referencia y se convirtió en piso de negociación para acuerdos como el suscrito con la UE. En el formato multipartes terminó pareciéndose bastante al TLC con EE.UU., más allá de matices y flexibilidades en los capítulos de agricultura y servicios, por ejemplo. Los estándares laborales y medioambientales también son elevados, lo que venía desde los tratados internacionales y la condicionalidad incorporada a los países beneficiarios del SGP-plus.

Algo similar ocurre con Canadá, aunque con mayor énfasis en el lado laboral que en el medioambiental, disposición a la cooperación en diferentes ámbitos como en el caso europeo y menor cobertura y profundidad en algunos capítulos, como se muestra en el cuadro correspondiente.

Con China se han suscrito capítulos similares a los de EE.UU. en inversiones, servicios y solución de controversias, aunque lamentablemente no se han considerado capítulos de propiedad intelectual con contenidos significativos (aunque tampoco hay de compras del Estado y otros de defensa comercial). A diferencia de Chile, que fue mucho más gradual, el Perú siguió desde un primer momento un acuerdo más ambicioso con formato típico de TLC Norte-Sur. La diferencia principal se encuentra en la ausencia de estándares laborales y medioambientales, lo que perjudica potencialmente al Perú, al haber concedido bastante en protección de inversiones. No existe el contrapeso relativo que se encuentra en los casos de EE.UU. y de Europa.

En América Latina hubo una relación conflictiva con la CAN por la coexistencia de diferentes concepciones de desarrollo y de inserción internacional, agravados por la suscripción de TLC y la crisis internacional (Fairlie, 2009c).

Con MERCOSUR como bloque y Unasur también hubo relación distante. La excepción ha sido el vínculo con Brasil y se ha avanzado —aunque no todo lo deseable— en integración fronteriza, energética y temas de Amazonía y de cooperación que se han sumando a las crecientes inversiones brasileñas en el Perú.

Con Chile se firmó un acuerdo asimétrico, consolidado en las adendas, lo que se ha traducido en un intercambio Norte-Sur, la reversión de los saldos comerciales bilaterales y la profundización de presencia de inversiones en sectores estratégicos, lo que crea condiciones de conflicto potencial con un país con el que estamos definiendo un problema de fronteras marítimas en tribunales internacionales (Fairlie & Queija, 2007).

En suma, prioridad en el Norte, descuido en las relaciones vecinales y acuerdos asimétricos que consolidan un patrón primario-exportador. Garantía para inversionistas extranjeros, sin contraparte por el momento en el mismo TLC que permita cambios hacia una diferente inserción en la economía mundial. Todo el peso para paliar los efectos negativos de los TLC, reducir las asimetrías o aprovechar sus potencialidades, queda así en lo que se pueda hacer en las agendas complementarias. Salvo que se quiera renegociar los TLC o desconocerlos unilateralmente. Ese es otro escenario posible, cuyo análisis excede los objetivos de este trabajo.

V. AGENDA DE ACOMPAÑAMIENTO EN EL PERÚ

En el caso del TLC Perú-EE.UU. toda la discusión y esfuerzos del gobierno peruano se han concentrado en la agenda de implementación. En efecto, se ha cambiado la normativa nacional y se han hecho propuestas de modificación de la agenda andino-comunitaria que han llevado inclusive al conflicto con algunos de los socios. Se aprovechó de la coyuntura y además delegaron facultades legislativas al Ejecutivo para dictar unos 90 decretos legislativos, muchos de los cuales no tenían que ver directamente con la implementación del TLC.

Sin embargo, lo que constituye agenda complementaria ha sido prácticamente inexistente. Se identificaron tres productos agrícolas considerados como sensibles y «perdedores», para los cuales se destinó una compensación insignificante sin ninguna otra medida sectorial o destinada a algún sector específico. Inclusive, esta suma marginal fue eliminada por un ministro de Agricultura que señaló que dada la coyuntura de elevados precios internacionales de los alimentos, los sectores perdedores dejaban de tener tal condición y en todo caso se buscaría implementar un programa horizontal de fomento de la competitividad agropecuaria sin discriminar ningún sector.

En general, desde la perspectiva oficial han señalado que no existen costos relevantes de la suscripción del TLC, que si los hubiera serían marginales y que los sectores productivos deberían reorientar su actividad sin esperar que sea el Estado el que se encargue del proceso.

Lo que más se ha avanzado en esta línea, es el planteamiento de una agenda de competitividad, básicamente concentrada en el desarrollo de infraestructura física y productiva. Pero para tal fin lo que se plantea es un sistema de concesiones de modo que sea el sector privado el que se encargue de solucionar los «cuellos de botella» que puedan constituirse en una traba para el crecimiento de las exportaciones y el desarrollo del país.

Los mecanismos que se establezcan dentro de las agendas complementarias no deben contradecir lo establecido en el tratado comercial y además deberían estar vinculados a una agenda nacional de desarrollo. Los TLC muchas veces imponen los estándares del país desarrollado y la cuestión es si permitirá el crecimiento de las empresas locales y el desarrollo del país (UNCTAD, 2007).

En todo caso, estas medidas podrían ser implementadas sin la necesidad de tratados de libre comercio, que en ocasiones reducen los márgenes de maniobra del Estado obstaculizando la ejecución de estrategias nacionales de desarrollo.

La agenda de implementación en el Perú

El gobierno ha impulsado básicamente la agenda de implementación de una manera poco prolija. No ha sido una agenda consensuada en torno a dispositivos que permitan la ejecución del TLC con EE.UU. Luego de afirmar que el Perú estaba listo, se puso en evidencia que se requerían diversos cambios en normativa e instituciones, pero se hizo a nivel nacional a través de los decretos legislativos, por delegación de facultades otorgados por la mayoría parlamentaria. Y en el ámbito andino, con el cambio de normativa comunitaria en propiedad intelectual.

El casi centenar de decretos legislativos fue muy polémico. Primero, porque una proporción considerable habría excedido las atribuciones concedidas al no referirse al TLC propiamente, sino que se utilizaron para profundizar el modelo de liberalización y apertura de los noventa, siguiendo los lineamientos que el jefe de Estado planteó en su tesis del «perro del hortelano» (García, 2007a). Tendrían por tanto un carácter inconstitucional (Eguiguren, 2008).

Segundo, porque dichos decretos afectaban derechos de comunidades nativas de la sierra y selva, y no estaban en concordancia con el decreto 169 de la OIT que obliga a una consulta previa. Es decir, que las concesiones de tierras para explotación minera y petrolera se daban en tierras que las comunidades reclamaban como suyas, muy ricas en biodiversidad que sería destruida. Este enfrentamiento llevó a

los sangrientos hechos de Bagua donde perecieron numerosos nativos y policías. Los decretos se tuvieron que anular por el Congreso y se produjo una crisis parcial ministerial. El Congreso recientemente aprobó una ley para adecuarse a los convenios de la OIT, pero ha sido observada por el Ejecutivo, pues, en su opinión, otorgaría un derecho de veto a las comunidades nativas que puede frenar la inversión extranjera.

Tercero, porque hay un conflicto que se está presentando entre la protección de las inversiones y los derechos de los inversionistas, con la protección del medio ambiente definido en los altos estándares contenidos en las agendas del TLC (Fairlie & Queija, 2007). Se han dado concesiones sobre tierras que tienen actualmente uso agrícola, son bosques o fuentes de agua y más allá de los argumentos de cada parte, lo concreto es que los conflictos van en aumento y potencialmente son numerosos y significativos⁸.

En la minería hay importantes inversiones no solo de EE.UU. sino europeas, canadienses y chinas: países todos con TLC. En los primeros casos, con elevados estándares laborales y medioambientales en los acuerdos, con China no se acordó ese capítulo y también hay conflictos en el marco de la integración regional y bilateral con Brasil, particularmente en la proyectada integración energética y en menor medida con la ejecución del IIRSA.

En otras palabras, el conflicto se deriva no solo de los contenidos de los capítulos que se puedan tomar para la defensa de diferentes intereses presentes en los TLC. En última instancia, depende de la profundización de la estrategia de apertura que impulsa el gobierno, utilizando la implementación de los TLC. Esta situación es de difícil solución y se acerca una coyuntura electoral que posiblemente complicará más el panorama.

El conflicto se ha producido también en el área andina. No solo por el cambio de normativa comunitaria resistida por Bolivia y aprobada por mayoría (hecho inédito en el proceso de integración regional). Se han cuestionado también los TLC, la negociación bilateral y el propio mecanismo de toma de decisiones al interior (Bilaterals, 2009a).

Es decir, hay dos fases del conflicto. Una primera originada en la firma de los TLC de Perú y Colombia, que resisten Bolivia y Ecuador. Ahora inclusive porque sus nuevas constituciones no lo permiten y deben suscribir acuerdos para el desarrollo o tratado de comercio de los pueblos (Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, 2008). Esto afecta a las poblaciones, profundiza las asimetrías entre nuestros países, no protege la biodiversidad y favorece a las transnacionales.

⁸ <http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales-reportes.php>.

Estos bloques y alineamientos se han ido modificando. Es el caso actual de la decisión ecuatoriana de negociar un acuerdo con la Unión Europea, que difícilmente será muy distinto de los TLC de Perú y Colombia (aunque Ecuador reitera que nunca firmará uno). Se abren diferentes escenarios, donde las probabilidades de conflicto parecen predominar.

El segundo momento del conflicto está asociado a la implementación de los TLC por parte de Perú, ya que implica la modificación de normativa comunitaria y debilita diferentes mecanismos de la integración regional (principalmente propiedad intelectual). Ahora hay un *impasse* por la denuncia vigente boliviana ante el Tribunal Andino y el espacio que se abre con la discusión para el nombramiento de un nuevo secretario general de la CAN⁹.

La situación solo podría mejorar si se impulsaran los mecanismos de integración previstos en la propia CAN, por ejemplo implementando los acuerdos de Tarija (geometría variable, dos velocidades de las negociaciones y procesos de integración), que respetan las diferentes opciones de los socios en el ámbito andino y sudamericano. Sin embargo, parece que en el corto plazo predominarán las tensiones, más aún con los cambios políticos que se vienen operando en la región.

La agenda de competitividad

Ha sido prácticamente inexistente. No solo en lo que se refiere a la compensación de perdedores y sectores sensibles, sino en el impulso de la oferta exportable y su diversificación. Se han hecho esfuerzos en apoyar al exportador con créditos al sector, que han recibido algunas críticas por parte del gremio exportador debido a la demora de los trámites burocráticos y porque solo abarcan a pequeños y medianos empresarios. Como medida de facilitación de los trámites aduaneros, se instalaron 29 oficinas de Exporta Fácil Perú, en quince regiones peruanas, con la finalidad de reducir los trámites de exportación (para mercadería de hasta un valor de US\$ 5000 y 30 kg. por paquete). Se establecieron también programas y plataformas de servicios que brindan difusión, asistencia técnica y herramientas para los exportadores como: Gamarra Exporta, Región Exporta (incluye una Red de Soporte de Servicios de Información en diversas zonas del país), y asistencia a regiones. Además, se creó el Sistema Integrado de Información de Comercio Exterior (Perú Exportador), el cual concentra información que incluye fichas de productos, mercados, ferias, entre otros como ayuda a las pymes. Por último, se establece el Comité Multisectorial de Mercados Internacionales, que permitirá monitorear el aprovechamiento comercial en los principales mercados de destino, con participación pública y privada.

⁹ Ehlers renunció para ser ministro de Correa, pero había sido vetado por Bolivia previamente.

Además, se implementó la Ventanilla Única de Comercio Exterior, plataforma informática con dos componentes: mercancías restringidas que interconectarán ocho instituciones encargadas de la emisión de permisos para importación y exportación y servicios portuarios, que servirá para automatizar trámites de agentes marítimos ante seis entidades públicas (Fairlie, 2010c).

Sin embargo, respecto de la agenda vinculada al TLC con EE.UU., primero, se asignó solo una pequeña suma (40 millones de dólares) para tres productos sensibles. Cuando la coyuntura internacional se dio con precios internacionales altos de los alimentos esta fue eliminada. Se habló después de una agenda de competitividad agraria, cuyos mecanismos y resultados no son visibles hasta el momento. Nada se programó con anterioridad, los costos del TLC fueron calculados parcialmente y *ex-post* por parte del gobierno, así como los mecanismos compensatorios inicialmente planteados.

Las políticas sectoriales fueron eliminadas en los noventa. Se buscaban mecanismos transversales y neutros definidos por el mercado, para evitar distorsiones. Tampoco se dieron políticas de promoción de pymes, las compras del Estado para el impulso de la industria y pequeña empresa fueron limitadas y parciales, sin organismo de planificación, con instituciones estatales débiles y poco presupuesto para el impulso de cadenas productivas y clusters que busquen la diversificación y mayor valor agregado de exportaciones.

Lo más grave es el descuido del gasto en ciencia y tecnología, investigación y desarrollo, y la educación, en los que tenemos los ratios más bajos de inversión en la región. Esto limitará decisivamente el desarrollo en el largo plazo. Los compromisos asumidos en los TLC, tampoco propician mayor inversión en rubros como el de servicios profesionales y defensa de recursos estratégicos como la biodiversidad.

Esta situación ha perdurado y los últimos gobiernos no generaron cambios significativos. Tampoco en la coyuntura de la implementación de los TLC, a pesar de que se afirmaba que no eran la panacea y que son condición necesaria pero no suficiente. No se hizo caso a recomendaciones de los propios partidarios de la apertura y los TLC, que señalaban los riesgos de no hacerlo y mantener una estructura primario-exportadora (Giordano, 2006).

En el caso de puertos y concesiones de aeropuertos, en el tema de la energía como el gas, en las irrigaciones y las concesiones al capital extranjero se han hecho algunas obras de infraestructura significativa, aunque en medio de gran debate sobre los mecanismos, la transparencia y denuncias de corrupción.

Hay importantes deficiencias en infraestructura física, social e institucional, señalada inclusive por los partidarios de la estrategia y los TLC (IPE; Perales & Morón, 2010). Se han diseñado algunos planes exportadores a nivel nacional y regional, pero

no tienen la contraparte de recursos y el enfoque integral y la coordinación intersectorial que se necesitan.

En suma, consideramos que la prioridad ha sido la agenda de implementación y no la agenda de competitividad, aprovechando la coyuntura de los TLC. Si no se aumenta la oferta exportable, el potencial mayor acceso preferencial a mercados principales conseguidos en las negociaciones será inútil. Además, estos márgenes preferenciales se pierden aceleradamente, por lo que se está desaprovechando el poco tiempo (relativamente) que se tiene de ventaja frente a otros competidores.

No solo se debería minimizar los impactos negativos que podría haber en sectores «perdedores» (por medio de programas de compensación), sino también maximizar los beneficios de los sectores considerados «ganadores», explotando los nuevos ambientes económicos (Hausman & Klinger, 2008). En ese sentido, se podría buscar la promoción exportaciones de los sectores no tradicionales, como los vinculados a la biodiversidad peruana (productos agrícolas, pesqueros y forestales), y generar mecanismos de inversiones tanto públicos como privados en nuevas tecnologías destinadas a la exportación de productos del siglo XXI, como son los servicios ambientales. Las agencias de promoción de inversiones deberían contribuir con una agresiva estrategia de mostrar oportunidades privadas de inversión en sectores productivos no primarios. Cabe resaltar que también se deberían tomar en cuenta las nuevas asimetrías surgidas por la implementación de este tipo de tratados, propias de los acuerdos Norte-Sur.

Un tema que permanentemente ha sido reivindicado por los empresarios ha sido la propuesta de desarrollar e implementar una agenda de competitividad de consenso. Esta debería incluir el desarrollo de la infraestructura, la innovación y difusión tecnológica, el diseño de políticas productivas que fomenten las cadenas productivas y negociaciones en bloque adecuadas para la conquista de terceros mercados. Pero también hay elementos de conflicto cuando se discute, por ejemplo, el tema de los sobrecostos, ya que los empresarios suelen incluir en ellos los referidos al aspecto laboral. Si se tiene el enfoque de competitividad sistémica no hay problema. Si se mantiene un enfoque tradicional donde los costos laborales que respetan convenios internacionales se consideran una carga, allí sí habría conflicto.

Teniendo en cuenta que actualmente se están implementando por parte de Perú algunos TLC, especialmente el de Estados Unidos (y en un futuro próximo el de la Unión Europea), se puede ligar la agenda de competitividad a las agendas complementarias o de implementación. Si hay sectores productivos que serán desplazados por importaciones extrarregionales, esto afecta tanto a empresarios como a trabajadores. En ese sentido, no solo se podrían crear condiciones de consenso en torno a una agenda positiva, la agenda de competitividad, sino que se podrían plantear

además mecanismos de defensa comercial, como se intentó durante la crisis asiática en la década del noventa con la formulación de mecanismos de salvaguardia que iban a ser adoptadas regionalmente, pero no prosperaron por la oposición del gobierno peruano de entonces.

La agenda de competitividad ligada a diversificar la inserción internacional de los países andinos con exportaciones de mayor valor agregado tiene consenso y puede ser un factor dinamizador en la integración andina, coliderado por el sector empresarial. En esa dirección, se puede conectar esta agenda con las tareas pendientes de la integración andina referidas a profundizar la libre circulación de bienes, servicios, fuerza de trabajo y capitales que constituye una asignatura pendiente de la CAN.

Se podrían generar incentivos financieros de bajo costo (destinados a dar crédito a las PYMES exportadoras) que se vinculen a una gradual estrategia de procesamiento de las materias primas. Por ejemplo, existen oportunidades futuras de exportación de vitamina C provenientes del camu camu, de omega 3 de sacha inchi, ingredientes activos de plantas medicinales y productos alimenticios funcionales.

Existen algunas experiencias de fomento de PYMES exportadoras andinas, tanto desde cada uno de los países que han incluido algún componente de apoyo (tributario, financiero, de compras públicas) en sus políticas estatales, como desde el propio sector empresarial que ha incluido un comité referido a PYMES en casi todos los gremios. Se debe buscar la coordinación y potenciamiento de estas iniciativas en el ámbito de la integración regional. El comercio comunitario es fundamentalmente intraindustrial y de alto valor agregado y son principalmente PYMES los actores relevantes del proceso (Fairlie, 2010a).

La crisis

La coyuntura de la actual crisis internacional tampoco ha hecho variar las políticas. Mientras el resto de países usa la política comercial para proteger el mercado interno y apoyar a los exportadores, aquí solo se ha hecho tibiamente lo segundo. Tampoco se han considerado políticas sectoriales o para pymes o agentes que se definan como prioritarios o vulnerables (Dancourt & Jiménez, 2009).

Se ha continuado con la apertura unilateral y la suscripción de nuevos TLC. No solo no es la mejor coyuntura para hacerlo, sino que cuando entren en vigencia y se implementen paulatinamente se sentirán sus costos, que se sumarán a los que la propia crisis internacional genera.

Es decir que no solo no se ha impulsado una agenda positiva de competitividad promoviendo la articulación de sectores y actores (se ha confiado exclusivamente en las concesiones, el mercado), sino que no se ha respondido de manera integral a la crisis cautelando el mercado nacional y la economía. Sin políticas defensivas

(diferentes a algunas macroeconómicas adoptadas), el sector productivo nacional y la población en su conjunto tendrán que enfrentar no solo la crisis internacional sino la implementación de los TLC cada vez más numerosos. Por lo visto anteriormente, el escenario de conflicto a nivel nacional y regional adquiere mayor probabilidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arias, J. y Esquivel, J. (2010) *Oportunidades y posibles impactos de las negociaciones agrícolas internacionales de la Comunidad Andina*. IICA
- Banco Mundial (2005). *Global Economic Prospect: Trade, Regionalism, and Development*. Washington, D.C.
- Baldwin, Richard, 2006. «Multilateralising Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocs on the Path to Global Free Trade». *CEPR Discussion Papers 5775*, C.E.P.R. Discussion Papers
- Baldwin, Richard & Seghezza, Elena, 2007. «Are Trade Blocs Building or Stumbling Blocks? New Evidence» *CEPR Discussion Papers 6599*, C.E.P.R. Discussion Papers
- Berry, Albert 2003 Who gains and who loses? An economic perspective. En: Richard Sandbrook, (ed.) *Civilizing globalization: a survival guide*. Nueva York: State University of New York Press.
- Bilaterals (2009a). *Evo Morales dice que las «políticas de la muerte» de los TLC han dividido a la CAN*. Disponible en <http://www.bilaterals.org/spip.php?article15408&lang=en>
- Bilaterals (2009b). *Morales quiere firmar un «Tratado de Comercio de los Pueblos» con EE.UU.* Disponible en <http://www.bilaterals.org/spip.php?article15446&lang=en>
- Bouzas (2005). *El «nuevo regionalismo» y el área de libre comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente*. CEPAL. Revista No 85. Disponible en: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articuloCEPAL/4/21034/P21034.xml&xsl=/revista/tpl/p39f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>
- CEPES (2008). *Acuerdo Asociación UE-CAN: ¿quiénes ganan y quiénes pierden? Un estudio exploratorio sobre el sector agrícola*
- CEPES (2009). *TLC, producto por producto*. La Revista Agraria No 71. Disponible en: <http://www.cepes.org.pe/revista/r-agra71/LRA-71-10-13.pdf>
- CEPAL (2010). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2009*. Nueva York: CEPAL. Documento informativo.
- Crawford, J. & R. Fiorentino (2005). The changing landscape of regional trade agreements. Organización Mundial de Comercio. *Discussion Paper 8*. Ginebra.

- Dancourt, Óscar & Félix Jiménez (editores) (2009). *Crisis internacional. Impactos y respuestas de política económica en el Perú*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- De la Flor, Pablo (2010). *Integración regional y acuerdos Norte-Sur en los países andinos*. En J. Perales & E. Morón, pp. 61-84.
- Devlin, Robert & Antoni Esteveadeordal (2001). What's new regionalism in the Americas? BID-Intal. *Working Paper N° 6*.
- Eguiguren, Francisco (2008). *¿Los Decretos Legislativos dados por el Ejecutivo son Constitucionales?* OXFAM, Lima. Disponible en <http://es.oxfamamerica.org/noticias/publicaciones/INFORME%20OXFAM%20-%20DECRETOS%20LEGISLATIVOS%20Y%20TLC.pdf?searchterm=eguiguren>
- Escobal, Javier & Ponce, Carmen (2007). Liberalización comercial, tratados de libre comercio y pobreza rural. En: *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. Lima: GRADE, p. 67-100.
- Esteveadeordal, Antoni, Jeremy Harris, and Kati Suominen. (2007). «Multilateralizing Rules of Origin around the World». WTO/HEI/NCCR Trade/CEPR 17 Conference on Multilateralizing Regionalism.
- Esteveadeordal, A., C. Freund, E Ornelas. (2008). Does Regionalism affect trade liberalization? Center for Economic Performance. *CEP Discussion Paper No 868*. Mayo, Londres.
- Fairlie, Alan (2005). *Países andinos frente al TLC y la Comunidad Sudamericana de Naciones*. Lima: LATN, Fundación Friedrich Ebert.
- Fairlie, Alan (2009a). *La importancia creciente del desarrollo sostenible en la agenda comercial de Perú*. IISD. www.tradeknowledgenetwork.net/pdf/tkn_trade_peru_es.pdf
- Fairlie, Alan (2009a). *Integración regional y acuerdos norte-sur en los países andinos*. Lima: UNCTAD. En prensa.
- Fairlie, Alan (2009b). *Crisis internacional e integración regional*. En Óscar Dancourt y Félix Jiménez (editores).
- Fairlie, Alan (2010c). *Diagnóstico y propuestas para fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en la Comunidad Andina*. Lima: Comisión Andina de Juristas.
- Fairlie, Alan (2010c). *TLC, Estado y estrategias de desarrollo en el Perú*. Lima: PNUD.
- Fairlie, Alan (2010a). *Peru and Colombia: Similar strategies, contrasting reactions*. Global Trade Alert. En prensa
- Fairlie, Alan & Queija, Sandra (2007). *¿Adendas al TLC: Benefician al Perú?* Disponible en <http://www.redem.buap.mx/seminario/sem2007/alanysandra.pdf>

- Fairlie, Alan; Sandra Queija & Milagros Rasmussen (2006). Tratado de Libre Comercio Perú-EE.UU.: Un Balance Crítico. *LATN. Informe de la Comisión de Hacienda de Chile. Boletín 5*, pp. 128-10
- Ferrero, Alfonso (2010). *Historia de un desafío: sueño, batalla y victoria del Perú por el TLC*. Lima: Planeta.
- García Pérez, Alan (2007a). El síndrome del perro del hortelano. *El Comercio*, Lima, 28 de octubre de 2007. http://elcomercio.pe/edicionimpresa/html/2007-10-28/el_sindrome_del_perro_del_hort.html
- García Pérez, Alan (2007b). Receta para acabar con el perro del hortelano. *El Comercio*, Lima, 25 de noviembre de 2007. http://elcomercio.pe/edicionimpresa/html/2007-11-25/receta_para_acabar_con_el_perr.html
- García Pérez, Alan (2008). *El perro del hortelano contra el pobre*. *El Comercio*, Lima, 2 de marzo de 2008. <http://elcomercio.pe/edicionimpresa/html/2008-03-02/el-perro-hortelano-contra-pobre.html>
- Giordano, Paolo *et al.* (2006). *Perú. Documento de discusión sobre comercio e integración*. Lima: BID.
- Hausman R. & B. Klinger (2008). *Growth diagnostics in Peru*. Harvard University: CID Working Paper 181.
- INTAL (2002). *Informe ANDINO No 1*. BID. Buenos Aires
- INTAL (2005). *Informe ANDINO No 2*. BID. Buenos Aires
- Mendoza, Waldo (2010). Comercio internacional y pobreza rural en el Perú. En J. Perales & E. Morón, pp. 95-100.
- MINAG (2010). *Plan Estratégico Sectorial Multianual Actualizado del Ministerio de Agricultura 2007-2011*. Unidad de Política Sectorial Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Lima, Agosto
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador (2008). *La Constitución 2008 y las relaciones internacionales*. Ecuador: Presentación disponible en http://www.mmree.gov.ec/pol_exterior/constit_08.pdf
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú (2008). *Estudio Conjunto de Factibilidad para un Tratado de Libre Comercio entre Perú y China*.
- Observatorio de las Relaciones Unión Europea-América Latina (2005). Comunidad Andina: La Encrucijada de la Integración. *Monitor of Regional Integration. Brief N° 2*.
- OMC (Organización Mundial de Comercio) (2005). The changing landscape of regional trade agreements. *Discussion Paper N° 8*.

- OXFAM (2006). Cantos de Sirena: Por qué los TLC de Estados Unidos con los países andinos socavan el desarrollo sostenible y la integración regional. Oxford: *Informe de OXFAM* 90. Junio.
- Paredes, R. (2009). *Mitos y verdades del TLC Perú-China*. Lima: Comexperú.
- Park, Innwon & Park, Soonchan, 2008. «Free Trade Agreements versus Customs Unions: An Examination of East Asia». *MPRA Paper 11301*, University Library of Munich.
- Paz Cafferata, J. & J. Arias (2007). *El acuerdo de promoción comercial Perú-EE.UU. Posibles impactos en la agricultura peruana*. Lima: IICA. Disponible en <<http://webiica.iica.ac.cr/bibliotecas/repaiica/B0577e/B0577e.pdf>>
- Perales J. & E. Morón (editores) (2010). *La economía política del tratado de libre comercio entre Perú y EE.UU*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Pineda Hoyos, Saúl (2004). *35 años de integración económica y comercial. Un balance para los países andinos*. Lima: CAN.
- Rodríguez Miguel (2005) América Latina: Estrategias de Negociación y Acuerdos Comerciales. Presentación. *CAF Reporte sobre Economía y Desarrollo*. Caracas, 5 de diciembre de 2005. Disponible en: <http://www.caf.com/attach/19/default/M_Rodriguez.pdf>
- Saéz S. (2008). *La integración en busca de un modelo: los problemas de convergencia en América Latina y el Caribe*. CEPAL. Series LC/L.2914-P
- Secretaría General de la CAN (2004). Análisis del Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos. *Documento Informativo* 620. Rev. 1. 7 de mayo de 2004
- Secretaría General de la CAN (2006). Elementos para una evaluación del Tratado de Libre Comercio de Colombia y Perú con los Estados Unidos de América, frente al Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Andina. *Documento de Trabajo* 337. Lima.
- Secretaría General de la CAN (2008). *Revista de la Integración: La Construcción de la Integración Suramericana*. Edición N° 2. Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/public/revista_2.htm>
- Seminario, Bruno & O. Molina (2004). *El impacto del TLC en la situación del empleo en el Perú*. Lima: PNUD, Ministerio de Trabajo.
- Schejtman, A., y J. A. Berdegú. Towards a Territorial Approach for Rural Development. *Discussion Paper Series núm. 17*, idpm, School of Environment & Development, University of Manchester, 2008.
- Tussie, D y Heidrich (2008) Regional Agreements and the WTO: the gyrating wheels of interdependence. *LATN Working Paper No. 102*. Diciembre.
- Umaña, Germán (coordinador) (2003). *Análisis del Tratado de Libre Comercio Chile-Estados Unidos*. Lima: Comunidad Andina de Naciones (CAN).

- Umaña, Germán (2004). *El juego asimétrico del comercio: el Tratado de Libre Comercio Colombia-Estados Unidos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia/Centro de Investigación para el Desarrollo. Lima: CISEPA.
- UNCTAD (2007). *Informe sobre el comercio y el desarrollo 2007*. Panorama General. Ginebra: UNCTAD
- Varios autores (2006). *Las negociaciones hemisféricas y la Comunidad Andina. Evaluación de impacto*. Lima: Comunidad Andina de Naciones / BID.
- Vaillant, M (2007). Convergencias y Divergencias de la Integración Sudamericana. CEPAL *Serie Estudios de Comercio Internacional*, v. 1 83 CI, p. 3-68, 2007.
- Villasuso, J. M. & D. Osterlof (2008). *Las agendas complementarias al CAFTA-DR en Centroamérica*. San José: Red LATN
- Xinhua (2010). *China tiene en Perú principal destino de inversión en América Latina*. Disponible en <http://spanish.peopledaily.com.cn/31620/6959656.html>

Otras fuentes de información

- Aduanas del Perú (2010). www.aduanet.gob.pe
- CEPAL (2010). Base de Datos Estadísticos de Comercio Exterior: http://websie.eclac.cl/badecel/badecel_new/index.html.
- Defensoría del Pueblo (varios años). Reportes: <http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales-reportes.php>.
- IPE (Instituto Peruano de Economía) (varios años). www.ipe.org.pe.
- MINCETUR (2010). www.mincetur.gob.pe. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú. Lima.
- PROINVERSIÓN (2010). www.proinversion.gob.pe. Proinversión: Agencia de Promoción de la Inversión Privada.

PARTE 2
ESTRATEGIAS DE DESARROLLO

ECONOMÍA NACIONAL DE MERCADO: UNA ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO PARA EL PERÚ

Félix Jiménez

INTRODUCCIÓN

Este artículo contiene nuestra propuesta de una estrategia nacional de desarrollo para el Perú, denominada «Economía Nacional de Mercado», cuyo objetivo es centrar, o endogenizar, la fuente de generación de demanda e ingresos al interior del país. Es importante señalar, desde el inicio, que la Economía Nacional de Mercado (ENAM) es una estrategia de desarrollo que difiere tanto del desarrollismo Cepalino como del neoliberalismo.

El desarrollismo Cepalino y la estrategia ENAM de desarrollo le otorgan un papel importante al Estado, pues se considera que este es el principal instrumento de acción colectiva¹. Por lo tanto, el Estado debe tener solidez financiera, eficiencia administrativa y capacidad legítima de acción. Pero la estrategia ENAM de desarrollo, si bien critica la proposición neoliberal del mercado auto-regulado como mecanismo de generación de bienestar, no hace énfasis ni en el proteccionismo industrialista autárquico ni en la actividad empresarial del Estado como requisitos de la modernización

¹ La teoría económica de la acción colectiva —desarrollada por Mancur Olson y rápidamente incorporada al programa de investigaciones de la sociología y la política (véase, por ejemplo, Paramio, 2000; y, Vargas, 2003)— se ocupa de las explicaciones analíticas de la existencia y acción de colectivos o de grupos que tienen un interés común. Nos explica cuándo y cómo un determinado grupo de personas actuarán conjuntamente, no individualmente, con un mismo propósito, es decir, para producir un bien público o colectivo. Si los individuos que integran un grupo actúan guiados por la lógica del interés propio, no habría acción colectiva (véase Olson, 1992, p. 11). Solo un incentivo individual y selectivo estimularía a una persona racional de un grupo latente a actuar en forma orientada hacia el grupo (Olson, 1992, p. 61). El Estado, o el sistema de gobierno, también sería un grupo de acción colectiva, con la particularidad que provee bienes públicos puros (desarrollo e integración social, derechos sociales y políticos, reducción de la pobreza, profundización de la democracia, etcétera) premunido de capacidad política para administrar los incentivos selectivos o del poder legítimo de coerción. En este sentido, en la estrategia ENAM, el Estado, y no el mercado, es un instrumento de acción colectiva que promueve activamente el desarrollo económico y la integración social.

y el desarrollo. Ambos coinciden, sin embargo, en señalar que, a diferencia de lo que ocurre en los países del centro, donde el problema macroeconómico fundamental es cómo lograr una utilización socialmente deseable de la capacidad productiva y su crecimiento sostenido, en los países de la periferia, como Perú, el problema del desarrollo es cómo lograr que la asignación de recursos e inversiones se oriente hacia actividades agropecuarias y manufactureras para crear capacidad productiva y oportunidades de empleo y modernizar el país.

La consecuencia de política para el desarrollismo Cepalino es la industrialización deliberada, es decir, la política de industrialización sustitutiva de importaciones junto a un Estado que se involucra en el proceso productivo. Esta es la estrategia ISI de desarrollo. La consecuencia de política en la estrategia ENAM de desarrollo es eliminar las restricciones que enfrenta la inversión privada nacional para expandirse y crear mercados internos, es decir, eliminar sus restricciones para reorientar su asignación creando un circuito nacional de generación de demanda e ingresos.

El argumento de Friedrich List (1841) a favor de la política arancelaria de protección de la llamada industria infante, como desvío temporal del libre comercio para «conquistar el mercado interno», fue utilizado por el desarrollismo Cepalino para justificar su estrategia de desarrollo hacia adentro mediante la industrialización por sustitución de importaciones. Pero el argumento a favor de la protección del mercado doméstico es lógicamente incompleto: hace énfasis en el abastecimiento del mercado interno desde las industrias domésticas, es decir, hace énfasis en la oferta industrial, pero no explica la fuente ni el tamaño de la demanda agregada doméstica. Como señala Bhaduri (2000), hasta la formulación keynesiana de la teoría de la demanda efectiva, los que discutían acerca de los vicios y virtudes de la protección del mercado doméstico no tenían idea alguna acerca de sus determinantes y de su tamaño.

Otro problema vinculado al proteccionismo Cepalino es, además de la sobreestimación del supuesto peligro de la apertura económica, la renuncia implícita al control o administración del tipo de cambio, que, como se sabe, es el principal precio macroeconómico de una economía abierta (Bresser-Pereira, 2007). La experiencia asiática es elocuente a este respecto. El uso de este precio es fundamental en una economía abierta. El argumento de la teoría convencional a favor de la apertura comercial indiscriminada y la inserción pasiva a la economía internacional se funda en sus supuestas ventajas para el bienestar de los consumidores. La competencia internacional asegura costos y calidad favorables a los consumidores. Pero este es un argumento parcial. Los efectos, positivos o negativos, de la competencia libre entre productores sobre el bienestar de los consumidores, dependen de sus efectos en el tamaño del mercado interno. Si la apertura reduce el mercado interno y el nivel

de actividad económica porque los productores extranjeros capturan parte importante del mercado doméstico, el nivel de bienestar de los consumidores dentro del país disminuirá debido a la reducción del nivel de empleo. El libre comercio mejorará el bienestar de los consumidores mediante una más eficiente asignación de los recursos solo si se supone que deja inalterado el nivel de empleo en la economía (Bhaduri, 2000)².

La apertura comercial, en el contexto de la libre movilidad de capitales, preconizada por el neoliberalismo, trasladó el énfasis de las políticas hacia una estrategia exportadora en detrimento del mercado interno. Entonces, para crecer generando excedentes de exportaciones, los países buscaron ser más competitivos en precios frente a otros reduciendo sus costos unitarios de producción fundamentalmente mediante la flexibilidad salarial y la desregulación del mercado de trabajo. Los resultados son: a) una falacia de composición, pues no todos los países pueden generar superávit comerciales al mismo tiempo; b) una contracción de la demanda interna o su pérdida de dinamismo, para cualquier país en particular que adopta esta estrategia (Palley, 2003; Bhaduri, 2005); y, c) una tendencia al déficit externo por el aumento de las importaciones, aumento que, a su vez, refuerza la tendencia a la contracción de la demanda interna.

En la estrategia ENAM de desarrollo, en el contexto de una economía de mercado abierta, la administración del tipo de cambio permite reforzar el papel de la demanda en la creación y expansión de mercados internos al mismo tiempo que promueve el desarrollo de actividades de producción de transables o exportables. En la estrategia ISI de desarrollo este instrumento tuvo un papel subordinado frente al uso de los aranceles y los controles cuantitativos de las importaciones. Con la liberalización financiera, impuesta como parte de las políticas neoliberales del Consenso de Washington, el tipo de cambio se subordinó a la política antiinflacionaria y se optó, como gran instrumento catalizador del crecimiento, por la inversión extranjera, nada nuevo, en este último caso, al modelo primario exportador criticado por el desarrollismo Cepalino. La estrategia ENAM de desarrollo, es, por lo tanto, una nueva forma de nacionalización económica porque opone a la idea de mercados financieros sin límites nacionales —impuesta por la globalización neoliberal— el uso

² Se dice que debido al predominio de los bienes complementarios en el total de importaciones, la apertura comercial podría ser un choque de oferta positivo que beneficia a la producción local. Pero esta hipótesis no contempla, primero, que ese predominio por sí solo no cambia la orientación de la inversión local, por la estrechez de mercado interno y de financiamiento (véase más abajo el comportamiento de la inversión en Maquinaria y equipo); y, segundo, que la apertura asociada a una apreciación cambiaria, al reducir los precios relativos de la maquinaria y equipo importados, favorece a las actividades de producción de bienes no transables, reduce la rentabilidad de bienes transables y, por lo tanto, afecta negativamente la acumulación de capital en este último tipo de actividades.

soberano del instrumento cambiario, el control del flujo internacional de capitales especulativos y el desarrollo del mercado de capitales en moneda nacional para apoyar la expansión de los mercados domésticos³.

Oponerse al modelo neoliberal peruano es, según sus defensores, estar en contra del mercado. No hay teoría económica que no tenga como objeto de estudio una economía de mercado. La estrategia ENAM de desarrollo también se basa en el mercado, pero le atribuye al Estado un papel promotor y regulador activo. No es una estrategia contra el mercado. Por oposición al modelo neoliberal esta es una estrategia de construcción de una economía nacional de mercado. Nacional porque sitúa el circuito de generación de demanda en el interior del país, condición necesaria para el desarrollo de capacidad empresarial local; también porque hace énfasis en la expansión de la inversión privada local y porque su propósito final es el desarrollo de una nación con justicia, sin exclusiones de ningún tipo, y con democracia. Pero es una estrategia donde el principal instrumento de acción colectiva es el Estado y no el mercado. Para construir nación se requiere nacionalizar la economía y las actividades estratégicas, es decir, ponerlas al servicio del interés nacional.

Este trabajo analiza en la segunda sección las características estructurales de la economía peruana que el actual modelo de crecimiento neoliberal reproduce; en la tercera sección se desarrollan las razones por las cuales este modelo es desnacionalizador, es decir, sitúa la fuente de demanda en el exterior. El objetivo es mostrar al lector qué es lo que se pretende cambiar con la estrategia ENAM de desarrollo. En la cuarta sección se desarrolla el contenido de esta estrategia mostrando por qué se trata de una opción orientada directamente a resolver los problemas estructurales de la economía peruana. En la última sección, a modo de conclusión, se hace una síntesis apretada de los elementos más importantes de la estrategia ENAM de desarrollo.

2. CARACTERÍSTICAS ESTRUCTURALES DE LA ECONOMÍA PERUANA QUE EL MODELO NEOLIBERAL REPRODUCE

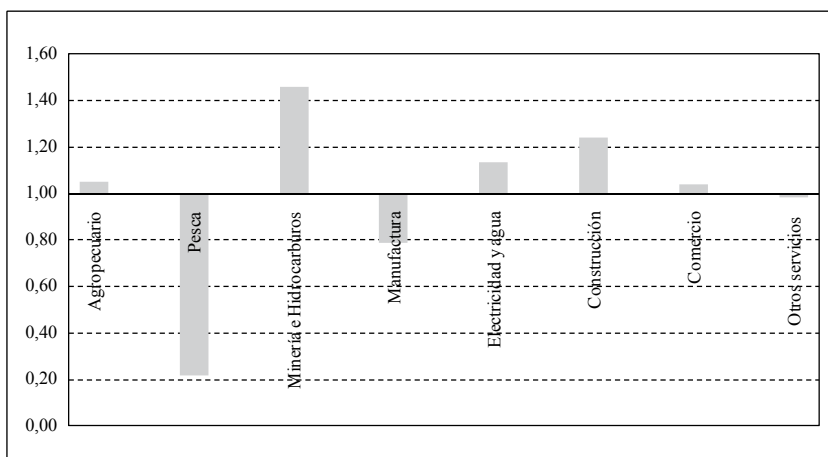
El modelo de crecimiento es primario exportador. Las exportaciones tradicionales predominan desde la década de los años cincuenta del siglo pasado. Se mantienen en un promedio de 75% desde el año 1981. La novedad, sin embargo, es que durante los últimos tres años las exportaciones tradicionales son predominantemente mineras.

³ La desregulación y liberalización financiera desde mediados de los setenta «han desatado el comercio de divisas a un nivel sin precedente. En comparación con su volumen diario de transacciones de algo así como 1,2 billones de dólares [...], las reservas totales de divisas de todos los bancos centrales son significativamente pequeñas, mientras que el comercio internacional de bienes y servicios y la inversión extranjera en conjunto no alcanzan el 4% de esas transacciones» (Bhaduri, 2005b: 128).

De otro lado, no se observa cambios significativos a favor de las exportaciones no tradicionales. Las exportaciones no tradicionales representaron en promedio el 28,2% del total en los años 2001-2005 y el 22,9% en los años 2006-2008.

El estilo de crecimiento descuida el desarrollo de la industria manufacturera. Este es un sector que genera y multiplica más el empleo y los ingresos. El comportamiento del PBI se desconecta del empleo en la industria manufacturera y los que lideran el crecimiento son los sectores primarios, la construcción y el sector comercio y servicios. En el periodo 1994-2009 las variaciones porcentuales acumuladas de estos sectores fueron superiores a la del PBI (véase gráfico 1).

Gráfico 1: Sectores que lideran el crecimiento, 1994-2009
(tasa de crecimiento de sectores/tasa de crecimiento del PBI)



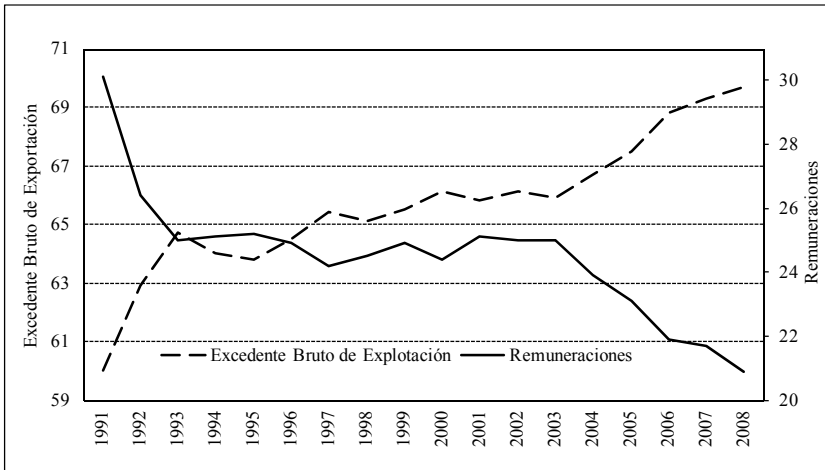
Fuente: BCRP. Elaboración propia.

El modelo primario exportador terciariza la economía. El 71,7% de la PEA de 2008 (14,7 millones de trabajadores) trabaja en el sector terciario (porcentaje mayor al 65,9% que corresponde al año 1991). Este sector genera el 61% del PBI. De esa PEA, 11,7 millones (77%) trabajan en empresas de uno a diez trabajadores (donde el ingreso mensual es de 600 a 650 soles). El resto se reparte entre empresas de diez a cincuenta personas (7%, que gana 1082 soles) y de más de cincuenta (16%, con ingresos de 1664 soles). Hay tercerización con empleo de muy baja calificación y productividad.

El modelo neoliberal acrecienta la desigualdad de ingresos. Los ejecutivos de la minería ganan 23 veces más y los ejecutivos del sector financiero diecisiete veces más que el salario promedio de un obrero. El excedente bruto de explotación aumenta desde

60% del PBI en 1991 hasta 69,7% en el año 2009 (véase gráfico 2). Si no se considera el consumo de capital fijo, el excedente neto aumenta de 52,7% a 63%. Por su parte las remuneraciones de los trabajadores reducen su participación en el PBI de 30,1% a 20,9%.

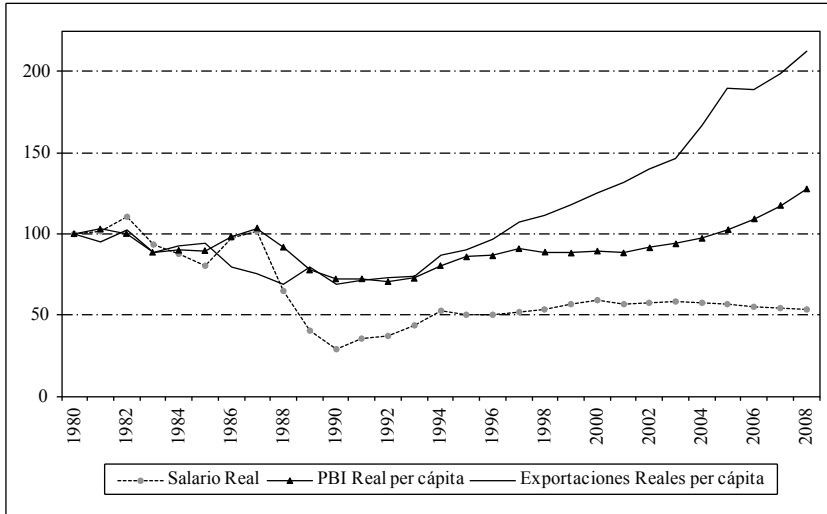
**Gráfico 2: Excedente de explotación y remuneraciones
(en % del PBI)**



Fuente: INEI. Elaboración propia.

De otro lado, hay una desconexión entre el comportamiento de los salarios reales, el PBI per cápita y las exportaciones per cápita. Entre 1987-1990, el salario real cae en 72%, después se recupera hasta alcanzar en el año 2000 el 58,6% de su valor de 1987; y vuelve a caer hasta alcanzar en el año 2008 solo el 52,8% del salario de 1987 (véase gráfico 3). El PBI per cápita también se recupera después de haber caído 31,2% entre los años 1987 y 1990, pero sus movimientos posteriores ya no coinciden con los del salario real. Lo mismo ocurre con las exportaciones per cápita; crecen más rápido que el PBI per cápita y no contribuyen para nada a elevar los salarios reales.

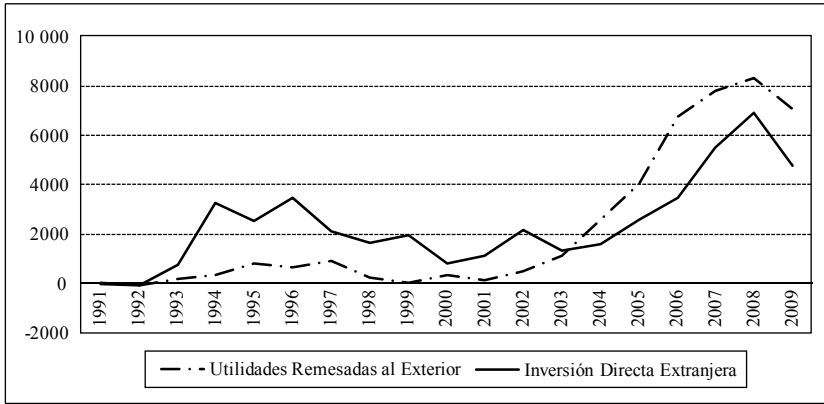
Gráfico 3: Perú: salario, PBI y exportaciones
(variables reales per cápita, 1980=100)



Fuente: BCRP/MType. Elaboración propia.

El modelo neoliberal es exportador neto de capitales, genera ingresos que no se incorporan al circuito de demanda interna. Los capitales extranjeros expatriaron utilidades por 344 millones de dólares en el año 2000 y por 8346 millones en el año 2008 (el monto expatriado creció a una tasa promedio anual de 50%). En el 2009, año de crisis, este monto se redujo pero a solo 7064 millones de dólares (véase gráfico 4). Esta ganancia, que en soles representa cerca de 25 mil millones, contrasta con los ingresos de todos los pobres del Perú (cerca de 21 mil millones de soles en el año 2009). Por otro lado, los montos de la inversión directa extranjera (IDE) de los últimos seis años son sistemáticamente menores que los montos de las utilidades remesas.

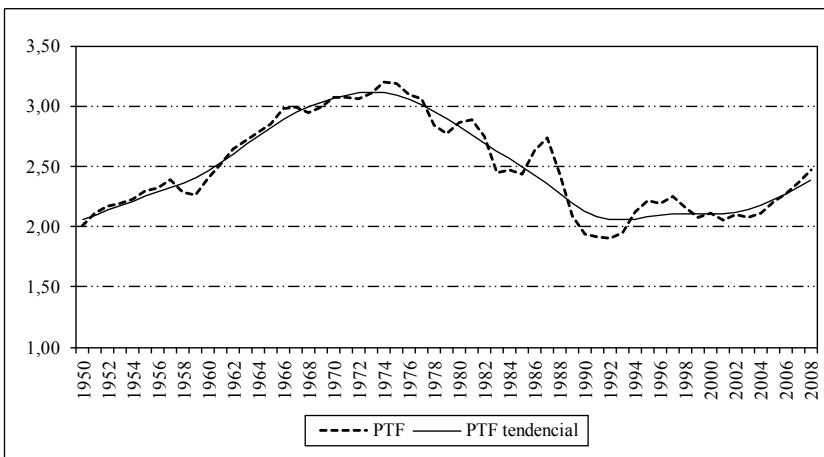
**Gráfico 4: Utilidades expatriadas e IDE en el país
(millones de dólares)**



Fuente: BCRP. Elaboración propia.

El modelo neoliberal no genera aumentos sostenidos de la productividad ni moderniza la economía. La productividad total de los factores (PTF) aumenta sostenidamente hasta alcanzar un máximo durante 1974-1975 (véase gráfico 5). Después desciende hasta estancarse durante 1991 a 2004. En los últimos cinco años inicia una leve recuperación, pero aún no logra superar los niveles registrados a inicios de los años sesenta. Su valor en el año 2005 representa una caída de 31% respecto a sus valores registrados en los años 1974-1975, y el de 2008 representa una caída de 23%.

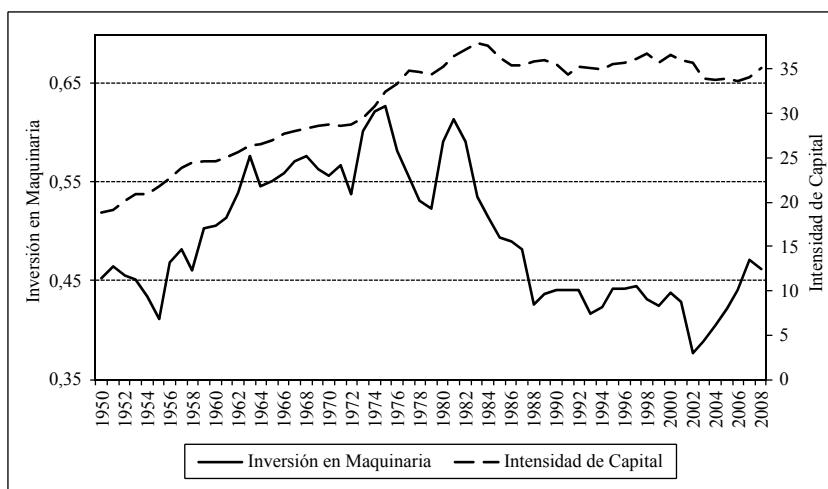
**Gráfico 5: Evolución de la productividad total de los factores
(1950-2008)**



Fuente: BCRP. Elaboración propia.

Hay relación entre la PTF y la relación capital trabajo —indicador importante de modernización económica—: durante 1950-1975 se produce un importante proceso de modernización. Entre 1980-2008 la relación capital trabajo desciende ligeramente; y la productividad cae. Por lo tanto, en este último periodo, no hay proceso de modernización de impacto para el conjunto de la economía. Esta hipótesis se corrobora con la presencia de un cambio en la estructura de la inversión bruta fija. La participación de la inversión en maquinaria y equipo cae como porcentaje de la inversión total durante las tres últimas décadas, mientras la participación de la inversión en construcción aumenta notoriamente (véase gráfico 6). «Se podría decir que la inversión de estos tiempos es básicamente en construcción más que en maquinaria y equipo para la agricultura y la manufactura.» (Jiménez, 2009, p. 175).

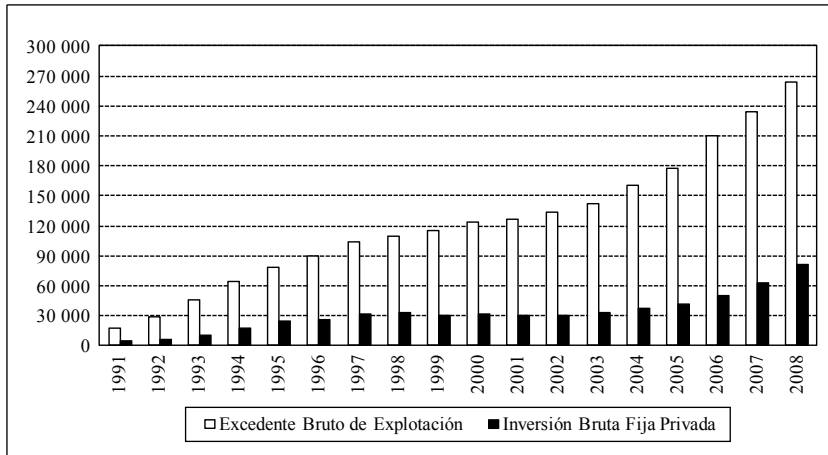
Gráfico 6: Relación capital/trabajo e inversión en maquinaria y equipo



Fuente: BCRP-INEI. Elaboración propia.

Por otro lado, mientras crece la participación en el ingreso del excedente de explotación y se reduce la de las remuneraciones, la inversión como porcentaje del excedente de explotación no aumenta significativamente (véase gráfico 7). En 1991, año de recesión, la inversión bruta fija privada representaba solo el 21,8% del excedente bruto de explotación; luego aumenta hasta alcanzar el 29,6% en el año 1997, pico del ciclo económico. En los años que siguen este porcentaje disminuye sostenidamente hasta el valor de 22,4% en el año 2002, para luego mantenerse casi constante durante tres años. Aumenta a 23,8% en el año 2006 y a 26,2% en el año 2007; y, recién en el año 2008, nuevo pico del ciclo, recupera su valor histórico alcanzando el 30,4%, cifra mayor en solo 0,8 puntos respecto a la registrada en el año 1997.

Gráfico 7: Excedente bruto de explotación e inversión bruta privada (millones de soles)



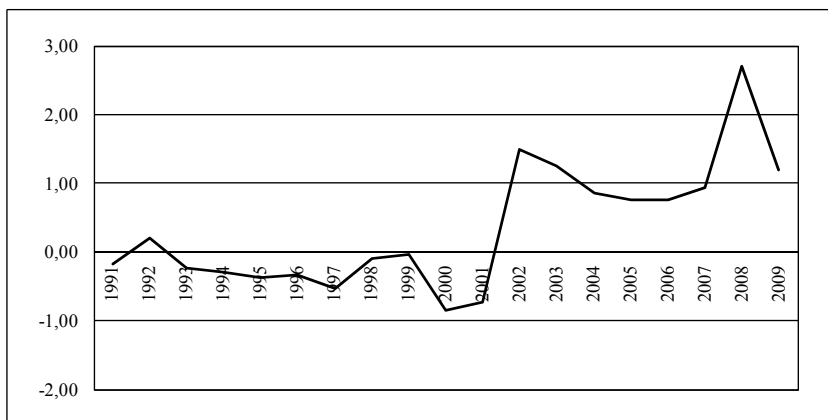
Fuente: BCRP-INEI. Elaboración propia.

Los superávits comerciales que genera el modelo neoliberal son, en promedio, menores que las utilidades repatriadas (véase gráfico 8). Hasta el año 2001 el crecimiento económico fue acompañado de déficit comerciales, después el modelo exportador neoliberal genera superávits comerciales crecientes. Precisamente en estos últimos ocho años (desde el 2002) la salida neta de capitales por utilidades repatriadas (que se registra en la renta neta de factores) supera, en promedio, a la «entrada de capitales» por el concepto de superávit comercial. En el periodo 2002-2009 el superávit comercial total fue de US \$ 35 734 millones mientras que el monto total de las utilidades repatriadas fue de US \$ 38 125 millones. En cuatro años de este periodo, 2002-2003 y 2008-2009, las utilidades repatriadas superan significativamente al superávit comercial. En el año 2008 las utilidades repatriadas son mayores en 170% al superávit comercial.

En resumen, los problemas estructurales de la economía y sociedad peruana son: a) Heterogeneidad estructural, incipiente articulación sectorial y geográfica, reducidos mercados internos y, por lo tanto, débil integración de la economía nacional. Esto se expresa en la existencia de heterogeneidad también en la productividad. b) Pobreza, desigualdad e insuficiencia de empleos e ingresos decentes. Un alto porcentaje de la población es pobre. El ingreso por trabajo como porcentaje del ingreso total ha disminuido notoriamente en los últimos años. Por otro lado, el coeficiente Gini para el medio urbano aumentó de 0,431 a 0,434 entre los años 2008 y 2009, aunque hay que señalar que este no es un buen indicador del grado de desigualdad en la distribución

del ingreso porque tal como se calcula en Perú no toma en cuenta que las personas de altos ingresos («los ricos») se niegan a responder las encuestas o no es posible lograr encuestarlos (Ravallion, 2001). c) Empleo de baja calidad y concentrado en sectores terciarios (comercio, transporte, servicios y construcción) y en el sector agropecuario rural. d) Sector informal grande, terciario y de baja productividad.

Gráfico 8: Utilidades repatriadas entre balanza comercial



Fuente: BCRP-INEI. Elaboración propia.

En un modelo que reproduce estas características estructurales, la fuente de generación de demanda e ingresos no se ubica ni se orienta al interior del país; por eso el crecimiento de la productividad tiene un menor dinamismo que el que se registró durante el periodo del desarrollismo basado en la sustitución de importaciones. Es un modelo que atrasa o estanca los salarios, que acrecienta la desigualdad en la distribución del ingreso, que genera un alto porcentaje de pobreza estructural y que exporta capitales hacia las matrices del capital transnacional. Es verdad que con el crecimiento económico aumentó el empleo, pero lo hizo a costa de una creciente desigualdad de ingresos, del estancamiento de los salarios y de la desprotección social de los trabajadores.

3. EL MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL ES DESNACIONALIZADOR

Por las razones anteriores, el modelo neoliberal aplicado al Perú desarrolla un circuito económico desnacionalizador. La caída de la tasa de crecimiento de 9,8% en 2008 a 0,9% en 2009, provocada por la crisis internacional, revela la desconexión de la economía con sus mercados internos, su fuerte dependencia de la inversión extranjera y

de lo que ocurre en el mercado internacional. Esta es historia conocida después de las dos últimas crisis internacionales —la de 1997-1998 y la de 2007-2008—, pero no parece suficiente. ¿Por qué es desnacionalizador?

Primero, porque la versión neoliberal del modelo exportador aplicado aquí (que es distinta de la versión exportadora de los países del Asia), no considera el desarrollo de los mercados internos. Deja de lado los factores de demanda interna y hace énfasis en el minimalismo estatal, en consonancia con la teoría neoclásica del comercio internacional y del crecimiento económico. Para esta teoría, el mercado auto-regulado es eficiente, las distorsiones en el mercado son originadas por la intervención del Estado y los países comercian porque tienen distintas especializaciones beneficiándose del comercio si cada uno produce y vende lo que sabe hacer relativamente mejor.

Segundo, porque, a diferencia de lo que ocurrió en los países asiáticos, orienta el desarrollo fuera de los mercados internos, creando en su lugar enclaves que no tienen conexiones con la economía interna y no toma en cuenta los intereses de la comunidad nacional de la sierra y la selva del país. Es un modelo exportador de materias primas que replica el patrón de crecimiento de los años previos al periodo sustitutivo de importaciones. La fuente de su dinamismo no se encuentra en la expansión de la demanda y de los mercados internos, por eso hace depender el crecimiento económico de la demanda de exportaciones, con lo cual acrecienta la vulnerabilidad de la economía a las fluctuaciones de los mercados de sus exportaciones.

Tercero, porque su focalización en las exportaciones, dada las condiciones de las que se parte, genera comportamientos ventajistas en la competencia internacional mediante la supresión de los derechos de los trabajadores, el mantenimiento de salarios reales estancados, la imposición de contratos de estabilidad tributaria que lesionan la soberanía nacional, y la desatención de los costos medioambientales de la explotación de recursos primarios. Las exportaciones tradicionales usufructúan, además, de la renta natural de los recursos, mientras que las exportaciones no tradicionales basan su competitividad en mano de obra barata y de baja calificación.

Finalmente, porque privilegia las inversiones extranjeras en la actividad primaria exportadora que vende en los mercados externos, en lugar de promover el crecimiento de la demanda interna en consonancia con un aumento diversificado de la oferta productiva. El modelo exportador neoliberal no permite aprovechar internamente los frutos del progreso técnico o los aumentos de la productividad a favor del interés nacional.

El subempleo, el desempleo, la informalidad, la pobreza, los bajos ingresos y su desigual distribución, la baja productividad, etcétera están indisolublemente asociados al estilo o modelo de crecimiento y desarrollo de la economía. Este modelo desnacionalizador enfrenta restricciones que no le permiten autosostenerse. Se trata

de un problema asociado a la tendencia de largo plazo de la economía y a la naturaleza de sus ciclos. Por un lado, porque perpetúa la desarticulación sectorial y descuida la creación de mercados internos. Las relaciones sectoriales son débiles o inexistentes y, en particular, la relación entre la industria y la agricultura de la sierra y selva prácticamente no existe. La falta de una red vial que conecte la economía con la geografía y demografía del país, impide la creación de nuevos mercados internos y la expansión de los que ya existen. La consecuencia de esta economía desarticulada y dependiente es la insuficiencia estructural de empleos e ingresos que reproduce las condiciones precarias de vida en la que vive la inmensa mayoría de la población del país. Hay, por lo tanto, un nivel de pobreza estructural alrededor del cual fluctúa la pobreza efectiva con el ciclo económico: disminuye en los periodos de boom y aumenta en los periodos de recesión. Y, por otro lado, porque el origen del crecimiento económico y de los ciclos es exógeno y no endógeno debido a su fuerte dependencia de la economía internacional. La localización de la fuente de demanda e ingresos en los mercados externos, impide el uso autónomo y eficiente de las políticas económicas por parte del Estado.

Estos problemas no se pueden resolver con la estrategia neoliberal que se apoya más en el ahorro externo y en los sectores no transables y primarios tradicionales. No se puede olvidar que el neoliberalismo reprimarizó la economía y la hizo más vulnerable a los shocks internacionales. Para sostener el crecimiento por largos periodos, generar puestos de trabajo estables y mejorar la distribución de la riqueza es necesario recuperar el papel de la agricultura y la industria. Sin un proceso de reindustrialización, pero con base en la agricultura y en el marco de una economía abierta y de mercado, es imposible asegurar un crecimiento económico autónomo, viable y socialmente aceptable, a largo plazo, tanto por el lado del empleo como por el lado de la equidad. Además, con una agricultura e industria liderando el crecimiento y ancladas en los mercados internos articulados, se mejorará la inserción comercial de la economía incrementando el peso de los productos no tradicionales manufacturados en el total de las exportaciones y, al mismo tiempo, se reducirán las importaciones que le quitan mercado doméstico a la producción nacional⁴.

⁴ El desarrollo de una estrategia de crecimiento autónomo, en el sentido que se centra en los mercados internos, es también una contribución a la reducción de la volatilidad de la economía internacional global en su conjunto. «Cuando hay muchos centros autónomos de crecimiento, se reduce la probabilidad de una ralentización del crecimiento global, pues un resultado de este tipo depende de que la ralentización ocurra simultáneamente en todos los centros de crecimiento. Sin embargo, si una parte importante de la economía global (el bloque de los países en desarrollo) es dependiente de otro importante segmento (el bloque de los países desarrollados), todo lo que se necesita para una ralentización global es que la ralentización ocurra en el bloque líder» (Palley, 2002).

Las crisis internacionales de 1997-1998 y de 2008-2009 han evidenciado la fragilidad del modelo neoliberal y su dependencia del capital extranjero. Salieron capitales y la economía entró en recesión. En la primera, la sobre-reacción del tipo de cambio, dada la dolarización del sistema bancario, provocó quiebras bancarias, lo que redujo drásticamente el crédito, provocando una recesión más prolongada. En la segunda no se produjo quiebras bancarias y la recesión fue más breve, porque los efectos de la salida de capitales se compensaron con la inyección de reservas internacionales al mercado por parte del Banco Central. La acumulación de reservas por esta institución es lo que hizo la diferencia. Es importante señalar, asimismo, que las elevadas tasas de crecimiento de los últimos años se registran con un aumento simultáneo de la desigualdad social y económica.

El triunfo de la democracia luego de la primera crisis, no estuvo asociada con una concepción de desarrollo para un país pobre y con una economía desconectada de su geografía y demografía. Para soldar la democracia con el desarrollo, hay que refundar la política mediante una agenda de crecimiento y desarrollo integrador del país, que no sea excluyente y que, por tanto, incorpore la erradicación de la pobreza en un nuevo modo de crecer y acumular riqueza. En el Perú actual, esto implica basar el desarrollo en la construcción de una economía nacional de mercado. Esta es una estrategia distinta a la neoliberal patrimonialista porque creará mercados internos y aumentará más el empleo en las provincias de la sierra y la selva del país; permitirá avanzar hacia adentro sin cerrarse al mundo y sin crear déficit externos ni presiones inflacionarias. No es una estrategia adicta al dólar porque su financiamiento no dependerá de los flujos de capitales extranjeros. Es una estrategia que recusa el diagnóstico neoliberal según el cual el subempleo y la informalidad se deben a las rigideces en el mercado de trabajo y al costo de la protección social y de otros derechos laborales.

Para la estrategia ENAM de desarrollo, el desempleo, el subempleo, la pobreza y el atraso económico se deben al carácter descentrado del circuito de generación de demanda e ingresos, y su solución definitiva requiere de la acción del Estado. Para el neoliberalismo el origen de esos problemas está en el mal funcionamiento del mercado de trabajo y, en general, en la presencia del Estado que impide el libre funcionamiento de los mercados. En otras palabras, para la estrategia ENAM la fuente del problema está en la particular naturaleza del mercado de productos (heterogéneo tecnológicamente, concentrado espacialmente y con una demanda cuyo dinamismo depende del mercado internacional), mientras que para el neoliberalismo está en el mercado de trabajo y en la presencia económica del Estado. Por eso las políticas son totalmente distintas. Para el neoliberalismo, la generación de un circuito nacional de demanda y el desarrollo de los mercados internos no son tan importantes como

eliminar los obstáculos al libre funcionamiento del mercado de trabajo y la presencia del Estado en la economía⁵.

4. LA ECONOMÍA NACIONAL DE MERCADO COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO

El objetivo de la estrategia ENAM de desarrollo es «nacionalizar» esta economía. Se debe centrar el desarrollo del país en la expansión de los mercados internos que ya existen y en la creación de otros nuevos, es decir, hay que desarrollar una economía nacional de mercado. Esto no significa autarquía ni estatismo. Significa basar las ganancias de competitividad en aumentos de productividad y no en ventajas absolutas naturales ni en el abaratamiento del costo del trabajo. Las ventajas competitivas se logran conectando la economía con la geografía y la demografía, diversificando el aparato productivo para basar estas ventajas en rendimientos a escala con costos unitarios decrecientes que favorece el comercio intraindustrial. Pero también significa institucionalizar un conjunto de normas laborales básicas y de políticas de generación de ingresos y demanda interna para sostener el crecimiento en un contexto de democracia.

Se debe construir capacidad productiva industrial, agroindustrial y agropecuaria (oferta), y simultáneamente desarrollar la demanda interna para asegurar el uso de esa capacidad. Además, una demanda interna que se sostiene en el tiempo estimula nuevas inversiones para expandir y diversificar la capacidad productiva. Desde esta perspectiva, las exportaciones son necesarias para solventar las importaciones y hacer sostenible el crecimiento económico; y, en este caso, las ganancias de competitividad están garantizadas por la expansión de los mercados internos.

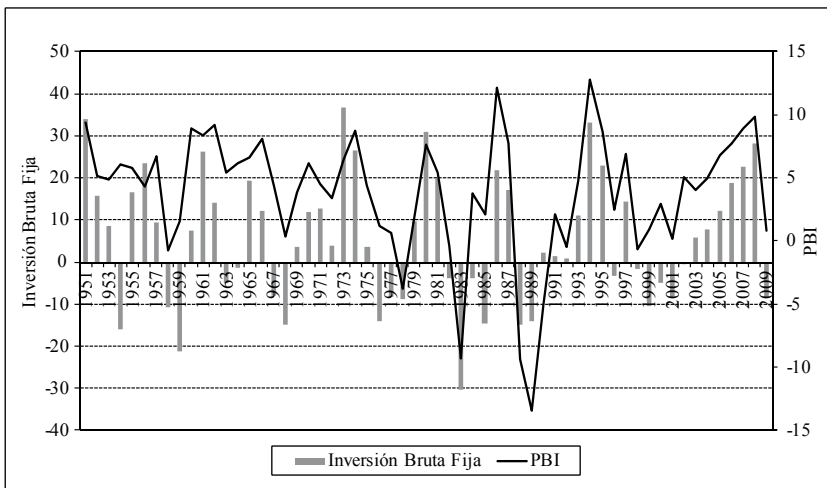
¿Cómo se construye una economía nacional de mercado? Primero, facilitando el desarrollo de capacidad empresarial nacional; segundo, desarrollando instituciones y espacios de política para generar establemente demanda interna e ingresos, vinculando el corto con el largo plazo; y, tercero, con un nuevo contrato social que asegure la democracia republicana.

⁵ Lo más básico en el pensamiento neoliberal —dice Bhaduri— es su *individualismo metodológico*. «Se usa algún procedimiento de optimización del agente individual como el principio organizativo central de la teoría macroeconómica. Dirigirse exclusivamente así a los problemas macroeconómicos tiene algunas consecuencias serias, y en la medida en que el problema del desempleo es puesto sobre la mesa, quizá su consecuencia más seria es nublar la distinción entre desempleo *voluntario* e *involuntario*. De esta manera, todo el desempleo, incluso el desempleo masivo, comienza a parecer voluntario en este marco de análisis, puesto que puede ser explicado a través de alguna decisión de optimización del trabajador individual. Entonces esto se vuelve atribuible al funcionamiento imperfecto del mecanismo de precios, por dar señales equivocadas al trabajador. En algunos casos las intervenciones gubernamentales [...] se supone que distorsionan las señales transmitidas por los salarios en el mercado de trabajo. En este marco de análisis, el trabajador desempleado es el causante de su propia situación o la culpa es imputada al gobierno» (Bhaduri, 2005b, p. 130).

4.1 La inversión privada local y la generación de capacidad empresarial nacional

Hay una relación estrecha y positiva entre las tasas de variación de la inversión y las tasas de variación del PBI (véase gráfico 9). Altas tasas de crecimiento del PBI están asociadas a altas tasas de crecimiento de la inversión, en especial de la inversión privada. Esta es una verdad incuestionable. Pero el estilo de crecimiento importa si se trata de no reproducir los problemas estructurales de la economía peruana, y esto presupone un tipo de orientación de la inversión, sobre todo de la inversión privada.

Gráfico 9: Inversión bruta fija y PBI, 1950-2009
(tasas de crecimiento)



Fuente: BCRP. Elaboración propia.

Hay dos maneras de analizar la importancia de la inversión privada para el crecimiento económico. La primera hace énfasis en la magnitud de su participación en el producto total, en su variabilidad y también en su composición (nacional o importada, en construcción o en maquinaria y equipo). Este tipo de análisis permite también hacer comparaciones internacionales al margen de los estilos de crecimiento que siguen los respectivos países. Esta ruta de análisis no nos lleva muy lejos si queremos analizar los problemas asociados al estilo de crecimiento. La participación de la inversión total en el PBI puede ser similar a la que registran los países desarrollados. Asimismo es la variable del gasto agregado más volátil tanto en países desarrollados como en países subdesarrollados. Por último, el porcentaje de

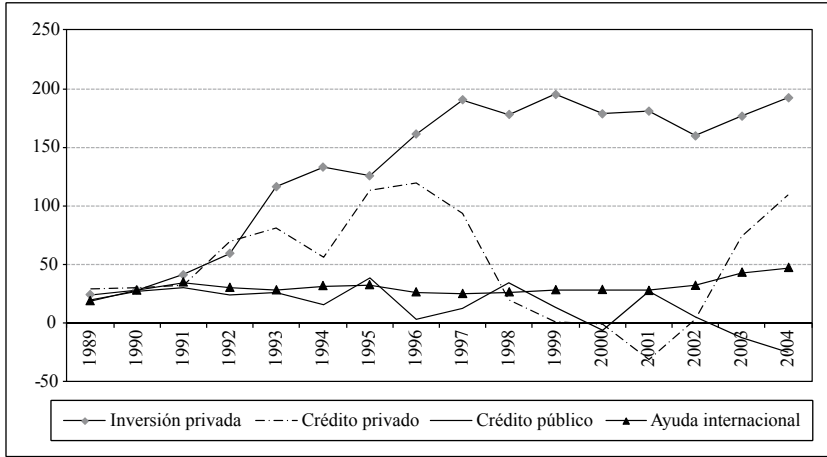
inversión importada en nuestro país se parece al de otros con estructuras económicas similares y también distintas.

La segunda hace énfasis en el análisis de las restricciones específicas que enfrenta la inversión privada local, a diferencia de la inversión privada extranjera. Esta es la ruta adecuada cuando se quiere explicar por qué la inversión se dirige a unos sectores más que a otros, o por qué se concentra en determinadas zonas geográficas y poblacionales, o por qué no tiene una distribución más homogénea a lo largo y ancho del país. Es, en suma, la ruta de análisis que permite esclarecer los problemas que enfrenta el crecimiento en países como el nuestro. Pero, además, es la ruta que permite explicar los bajos niveles de inversión y ahorro con respecto al PBI.

Las restricciones que enfrentan los inversionistas privados son las que en última instancia determinan no solo el nivel y el grado de volatilidad de sus inversiones, sino también su calidad y composición. En nuestro país los inversionistas privados nacionales enfrentan tres restricciones importantes: la restricción de financiamiento, la restricción de mercado y la restricción de capital humano y tecnología. No corren la misma suerte los inversionistas privados extranjeros porque tienen mercados asegurados y su propio financiamiento. El significado de cada una de estas restricciones y el modo de superarlas, se analiza más abajo.

Hay que señalar aquí que con el dominio de la ideología neoliberal en el mundo, se produce un cambio en la composición del financiamiento externo al que recurren los países de mercados emergentes como Perú (véase gráfico 10). Entre los años 1989 y 1990, los cuatro tipos de flujos de capital hacia estos países —el crédito público, el crédito privado, la ayuda internacional y la inversión privada—, presentan magnitudes relativamente similares. En los años siguientes el crédito privado crece hasta alcanzar un pico en 1996, para luego derrumbarse hasta hacerse negativo en el año 2001. Su recuperación posterior solo revela el comportamiento inestable de este flujo de capital. Por su parte, el crédito público registra una tendencia decreciente durante todo el periodo, mientras la ayuda internacional se mantiene casi constante. El flujo que destaca es la inversión de capital privado extranjero: aumenta significativa y sostenidamente, y se convierte, durante las dos últimas décadas de dominio neoliberal, en la principal fuente de financiación de nuestros países (Naciones Unidas, 2007). La dependencia de esta inversión privada extranjera, que no enfrenta las restricciones de la inversión privada local, se impone, como se sabe, a costa de la pérdida de autonomía de la política económica mediante la suscripción de contratos de estabilidad tributaria y jurídica.

Gráfico 10: Flujos de capital a los mercados emergentes según componentes



Fuente: Eichengreen, 2006. Elaboración Naciones Unidas, Departamento para Asuntos Económicos y Sociales.

Nota: La ayuda internacional no considera la cooperación técnica.

Ahora bien, las restricciones que enfrenta la inversión privada local, son las que explican el escaso desarrollo de capacidad empresarial nacional, pues la creación y aumento de esta capacidad está asociada a su expansión y a su orientación territorial.

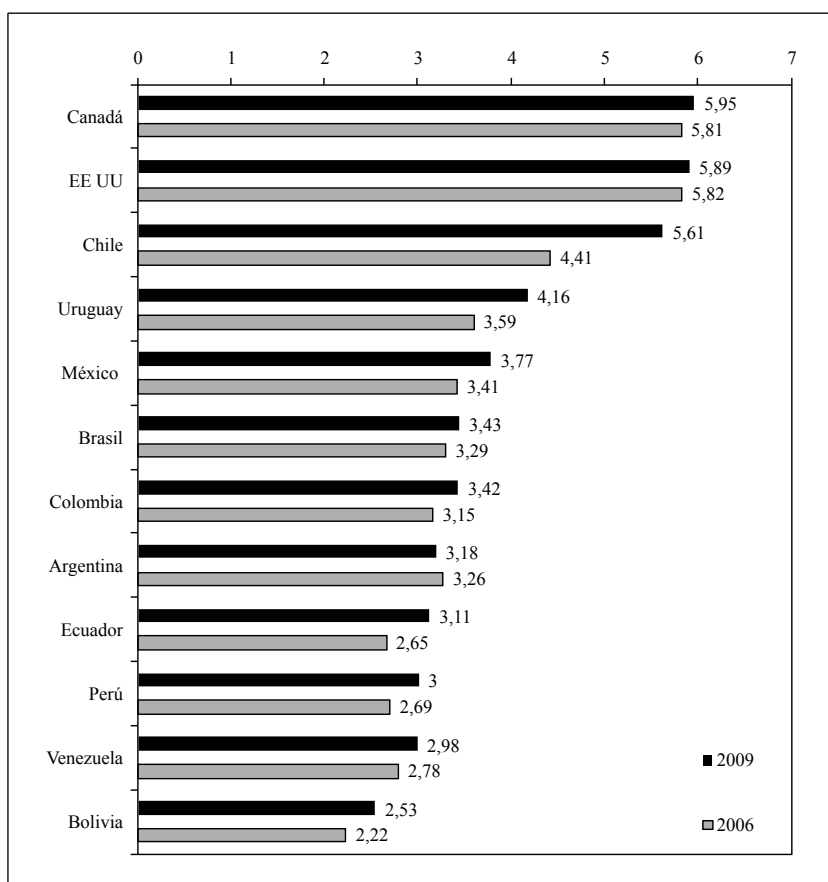
a) La restricción de mercado interno

Economía peruana está desconectada de su geografía y demografía. Esta desconexión se expresa en reducidos mercados internos y poco dinámicos (se convive con extensas áreas de autoconsumo, de recursos naturales no explotados y de áreas poblacionales dispersas). El escaso dinamismo de los mercados internos limita la inversión privada en nuevas actividades productivas orientadas tanto al mercado interno como al mercado externo. Además, los altos costos de transporte y la inexistencia de mercados dinámicos en la sierra y selva del país, inhiben la expansión de la inversión privada doméstica. Esta enfrenta, por tanto, una *restricción de mercado*, que no tiene la inversión privada extranjera. Esta última se dirige hacia la explotación de recursos naturales cuyos mercados externos son relativamente amplios y seguros, o hacia la producción de servicios de alta tecnología (como la electricidad y la telefonía) con mercados internos cautivos.

La restricción de mercado que enfrenta la inversión privada doméstica involucra al Estado como responsable de las *inversiones en infraestructura*. En nuestro país hay un significativo déficit de infraestructura: de US \$ 35 a US \$ 45 mil millones.

Además, la calidad de la infraestructura existente es relativamente mala. En el ranking del año 2009, la calidad de la infraestructura peruana fue de 3 puntos sobre un puntaje máximo de 7 (véase gráfico 11). Perú ocupó el puesto 102 entre los 133 países considerados. En el ranking de calidad de carreteras y de ferrocarriles los puntajes alcanzados por el Perú fueron de 2,93 y de 1,83, respectivamente. El país está por debajo de Chile, Argentina, México, entre otros. En calidad de los puertos el puntaje que registra el Perú es de 2,66 y el puesto en el que se ubica es el 126 de un total de 133 países. Ecuador, Colombia, México y otros países tienen mejores ubicaciones en el ranking de los países de la región.

Gráfico 11: Indicadores de la calidad de la infraestructura en general
(7=muy bueno / 1=muy malo)



Fuente: *Global Competitiveness Report 2006-2007, 2009-2010.*

No se puede ampliar los mercados existentes ni crear otros nuevos, sin buenas conexiones viales entre las distintas zonas geográficas y demográficas del país. Estas conexiones o inversiones en infraestructura, son las que disminuyen el costo de transporte. Con ello se estimula el surgimiento de nuevas líneas de producción y, por lo tanto, los aumentos de la demanda para la producción existente. Aumenta la inversión privada doméstica. Por otro lado, la falta de infraestructura (puertos, almacenes, carreteras, saneamiento y telecomunicaciones) limita la competitividad. Hay que dinamizarla mediante concesiones y asociaciones público-privadas, para reducir costos de producción y de distribución.

Una economía capaz de diversificar y expandir sus mercados internos, también es capaz de generar cambios tecnológicos endógenos y, por lo tanto, aumentos sostenidos en la productividad que, al reducir los costos por unidad producida, aumenta la competitividad y, consecuentemente, la capacidad de penetración de la producción nacional en los mercados internacionales⁶.

Para extender y crear mercados, es necesario que el Estado invierta en infraestructura física y social —directamente, en asociaciones público-privadas o mediante concesiones al sector privado nacional y/o extranjero—, con base a un plan que tenga como objetivo el uso ordenado del territorio nacional y la superación del déficit de infraestructura en periodos quinquenales que no superen el lapso de quince a veinte años. Esta es la manera de superar la restricción de mercado.

b) La restricción de financiamiento

El mercado financiero está dominado por la intermediación bancaria y, fundamentalmente, por créditos para el consumo y capital de trabajo. Las empresas consideran al financiamiento como uno de los principales limitantes del ambiente de negocios en el Perú. Sólo 45 % de las empresas del sector manufacturero cuenta con créditos del sistema financiero y, según el Banco Mundial (2006), solo el 30,9% de las empresas utilizan a los bancos para financiar sus inversiones. El porcentaje es mucho menor en el caso de pequeñas y micro empresas porque la restricción es mayor (sea por la elevada tasa de interés y/o el alto colateral exigido). En general, los créditos para inversiones de largo plazo son escasos y están dirigidos principalmente a grandes empresas y grupos relacionados.

⁶ Para Adam Smith el crecimiento de la productividad está determinado por la extensión de la división del trabajo y la extensión y profundidad de esta división se halla limitada por la extensión del mercado. Pero, además, el ámbito del mercado se ensancha con la infraestructura vial (véase Smith, 2006, capítulo III).

La situación descrita no es exclusiva del Perú. También en el conjunto de América Latina, como señala Rojas-Suárez (2006), los bancos son la principal fuente de financiamiento de las empresas. Si bien ha aumentado el número de los intermediarios financieros no bancarios cuyos préstamos son dirigidos fundamentalmente a las pequeñas y microempresas, su participación en el sistema financiero —dice Rojas Suárez— es todavía pequeña. De otro lado, a diferencia de lo que ocurre en los países Industriales desarrollados, «los mercados de capitales en América Latina permanecen subdesarrollados y algunos instrumentos financieros, tales como los bonos corporativos, se mantienen en niveles sumamente bajos en la región» (Rojas-Suárez, 2006, p. 1)

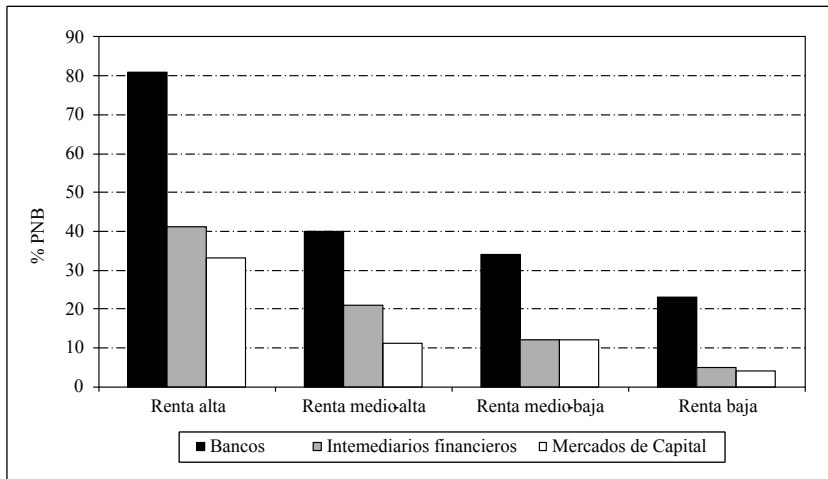
Un estudio del Banco Central también indica que «el sector productivo peruano continúa financiando sus operaciones principalmente con el sistema bancario» (BCRP, 2006, p. 92). El crédito bancario al sector privado no financiero como porcentaje del PBI alcanzó, según el mismo estudio, el 20% en el periodo 2002-2005, mientras las emisiones de bonos por parte de las empresas no financieras, en el mismo periodo, fue de solo 3,3% del PBI.

Por otro lado, el crédito bancario que se otorga a las empresas privadas no financieras no es totalmente en moneda nacional. Hay una «fuerte dependencia de las empresas al crédito bancario en moneda extranjera (13% del PBI para el 2005)», lo que introduce un «factor de riesgo para la estabilidad financiera y económica del país» (BCRP, 2006). La crisis financiera internacional de los años 1997-1998 mostró que una fuerte devaluación de la moneda local, al elevar significativamente el costo de crédito en familias y empresas con ingresos en soles, puede provocar, junto con quiebras bancarias, la contracción de las inversiones por sus efectos negativos en los balances de las empresas (sobre este tema véase también BCRP, 2006).

El escaso desarrollo del mercado doméstico de capitales, en moneda local, constituye, por lo tanto, una limitación para la expansión de las inversiones nacionales privadas de mediano y largo plazos, sobre todo para las inversiones de las pequeñas y medianas empresas.

De acuerdo con Naciones Unidas (2007) en los países subdesarrollados (de renta media y de renta baja) los mercados de capitales son muy pequeños en comparación al peso que tienen los bancos en el mercado financiero (véase gráfico 12). Por lo tanto, desarrollar los mercados de capital locales es la vía obligada para ganar autonomía no solo en el diseño de la política económica, sino también con relación al capital internacional. Es, además, como veremos más adelante la manera de redimirnos del pecado original de haber emitido deuda en los mercados internacionales, y en moneda extranjera, para financiar nuestro desarrollo.

Gráfico 12: Composición de los mercados financieros



Fuente: FMI, Elaboración Naciones Unidas, Departamento para Asuntos Económicos y Sociales.

Para Naciones Unidas (2007) la dependencia de países subdesarrollados del financiamiento internacional se debe al «carácter imperfecto y estrecho de sus mercados de capital». En los países de renta media no existe «mercados nacionales de largo plazo para bonos privados o públicos. Esto dificulta la financiación de algunas inversiones (como las de infraestructura) y obliga a incurrir en desajustes en la estructura de la deuda en divisas de los diversos agentes» (Naciones Unidas, 2007, p. 29).

Debido a la restricción de financiamiento las inversiones privadas domésticas no se orientan a realizar *cambios técnicos* en los procesos de producción, hecho que impide, por lo tanto, generar *aumentos en la productividad*. Esta restricción de financiamiento se resuelve con el desarrollo de un mercado de capitales en soles, profundo y líquido, sustentado en un mercado secundario de deuda soberana, también en soles, a distintos plazos, para generar tasas de referencia para las emisiones privadas.

Al respecto, Naciones Unidas señala que el desarrollo del mercado de capitales requiere de estímulos públicos «para el apoyo de la actividad de los creadores de mercado (como los fondos de aseguramiento y de pensiones). El desarrollo de estas instituciones de ahorro colectivo puede también ser importante para dotar de profundidad y eficiencia a los mercados de capital y para promover la innovación financiera, a través del despliegue de nuevos productos de intermediación y de distribución del riesgo. (Naciones Unidas, 2007, p. 29).

Cuando una economía cuenta con un mercado doméstico de capitales desarrollado, los agentes privados superavitarios (con excesos de liquidez) tienen distintos activos financieros no monetarios, es decir distintas oportunidades, para reservar el

valor de su dinero. Esto es así, porque en este mismo mercado, los agentes productores privados (deficitarios), pequeños, medianos y grandes, puedan emitir diversos instrumentos de deuda, en moneda local, para financiar sus inversiones productivas⁷. Para que las empresas productivas pequeñas y medianas pueden emitir deudas en este mercado, el actual marco regulatorio del Mercado de Valores debe ser reformado con la introducción de un capítulo especial donde se introduzca la modalidad de emitir deudas individuales y solidarias con garantías.

Para desarrollar el mercado doméstico de capitales es importante que el mercado secundario de deuda pública interna funcione, accionado sistemáticamente por un programa de «creadores de mercado» (*market makers*). Es la expansión de este mercado de deuda soberana, en moneda local, la que genera una *curva de rendimientos*, que sirve de referencia al sector privado —en tasas y plazos— para emitir deuda en la misma moneda, reduciendo su riesgo cambiario y combatiendo la dolarización de la economía. Con la *curva de rendimientos* como referencia de tasas de interés para el sector privado, se contribuye al mejoramiento de la relación entre el ahorro doméstico y la inversión productiva local, y también a la desdolarización del portafolio bancario.

Por otro lado, el desarrollo del mercado de deuda pública como requisito para el desarrollo del mercado doméstico de capitales ayuda, además, a redimirnos del *Pecado Original* (incapacidad de prestarse en el exterior en su propia moneda o rendición ante la tentación de endeudarse en dólares en el exterior). Como consecuencia de este pecado los gobiernos de nuestro país renunciaron a prestarse, en su propia moneda y en su propio mercado, a plazos largos: las deudas que contrajeron, por ser fundamentalmente en moneda extranjera, enfrentan *tres riesgos*, los mismos que han frenado y todavía siguen frenando el crecimiento económico a largo plazo.

El *primer riesgo es del tipo de cambio*: la devaluación aumenta el costo de los servicios de la deuda y, por lo tanto, al disminuir la capacidad de pago, puede forzar a realizar ajustes recesivos que, al desacelerar el crecimiento, empeoran aun más la situación de crisis. El *segundo riesgo es el de refinanciamiento* por el descalce de plazos de la deuda pública y que impide fortalecer la relación entre el ahorro y la inversión productiva internos. La deuda externa, pactada a tasas de interés variable, además del riesgo de mercado cambiario, presenta el un *tercer riesgo, el de tasas de interés al alza*. Los aumentos en la tasas de interés, como los ocurridos en la década de los años ochenta, comprometen mayores ingresos públicos para honrar sus pagos.

⁷ De acuerdo con Schumpeter (1934) los empresarios innovadores que asumen el riesgo de la producción necesitan capital; por lo tanto, tiene que haber un mercado donde sea posible endeudarse a plazos medianos y largos, y este es el mercado de capitales en moneda nacional.

Si no hay *curva de rendimientos referencial* para las emisiones privadas de títulos en soles y también a renta fija, es decir, si no hay un mercado de deuda soberana en moneda local, profundo y líquido, se generalizan las preferencias de los inversionistas institucionales privados por valores en moneda extranjera tanto en el mercado doméstico como en el mercado internacional. Además, cuando el ahorro interno se utiliza para inversiones financieras en el exterior en moneda extranjera, se rompe el *círculo virtuoso entre ahorro y la inversión productiva privada domésticos*.

c) La restricción de capital humano y tecnología

No hay estrecha correspondencia entre la composición del vector de disponibilidades de mano de obra y la composición del vector de su utilización. Los sistemas Educativo y de Capacitación determinan la composición de las disponibilidades de mano de obra, mientras que el aparato productivo del país determina la composición de la utilización de la mano de obra.

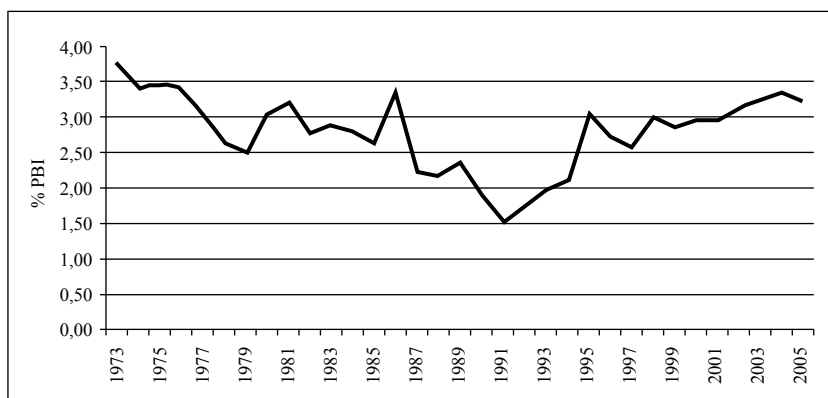
Por el lado de las disponibilidades los jóvenes con menos de 25 años tienen más problemas para conseguir empleo: no tienen experiencia, ni calificación y capacitación. Hay un aumento de la cesantía. Por el lado de la utilización, la demanda de trabajadores no calificados disminuyó en los sectores modernos y de alta tecnología, y las calificaciones requeridas no corresponden con las disponibilidades. Esta débil correspondencia entre las estructuras de calificaciones de la mano de obra existentes en ambos vectores, es una de las explicaciones del desempleo, del subempleo y de la informalidad⁸.

⁸ Con un enfoque similar al adoptado en este trabajo, Daniel Martínez, con referencia al tema de la informalidad, dice: «[L]as personas que no alcanzan a conseguir un trabajo en las empresas (capitalistas) del sector moderno precisan sobrevivir, y para ello deben trabajar como pueden sin acceso al capital. Es decir, un amplio contingente de personas que viven en el área urbana, (contingente que inicialmente se originó como producto de las migraciones del campo a la ciudad), no encuentra trabajo en el sector moderno o formal de la economía y para no caer en el desempleo y en la indigencia, debe «inventarse» su propio empleo utilizando para ello aquello de lo que dispone, que es su propio trabajo, y con una utilización muy escasa del factor caro que es el capital. Son, por tanto empleos intensivos en trabajo, con muy baja dotación de capital, baja productividad y bajo ingreso. Es debido, justamente a este bajo ingreso, que el trabajador informal, sea por cuenta propia sea asalariado en una microempresa informal, no puede financiar los costos de la modernidad, incluidos los costos laborales vinculados a la protección social. El que este contingente de personas que quieren trabajar no pueda ser absorbido por el sector moderno o formal de la economía se debe a la heterogeneidad estructural de las economías latinoamericanas; heterogeneidad caracterizada por las grandes diferencias en productividad entre los sectores, *lo que hace más costosa y paulatina la absorción de los trabajadores informales por el sector moderno*» (Martínez, 2008, pp. 5-6).

El desajuste entre la oferta y la demanda de calificaciones de mano de obra se debe fundamentalmente a los problemas que atraviesa el sistema educativo. Este, además de problemas de tipo organizacional e infraestructural, tiene otros referidos al contenido y calidad de sus programas en todos los niveles, a la relación de los contenidos curriculares de la educación primaria y secundaria con los de la educación superior, a la ausencia de estandarización de la calidad educativa, a la desvinculación de la educación con el mundo del trabajo y la actividad empresarial, a la ausencia de investigación en ciencia aplicada, y a la ausencia de acceso equitativo a la educación superior y universitaria (véase Crouch, 2006; y Thorn, 2006). Pero, no puede dejar de mencionarse que en el origen de muchos de estos problemas se encuentra la escasez de recursos presupuestales producto de los ajustes fiscales impuestos por el recetario neoliberal.

Como se muestra en el gráfico 13, el gasto en educación como porcentaje del PBI cayó dramáticamente desde mediados de los años setenta hasta alcanzar un mínimo (cerca de 1,5%) a inicios de la década de los noventa, después se recupera pero no logra superar los valores registrados a fines de los sesenta y comienzos de los setenta.

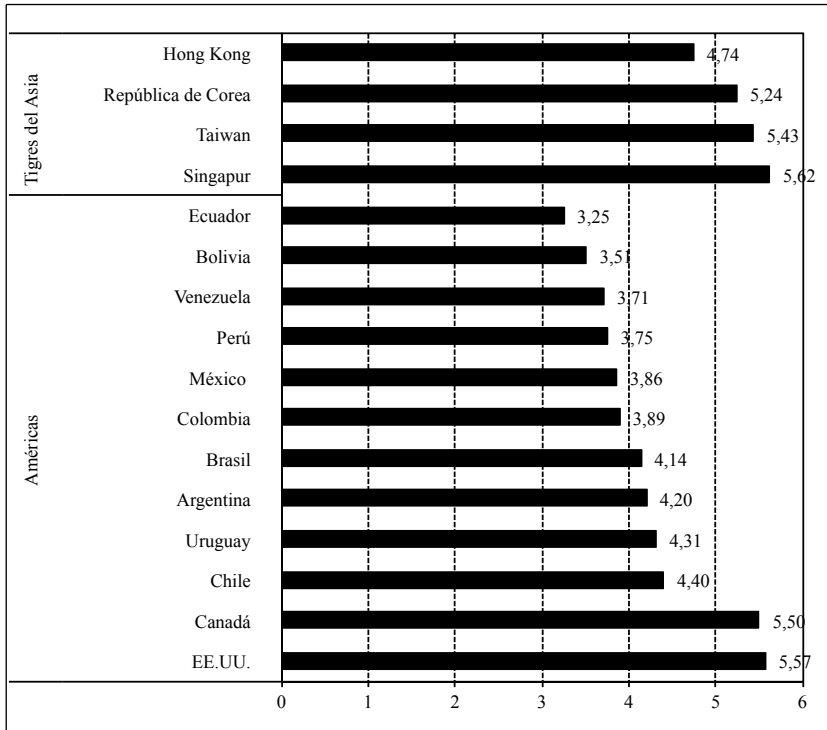
Gráfico 13: Gasto en educación (%PBI)



Fuente: Ministerio de Educación / BCRP.

En el ranking de calidad de la Educación Superior y de la Capacitación para el Trabajo, Perú ocupó el puesto 81 entre 133 países con una puntaje de 3,75 sobre un puntaje máximo de 7 (véase gráfico 14). La calidad no responde a los requerimientos actuales de la economía y no puede, sin ser reformada, servir de apoyo al desarrollo nacional. Es importante señalar que tres de los *cuatro tigres* asiáticos registran puntajes por encima de cinco al igual que EE.UU. y Canadá.

Gráfico 14: Educación superior y capacitación
(7 = muy bueno / 1 = muy malo)



Fuente: *Global Competitiveness Report 2009-2010*.

Entre el mismo conjunto de 133 países, de acuerdo con el World Economic Forum, (2009), el Perú ocupa el puesto 131 en calidad de la educación primaria con un puntaje de 2,06, y el puesto 130 en calidad del sistema educacional con un puntaje de 2,28 sobre un máximo de 7. Esta situación de desventaja y baja calidad educacional se expresa también en el área de investigación y desarrollo. El Perú ocupa el puesto 118, con un puntaje de 2,86, en calidad de instituciones de investigación científica, y en el puesto 101, con un puntaje de 3,53, en disponibilidad de ingenieros y científicos.

La base científica del Perú deja mucho que desear», dice Thorn, (2006, p. 656). Las universidades están muy limitadas en sus actividades de investigación debido a que carecen de equipos y laboratorios, financiamiento y otros elementos infraestructurales. Tampoco hay dedicación exclusiva a la investigación por parte de los profesores. Cerca de la mitad de los profesores de las universidades públicas y privadas trabajan a tiempo parcial y «muchos de ellos tienen más de un empleo (Thorn, 2006, p. 656).

Entre los años 2003-2004 el Perú invirtió el 0,06% de su PBI en Investigación y Desarrollo. Este porcentaje se encuentra por debajo de los registrados para los países de Bolivia, Colombia, México y Chile, como se puede observar en el cuadro siguiente.

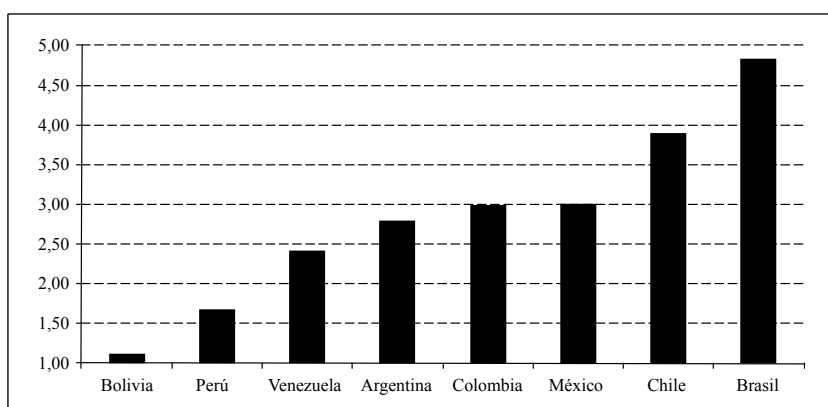
Cuadro 1: Indicadores de investigación y desarrollo (en US dólares)

	Total I&D por trabajador	I&D (%PBI)
Chile	44,20	0,56
México	20,70	0,35
Colombia	10,00	0,27
Bolivia	5,20	0,30
Perú	2,30	0,06

Fuente: *Global Competitiveness Report 2003-2004*.

Por último, los eslabonamientos entre la industria y los programas Universitarios de Ciencia y Tecnología son muy débiles. Los datos del gráfico 15 reflejan en qué medida la colaboración entre las empresas y las universidades es intensa en las actividades de investigación y desarrollo. Los datos —según menciona Thorn, 2006— se normalizaron en una escala de 1 a 10. Perú está debajo de 2 y más cerca de 1,5. «En 2002 solo publicó dieciséis artículos científicos internacionales por millón de personas de la población activa, mientras que la misma cifra en Venezuela y Chile fue de 49 y 197 artículos respectivamente» (Thorn, 2006, p. 657).

Gráfico 15: Vínculos entre universidad e industria



Fuente: World Economic Forum. *Global Competitiveness Report 2001-2002*.

Para superar la restricción de capital humano y tecnología se requiere: una reforma educativa integral; inversión en calidad de la educación para facilitar la movilidad y adaptabilidad de la mano de obra; inversión en investigación y desarrollo, para introducir nuevos procedimientos científicos y técnicos en los procesos productivos, existentes y nuevos, en alianzas estratégicas del Estado con el sector privado; desarrollar estándares de logros educativos en educación primaria y secundaria, mediante incentivos al buen desempeño y capacitando mejor a los docentes; y desarrollar vínculos institucionales (con sistemas de premios e incentivos) con la industria y empresas para definir contenidos curriculares en áreas de utilidad para los graduados con el fin de hacer fluido el tránsito hacia el mercado laboral.

En conclusión, para crear capacidad empresarial y, simultáneamente, construir una economía nacional de mercado, hay que eliminar las tres restricciones (de mercado interno, de financiamiento, y de capital humano y tecnología) que impiden que se expanda la inversión privada nacional. Esta es la condición *sine qua non* para que los inversionistas locales orienten sus recursos al desarrollo de la agricultura, de la agroindustria y de la manufactura, a lo largo y ancho del país. La propia expansión de los mercados internos propiciará el desarrollo industrial con base a la agricultura y, por lo tanto, los aumentos en la productividad y el cambio técnico⁹. Y, cuanto más crece la productividad en un país, mayor es su capacidad de competir en los mercados internacionales.

La inversión privada doméstica en sectores generadores y multiplicadores de empleo e ingresos hará posible consolidar un estilo de crecimiento menos sesgado a la producción primario exportadora y permitirá integrar al Perú al mundo en mejores condiciones. Es decir, nacionalizará la fuente de generación de demanda e ingresos al situarla al interior del territorio nacional. Este estilo de crecimiento debe involucrar a las pequeñas y medianas empresas que se orientan tanto al mercado interno como a la exportación no tradicional. Para que la producción de las pequeñas y medianas empresas se expanda y modernice, es necesario que sus inversiones aumenten y que haya financiamiento doméstico con ese fin. Es decir, es necesario que haya demanda creciente y financiamiento de mediano y largo plazos. Y, para que ello ocurra, hay que eliminar las tres restricciones a la inversión privada: *la restricción de financiamiento,*

⁹ Sobre el desarrollo con base a la agricultura Adam Smith dice: «Siguiendo...el curso natural de las cosas, la mayor parte del capital de toda sociedad adelantada se invierte, primero, en la agricultura, después en las manufacturas y, por último, en el comercio exterior. Este orden de cosas es tan regular que no creemos exista sociedad alguna poseedora de un cierto territorio en que no se haya manifestado en cierto grado» (Smith, 2006, p. 343). Y, en relación a la alteración de este orden natural, afirma que «si las instituciones humanas nunca hubieran trastornado el orden y curso natural de las cosas, la riqueza progresiva y el aumento de las ciudades sería consecuencia proporcionada a la mejora y cultivo de los campos en toda sociedad política» (Smith, 2006, 341).

la restricción de mercado y la restricción de capital humano y tecnología. Es claro que la eliminación de estas restricciones toma tiempo; pero, si esta no se inicia simultáneamente, continuará el comportamiento fácil de «buscar» financiamiento y mercados fuera del país.

4.2 Corto y largo plazo: la relación de la estabilización con el crecimiento económico

La *economía nacional de mercado* se construye desarrollando capacidad empresarial y esto exige superar las restricciones que enfrenta la inversión privada nacional o local¹⁰. Pero este es solo el primer factor. En esta sección trataremos del segundo: el desarrollo de instituciones y espacios de política para generar establemente un circuito nacional de demanda e ingresos, vinculando el corto con el largo plazo. Esta vinculación es crucial. Se trata de conectar la administración de la demanda agregada durante el ciclo con el crecimiento y las transformaciones estructurales. Procesos históricos importantes de cambio estructural industrialista fracasaron por problemas de corto plazo.

Las economías de mercado no son intrínsecamente estables ni tienden automáticamente al pleno empleo. En los países del centro el gobierno, según el legado keynesiano, es el responsable de enfrentar las recesiones mediante políticas, monetaria y fiscal, expansivas. Para que esto ocurra también en países como el nuestro, se debe construir, como lo hicieron los países del centro, un circuito nacional de generación de demanda e ingresos. Es, además, la manera de ganar cierto grado de independencia de los shocks externos adversos y, en especial, de las fluctuaciones de los términos de intercambio.

La condición necesaria para construir este circuito es eliminar las restricciones que impiden que la inversión privada nacional se expanda, creando demanda y capacidad productiva industrial y agroindustrial, en todo el territorio nacional. La administración del ciclo (mediante las políticas macro) debe ser funcional a este objetivo de largo plazo.

Por lo tanto, la *estabilidad macroeconómica* es parte consustancial de la estrategia ENAM de desarrollo. Hay que recordar que el neoliberalismo durante los tres últimos gobiernos, reprimarizó la economía, privilegió la inversión extranjera, hizo

¹⁰ Sobre la importancia de las inversiones en infraestructura y en educación para desarrollar el mercado y el «comercio de la nación», véase Adam Smith, Libro Quinto, parte III (Smith, 2006, p. 639-692). Es obligación del Estado —dice Smith— «establecer y sostener aquellas instituciones y obras públicas que, aun siendo ventajosas en sumo grado para toda la sociedad, son, no obstante, de tal naturaleza que la utilidad nunca podría recompensar su costo a un individuo o a un corto número de ellos y, por lo mismo, no debe esperarse que estos se aventuren a fundarlas ni a mantenerlas» (Smith, 2006, p. 639).

dependiente al sistema bancario del capital extranjero de corto plazo, fomentó la especulación crediticia, promovió la dolarización y restó capacidad a la política monetaria para administrar el ciclo, atrasó el tipo de cambio conspirando contra la competitividad, pervirtió la política fiscal con una práctica procíclica, hizo más desigual la distribución del ingreso empeorando la calidad de vida de una parte importante de la población y, en suma, sacrificó el crecimiento a favor de objetivos de corto plazo en medio de una corrupción organizada desde el Estado que no tuvo precedentes en la historia del país. Esto tiene que cambiar.

Política monetaria

Para que la vinculación entre el corto y largo plazo se consolide hay que mejorar la eficiencia del esquema institucional actual de política monetaria (de metas explícitas de inflación para anclar las expectativas inflacionarias de los agentes económicos, con su regla monetaria a la Taylor, es decir, con una función de reacción de la autoridad monetaria donde el instrumento, tasa de interés, es administrado ante los desvíos de la inflación con relación a su valor meta o ante la brecha del producto efectivo respecto al potencial). El mercado de capitales en soles facilita el financiamiento de mediano y largo plazo de la inversión, pero también mejora la eficiencia de este esquema de política monetaria, es decir, hace más eficiente el mecanismo de transmisión de la política monetaria, permitiendo que la tasa de muy corto plazo (influenciada por el BCR) genere, rápidamente, movimientos similares en las tasas de mediano y largo plazo, que son las que influyen en el gasto privado de inversión doméstica. Cuanto más profundo y líquido es este mercado, mayor es la competencia en el mercado financiero donde hoy domina el oligopolio bancario, y mayor es la eficiencia de la política monetaria.

Hasta aquí la vinculación del corto y largo plazo con referencia a la inversión que, como se sabe, es un factor de creación de demanda y de capacidad productiva.

Política fiscal y de endeudamiento

Además de la política monetaria, la política fiscal también contribuye al logro de la estabilidad macroeconómica. Pero, es necesario reformar la política fiscal con este propósito. En general, la política fiscal actual es una herencia del fujimorismo neoliberal porque, en general, siguió actuando de manera procíclica, como eco de las fluctuaciones del gasto privado, y, lo que es peor, hizo caer dramáticamente la inversión pública.

El gasto público corriente no crea capacidad pero sí crea demanda; por lo tanto, junto con la inversión privada local, tiene que ser parte del circuito nacional de generación de demanda e ingresos. Este gasto no puede ser, entonces, procíclico. Se debe

introducir una regla contracíclica en la ley de responsabilidad y transparencia fiscal, para que los ingresos públicos sean los únicos que fluctúen con el ciclo. Así se liberará a la inversión pública de las presiones a hacia su reducción cuando los ingresos fiscales disminuyen durante las recesiones. En el auge se acumula fondos de estabilización para hacer frente a las recesiones.

El alto costo de financiamiento de la deuda externa, que sigue siendo predominante en el Perú, ha conspirado también contra la inversión pública y, por lo tanto, contra la sostenibilidad de las cuentas fiscales. El mercado de capitales en soles también contribuye a la sostenibilidad de la política fiscal, manteniendo un perfil de endeudamiento público con niveles de riesgo aceptables mediante el incremento de la participación de la deuda interna en el total de la deuda pública. La expansión del mercado de capitales se sustenta en el desarrollo del mercado secundario de deuda soberana en soles. Este último permite reducir los riesgos de mercado que enfrenta la deuda pública (cambiarío y de tasas de interés variables) sustituyendo deuda externa por interna. El mercado de deuda soberana permite asimismo introducir la «Regla de Oro» en el gasto del gobierno: endeudamiento solo para financiar inversiones públicas.

En consecuencia para hacerle mayor espacio a la inversión pública y contribuir, además, con la sostenibilidad de la política fiscal, se debe desconcentrar los servicios de la deuda en el corto plazo (riesgo de refinanciamiento) con operaciones que aumenten la vida media y la duración de la deuda, disminuir la exposición de la deuda a variaciones de los tipos de cambio y tasas de interés externas (riesgo de mercado), y, reducir la deuda en valor corriente y en valor presente. Todo esto implica la adopción de una política explícita de sustitución de deuda externa por interna. La «solarización» del financiamiento público y privado es fundamental para asegurar la estabilidad del circuito de generación nacional de demanda e ingresos

La reforma tributaria

Entre otros elementos importantes vinculados con la política fiscal se encuentran, la reforma tributaria. En primer lugar, la presión tributaria de largo plazo o estructural es muy baja (es de aproximadamente 13% del PBI). Este porcentaje disminuirá, si no hay cambios en el sistema, con la puesta en vigencia del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. En segundo lugar, la estructura de la presión tributaria es regresiva. Los impuestos indirectos representan, en promedio, el 67% del total de ingresos tributarios y no tributarios del gobierno central, mientras los impuestos directos solo explican el 22,6% y el 10,4% restante corresponde a los ingresos no tributarios. Los impuestos directos están muy influidos por el impuesto a la renta de las empresas mineras. Por esta razón, con la crisis internacional del 2008-2009, cuando disminuyeron los precios de los *commodities*, la presión tributaria se redujo

de 15,6% a 13,6%. En tercer lugar, hay una alta tasa de evasión junto a la existencia de muchas exoneraciones, que dificultan su administración. Finalmente, el sistema tributario está caracterizado por su baja eficiencia. El elevado número de impuestos dificulta su administración. Hay ocho impuestos que financian las funciones del gobierno central e impuestos que financian las funciones de los gobiernos locales¹¹.

Es imposible que, con ese bajo nivel de presión tributaria, se pueda implementar un buen fondo de estabilización fiscal para facilitar la aplicación de la regla fiscal contracíclica o regla estructural. Para que el Estado pueda cumplir con sus funciones y pueda aplicarse de modo eficiente la regla fiscal contracíclica, el objetivo de la reforma debe ser elevar la presión tributaria hasta ubicarla, en una primera etapa, en 20% del PBI.

Pero la reforma tributaria debe contribuir, además, con la generación de un circuito de demanda e ingresos centrada dentro del territorio nacional. Las fluctuaciones económicas no pueden poner en riesgo permanente el cumplimiento de las funciones del Estado. Con estos objetivos la reforma tributaria debe comprender las siguientes medidas de política:

- i) Elevar el peso de los impuestos directos mediante: a) el aumento de la tasa de impuesto a las utilidades distribuidas de 30% a 35%¹²; b) el incremento del impuesto al patrimonio (representa solo el 0,2% del PBI) mediante el reajuste gradual del valor de la propiedad predial hasta llevarlo al valor de mercado; y, c) la restitución del impuesto a la herencia a partir de cierto nivel establecido con criterios de equidad.
- ii) Revisar y eliminar mediante negociaciones con las empresas involucradas, los convenios de estabilidad tributaria para adaptarla a las nuevas condiciones políticas, sociales y económicas del país.
- iii) Reducir gradualmente la tasa del IGV hasta acercarla al promedio de América Latina (de 14 a 15%) y aumentar su productividad mediante la disminución (hasta su eliminación) de las exoneraciones tributarias sectoriales y regionales.

¹¹ Los impuestos que corresponden al gobierno central son: a la renta (impuestos a la renta e impuesto temporal a los activos netos), a la propiedad (impuesto a las transacciones financieras o ITF), a los bienes y servicios (IGV, impuesto selectivo al consumo o ISC, impuesto de solidaridad a la niñez desamparada e impuesto de promoción y desarrollo turístico) y al comercio exterior (aranceles). Los de los gobiernos regionales son: a la propiedad (impuesto predial, impuesto de alcabala, impuesto vehicular e impuesto a las embarcaciones de recreo), y a los bienes y servicios (impuesto a los juegos, impuesto a los espectáculos públicos no deportivos, impuesto a las apuestas, impuesto a los juegos de casino y máquinas tragamonedas, e impuestos al rodaje) (Véase Arias Minaya, 2009 y 2010).

¹² De acuerdo con Arias Minaya (2010) en nuestro país la distribución de utilidades se grava con una tasa de 4,1%, por lo tanto, la tasa combinada alcanza el 32,9% para las utilidades distribuidas.

- iv) Simplificar el sistema tributario reduciendo el número de impuestos. Cuatro impuestos para el gobierno central (renta, IGV, ISC y aranceles) y cuatro para los gobiernos locales (predial, alcabala, vehicular, casinos y tragamonedas).
- v) Ampliar la base tributaria mediante el combate a la evasión en el impuesto a la renta de las personas: mejorando la base de datos de predios (catastro), profesionales y accionistas de empresas y con programas de fiscalización intensivos en cruces de información para lograr la incorporación de los informales al sistema tributario.
- vi) Eliminar legalmente el otorgamiento de beneficios indebidos como el de la doble depreciación de activos y establecer el impuesto a las ganancias extraordinarias en las actividades mineras para financiar las políticas sociales. Sobre este último impuesto se puede establecer una tasa de 40% a 45% a las utilidades extraordinarias como ocurre en otros países (entre ellos, Australia).
- vii) Evaluar, mejorar y extender el sistema de regalías establecidos para los hidrocarburos (petróleo y gas) y los recursos de la minería.
- viii) Fortalecer las administraciones tributarias de los gobiernos locales mediante el desarrollo de sistemas que permitan la actualización de catastros y registros de predios, y la reducción significativa de la morosidad en el pago de los tributos.
- ix) Finalmente, avanzar en la descentralización fiscal entendida como capacidad de decisión en el gasto y en la recolección de impuestos, por parte de los gobiernos regionales.

Tipo de cambio competitivo, control de capitales y acumulación de reservas

En una economía abierta se necesita otra medida para solucionar el conflicto entre el corto y el largo plazo. La apertura financiera y la libre movilidad de capitales dificultan la administración de la tasa de interés y el tipo de cambio real, dos precios relativos importantes que influyen en la demanda de inversión privada. Una buena administración de la economía nacional, decía Keynes, depende de la libertad de fijar una tasa de interés apropiada sin referencia a las tasas prevalecientes en el resto del mundo. Esto quiere decir que el Banco Central debe controlar el flujo internacional de capitales, acumular reservas, regular el límite operativo del portafolio de inversiones en el exterior de los Administradores de Fondos de Pensiones y, para asegurar un tipo de cambio real estable y competitivo, el control de capitales debe ser acompañado con una regla de intervenciones esterilizadas en el mercado cambiario. Para decirlo con precisión, las intervenciones deben estar orientadas no solo a evitar significativas apreciaciones o depreciaciones monetarias, sino también a asegurar un régimen cambiario que contribuya con la competitividad de la producción industrial, agroindustrial y agrícola transable internacionalmente.

El tipo de cambio real y la tasa de interés real constituyen dos precios relativos clave para estimular la reestructuración productiva del país en el marco de una estrategia de desarrollo, como el de la ENAM, donde el principal instrumento de acción colectiva es el Estado. Con un Estado que participa activamente en la eliminación de las restricciones que impiden la expansión de la inversión privada local, se resuelve el problema de asignación de recursos y de creación de capacidad productiva industrial que caracteriza a los países subdesarrollados como el nuestro. Esta es la manera de desencadenar la inversión en el país¹³. Con políticas, monetaria y fiscal, contracíclicas que aseguren la estabilidad macroeconómica y de la demanda, y con una política cambiaria orientada a mantener un tipo de cambio estable y competitivo, se garantiza la conexión entre el corto y largo plazo.

Mercado laboral, salarios y generación de demanda

El modelo exportador neoliberal opera con salarios reales reprimidos y sin derechos laborales. Esta manera de ganar competitividad internacional deja de lado los aumentos de la productividad asociados a la expansión de los mercados internos. Los partidarios de este modelo creen que el crecimiento económico y el concomitante aumento del empleo de los últimos años se deben a la desregulación del mercado de trabajo y a la mayor flexibilidad de la estructura salarial. Se debilitaron los sindicatos, se eliminó la protección laboral, se abandonó el salario mínimo como instrumento de política de ingresos, y se generalizaron los contratos temporales y terciarizados. Perú no es el único país de la región que flexibilizó su mercado laboral. Por lo tanto, el impulso al crecimiento provino de los precios de nuestras materias primas que se mantuvieron altos por varios años y, ciertamente, de un entorno macroeconómico con bajísima inflación en términos históricos.

¹³ En el esquema neoliberal de Alan García el gran instrumento de acción colectiva es la inversión privada extranjera. Aunque actúa con la lógica del interés propio, García cree que la inversión privada extranjera transnacional atrae a los inversionistas privados nacionales, dando lugar a que este grupo privado nacional y extranjero, genere o produzca, como bien público, crecimiento y desarrollo. En el mismo espíritu desnacionalizador de Haya de la Torre, quien refiriéndose al papel del capital extranjero decía que el imperialismo es la primera fase del desarrollo del capitalismo en el Perú, Alan García dice «Envío cartas a todas las empresas del mundo. He recibido a 1600 empresas. [...] Lo que hay que hacer es detonar la gran inversión (extranjera) para que arrastre a la mediana y a la pequeña inversión, no al revés». Alan García dice además creer en las políticas públicas. Pero nos ha dicho que el principal instrumento de acción colectiva es la inversión extranjera, porque es la que desencadena la inversión en el país (véase García, 2010). Con ello ha renunciado a la política pública más importante para el crecimiento y desarrollo del país. Alan García no ve la posibilidad de desencadenar endógenamente la inversión y el cambio técnico. Opta por el recurso fácil de mirar hacia afuera y no hacia adentro.

Por el contrario, la *economía nacional de mercado* implica mejores condiciones de vida y de trabajo. En consecuencia, el circuito de generación de demanda e ingresos debe incorporar también al mercado laboral. Se tiene que restablecer el salario mínimo como instrumento de política y aplicar los estándares laborales básicos definidos en los convenios firmados con la OIT (como la abolición del trabajo forzoso, la no discriminación en el empleo, el derecho a la libre sindicalización, la negociación colectiva y la edad mínima para trabajar), junto a un sistema de protección social universal. La institucionalización de estos estándares ni distorsiona el mercado de trabajo ni tiene por qué reducir los niveles de empleo. Son absolutamente necesarios para desarrollar un proceso sólido y estable de generación de demanda al interior del país. El salario es un factor de demanda y no solo un factor de costo. Hay otros costos como el de financiamiento que se reducirían notablemente con el desarrollo del mercado de capitales en soles.

Cuando la fuente de generación de demanda e ingresos se sitúa al interior del país y no en los mercados externos, un conjunto mínimo de estándares laborales es fundamental tanto para el bienestar económico y la calidad de vida de los trabajadores como para el crecimiento y desarrollo del país. Es funcional a la estrategia que basa el crecimiento económico en el fortalecimiento de la demanda interna. Las razones son varias. Es verdad que cumplir con los derechos laborales implica un costo para la empresa, pero su impacto positivo en la productividad de los trabajadores puede resultar en márgenes de ganancia mayores por unidad de capital invertido. Por lo demás, hay que tener en cuenta que el abaratamiento del costo de financiamiento que traería consigo el desarrollo del mercado de capitales, compensaría el impacto directo en el costo que tendría el cumplimiento de los derechos laborales básicos.

De acuerdo con Palley (2001), la aplicación de «normas laborales básicas» da lugar a ganancias estáticas y dinámicas.

Las ganancias estáticas tienen que ver con la eliminación de distorsiones dentro del mercado laboral. Cuando no hay restricciones al trabajo infantil, por ejemplo, el exceso de oferta de mano de obra genera escenarios de empleo y producción subóptimos. Cuando no hay excesos de oferta de mano de obra son posibles las mejoras salariales que conducen a elevar el nivel de vida familiar de los trabajadores. En particular como señala Palley (2001) elevan el nivel de educación en el mediano plazo, lo que a su vez tiene un efecto positivo en el desempeño de la economía. Asimismo, los sindicatos pueden convertirse en instituciones promotoras del aumento de la productividad si se abren canales de participación de los trabajadores en las decisiones dentro de las empresas.

Las ganancias dinámicas Palley las asocia a los beneficios derivados de una mejor «gobernanza», es decir, de un mejor desempeño de las diferentes instituciones que

conforman la sociedad de acuerdo a determinados propósitos¹⁴. En este sentido, para Palley las ganancias dinámicas provienen de una mayor cohesión social, de la estabilidad política y de la democratización. Con la introducción de las normas laborales básicas se reducen los niveles de desigualdad, se atenúan los conflictos sociales y se promueve la competencia política y la rendición de cuentas. Alesina & Rodrick (1994) muestran que una mayor democracia se asocia con mayor crecimiento económico básicamente porque aquella ocurre con una menor desigualdad en la distribución del ingreso. Rodrick (1999) reporta la evidencia de una relación positiva entre salarios e instituciones democráticas tanto en países industrializados como en países en desarrollo.

Lo más importante, sin embargo, de acuerdo a Palley, es que el respeto a los derechos laborales interrumpe la «carrera hacia el fondo» (*race to the bottom*) que consistió en el desmantelamiento de los estándares regulatorios como parte de las políticas neoliberales. Se abandona la práctica de obtener ganancias de competitividad mediante la disminución de los costos laborales, pues la introducción de los estándares laborales básicos permite un funcionamiento basado en la innovación y los aumentos de la productividad.

El neoliberalismo argumenta que cualquier regulación, sea esta laboral, ambiental, fiscal o financiera, distorsiona el funcionamiento eficaz de la economía. Por ejemplo, en relación al tema de los derechos laborales, se argumenta que su protección espanta a las inversiones. Pero, además, se dice que este es un tipo de proteccionismo que impide la especialización del país en aquella producción donde tiene ventajas comparativas, que en nuestro país sería la producción de materias primas y de bienes intensivos en mano de obra¹⁵. La instrumentación de políticas con base a este

¹⁴ Nótese que no es el concepto de gobernanza introducido por los organismos multilaterales que promovieron la aplicación de las políticas neoliberales. Salas & Mendoza (2005) nos recuerda que este concepto neoliberal se entiende «como el proceso institucional que conduce al desenvolvimiento fluido de los mercados y, en consecuencia, al máximo bienestar de la población. En esta visión es claro que la sociedad queda subordinada al mercado [...]. Una visión alterna apunta a la evolución de la economía de acuerdo a fines que van más allá del solo funcionamiento eficiente de la economía y que tome en cuenta las particularidades (costumbres, historia) de cada sociedad. En esta visión es posible pensar que la economía se disloque de la sociedad y, en consecuencia, pensar medidas de política que armonicen ambas esferas (las de la producción material y las de la reproducción social). El propósito sería entonces no promover el crecimiento económico *per se* sino resolver los problemas sociales agudos (marginación, exclusión) a través de reformas que promuevan la equidad (en educación, salud y demás servicios) que nunca son permanentes y homogéneas» (Salas & Mendoza, 2005, p. 66-67).

¹⁵ Esta proposición ideológica ha penetrado profundamente en el pensamiento de Alan García hasta convertirlo en el representante más abusado de la derecha neoliberal. Dice que «las relaciones del Perú con el mundo deben sustentarse en una relación de libre intercambio. Todo proteccionismo es en este tiempo negativo. Solo conduce al retraso, al privilegio. La capacidad del Perú para atraer inversiones es hoy muchísimo mayor que antes y debemos continuar por ese camino» (Bajolacúpula, 2010).

planteamiento neoliberal conduce a tres inconsistencias. Estas son, siguiendo a Palley (2001), las siguientes:

- 1) Se estimula la relocalización de las actividades productivas hacia lugares donde no existe regulación o protección en los mercados. Es, por lo tanto, una práctica que privilegia la disminución de costos para aumentar las ganancias y que genera una mayor desigualdad de ingresos porque conduce al estancamiento de los salarios o a la reducción de los costos laborales.
- 2) La política de liberalización comercial ha conducido a la generalización del modelo exportador neoliberal. El libre comercio o libre intercambio nos debe especializar en la producción de bienes donde tenemos ventajas comparativas. La introducción de derechos laborales es una forma de protección que impide que el libre comercio haga su papel. Entonces los gobiernos compiten por atraer inversión extranjera directa desregulando el mercado de trabajo, precarizando las condiciones de vida de los trabajadores. Aun más, los gobiernos ofrecen concesiones (tributarias, laborales) al capital transnacional como incentivos para que inviertan en el país. Es decir, se involucran en una «carrera hacia el fondo» que ciertamente no es el camino del desarrollo¹⁶. Al respecto, Bhaduri (2000) dice: «Puesto que las inversiones corporativas extranjeras tienden a elegir las ubicaciones más rentables, se produce una «carrera hacia el fondo» entre las Naciones mediante la reducción competitiva de las tasas de impuesto a las corporaciones, y la oferta de otras exenciones fiscales. Esto limita significativamente la capacidad del estado-nación para conducir la política económica, debido a la reducción de los ingresos fiscales, por un lado, y la promoción de políticas para crear un clima de inversión atractivo para las multinacionales, por otro» (Bhaduri, 2000, p. 22).
- 3) La generalización del modelo exportador neoliberal no solo genera un exceso de oferta exportable a largo plazo —con sus efectos en los términos de intercambio y en los salarios a medida que los países compiten por atraer el capital extranjero—, sino también una mayor penetración de importaciones. Este hecho genera una tendencia de largo plazo al déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos (y, por lo tanto, una tendencia al endeudamiento externo) que los términos de intercambio favorables a corto plazo, no lo develan. El Perú registró en el año 2008 una propensión media a importar (porcentaje de las importaciones con respecto al PBI) de 26,8%. Este porcentaje es mayor

¹⁶ J. Weeks muestra que la desregulación de los mercados laborales en América Latina implicó el deterioro de los estándares laborales en la década de los años noventa. Véase Weeks (1999).

que el de Colombia (22,0%) y Estados Unidos (17,7%), y parecido a los que registraron Francia (28,9%) e Italia (29,3%) en el mismo año.

Para terminar, es importante mencionar que, desde los clásicos, el salario forma parte del conflicto distributivo. Su determinación, por lo tanto, tiene que ver con el poder económico y político que desde el gobierno le da contenido a las políticas públicas. El modelo neoliberal se funda en un desbalance de poder que perjudica a los trabajadores, campesinos y a parte importante de la clase media. Esta es la otra cara de su carácter «desnacionalizador» que analizaremos en el siguiente apartado.

4.3 Nuevo contrato social y democracia republicana

En las secciones anteriores hemos explicado dos de los tres factores indispensables para la construcción de una *economía nacional de mercado*. En este analizaremos el tercero, es decir, explicaremos por qué es indispensable un nuevo *contrato social*. Cambiar la estrategia de desarrollo neoliberal por otra que implique la construcción de una *economía nacional de mercado*, requiere un nuevo entorno político y social, una nueva coalición de poder, que asegure la construcción de la nación y la práctica de una democracia republicana. No hay otra manera de centrar la generación del circuito de demanda e ingresos en el interior del país y en beneficio de toda la población.

Reforma constitucional o nueva Constitución

Desarrollar la economía nacional de mercado es indispensable para construir Nación, es decir, una comunidad política territorializada, sin exclusiones. Pero esto no se puede hacer en el marco de la constitución actual. En primer lugar, es necesario recuperar, como peruanos, nuestro derecho preferencial a la gestión, explotación y usufructo de los recursos naturales del país, en especial de las fuentes de energía. Una nación que no controla sus fuentes de energía no controla su futuro. En segundo lugar, el Estado debe recuperar su papel promotor del desarrollo, regulador de la economía de mercado y proveedor de servicios sociales básicos (educación, salud, justicia, seguridad social, agua y desagüe) con políticas públicas que tengan alcance universal. Todo esto supone un nuevo contrato social, es decir, una nueva Constitución.

La Constitución, introducida por el fujimorismo en 1993, redujo el espacio de las políticas públicas y propició el dominio del capital transnacional y de la ideología neoliberal en la determinación del contenido de estas políticas: se introdujo el concepto de subsidiariedad limitando el papel del Estado en la economía (artículo 60), se convirtieron en contratos-ley los contratos de estabilidad tributaria (artículo 63) y se perjudicó a la inversión privada nacional por las desventajas relativas que enfrenta

al ponerla en pie de igualdad con la inversión extranjera (artículo 63)¹⁷. Todos estos artículos deben ser cambiados.

El trato prioritario a la inversión privada nacional (para desencadenar su expansión) y un Estado promotor del desarrollo y regulador de la economía, constituyen la base para institucionalizar el circuito nacional de generación de demanda e ingresos. Sin reforma tributaria que aumente los ingresos del Estado y con el gasto público reducido (como porcentaje del PBI), el Estado no llega a todos; es excluyente. No hay servicios sociales básicos para parte importante de la población y los que provee son de baja calidad. Por lo tanto, aparte de los requisitos de desempeño que se impondría a la inversión extranjera, una nueva Constitución permitirá efectuar una profunda reforma fiscal para, aumentando los recursos del Estado, atender programas sociales de carácter universal.

Con la actual constitución el Estado perdió soberanía y el interés nacional pasó a segundo plano. El gobierno, en su afán por atraer inversión extranjera, aceptó el óbolo minero en lugar de aplicar un impuesto a las sobreganancias, renunció al cobro de regalías y promovió la desnacionalización de los recursos naturales con concesiones que afectan al interés nacional y sin rigurosos estudios de impactos ambientales de las inversiones mineras.

Por lo tanto, además de cambiar los artículos constitucionales mencionados, se deben introducir otros, como los que a continuación listamos: el Estado debe garantizar el desarrollo planificado en el marco de un modelo económico plural, con el objetivo de mejorar el nivel de vida de la población y de construir una sociedad justa; los recursos naturales deben tener un carácter estratégico y de interés público; el Estado debe promover y asegurar el uso planificado y responsable de los recursos naturales (desde la etapa de exploración hasta la de transformación y comercialización) en función del desarrollo equilibrado del país; el Estado puede suscribir contratos con empresas nacionales o extranjeras, para el aprovechamiento de los recursos naturales, los mismos que deben asegurar la reinversión de las utilidades económicas en el país; y, por último, las empresas privadas, nacionales o extranjeras, que, por contrato, exploten los recursos naturales deben pagar impuestos y regalías (que no es otra cosa que un derecho y compensación por la explotación de los recursos naturales).

¹⁷ La Constitución Política del Perú (CPP) señala en su artículo 60 que «Solo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o manifiesta conveniencia nacional» (CPP, 2009, p. 36). Asimismo, en su artículo 62 establece que «Los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase [...]. Mediante contratos-ley, el Estado puede establecer garantías y otorgar seguridades. No pueden ser modificados legislativamente...» (CPP, 2009, p. 37). Finalmente, en su artículo 63 dispone que «La inversión nacional y extranjera se sujetan a las mismas condiciones. La producción de bienes y servicios y el comercio exterior son libres» (CPP, 2009, p. 37).

Finalmente, se deben restablecer los derechos laborales que fueron conculcados por los gobiernos neoliberales desde el fujimorismo. Entre estos derechos se encuentran la estabilidad laboral, la seguridad social integral, la libertad sindical, la negociación colectiva, así como el uso de la remuneración mínima para asegurarle al trabajador un ingreso «equitativo y suficiente para procurarle bienestar material y espiritual a él y a su familia». Gran parte de estos derechos se encuentran normados por la Constitución en sus artículos 24 (remuneración mínima), 27 (protección frente al despido arbitrario) y 28 (libertad sindical, negociación colectiva y derecho de huelga).

La práctica de una democracia republicana

Con el neoliberalismo la corrupción se ha hecho parte del actual sistema político y de gobierno. Pocos impuestos y mercado libre para los grupos de poder económico, es parte de la ideología de este sistema. Los grupos de poder eluden su responsabilidad tributaria frente al Estado, y el Estado elude su responsabilidad de proporcionar servicios básicos de calidad a la mayoría de la población. El pueblo legitima a sus gobernantes mediante su voto, pero los elegidos gobiernan en función a los intereses de minorías económicas que no han sido elegidas por el voto popular. Este ejercicio corrupto de la función de gobierno mediatiza la democracia o reproduce, sin nada que lo impida, una forma de gobernar antidemocrática. La actual constitución y esta forma corrupta de gobernar, que es funcional al neoliberalismo, conspiran contra la generación de un circuito de demanda al interior del país, indispensable para el desarrollo de la *economía nacional de mercado*.

Los gobiernos que confían más en el mercado que en el papel del Estado que representan, no caen en la cuenta que las ventajas del mercado, no son suyas en un régimen democrático. Como dice Bhaduri (2000; 2005b), nada en la teoría económica especifica el tiempo que tomará alcanzar, a través del mecanismo libre del mercado, el bienestar general definido por el óptimo de Pareto. Así, mientras el mercado no tiene un horizonte de tiempo definido para mostrar sus resultados, en democracia, los gobiernos y los políticos sí están obligados a rendir cuentas a la población. Los que sostienen la ideología neoliberal siempre argumentarán que con reformas *pro* mercado suficientes (de todas las generaciones), los resultados deseados se lograrán en algún momento, pero no definirán nunca cuándo. Pero en un régimen democrático «la promesa del mercado sin obligación de cumplimiento» termina cuando la población les toma cuenta directamente a sus gobernantes en cada periodo electoral.

En otras palabras, mientras el mercado no rinde cuentas a nadie, el Estado sí lo debe hacer.

En una democracia política, la mayoría no puede pisotear los derechos de la minoría, simplemente en nombre de la regla de la mayoría. Y en este sentido la noción de legitimidad democrática y de la responsabilidad de rendir cuentas (*accountability*) no solo involucra la regla de la mayoría, sino también la protección de los derechos de la minoría. Un argumento similar se aplica al funcionamiento de la economía de mercado. Si su funcionamiento margina y niega casi todo a una minoría significativa, el Estado como institución responsable puede tener que intervenir, aunque solo sea en aras de la legitimación del mercado. De lo contrario, la autoridad política del propio Estado estaría en cuestión por apoyar un sistema de mercado que de manera injustificable priva a la minoría de casi todo. Y, si hay una cosa que aprender de la experiencia en desarrollo de la reforma post-soviética, es precisamente eso. El Estado que presta poca atención al sufrimiento y marginación económica de una parte significativa de la población, no solo se desacredita a sí mismo sino también al funcionamiento del mercado a través del cual se produce esa marginación (Bhaduri, 2000, p. 28).

La rendición de cuentas debe ser, por lo tanto, una práctica permanente durante la función de gobernar, establecida en la nueva Constitución, para, al mismo tiempo, terminar con la corrupción como práctica de gobierno. La nueva Constitución debe establecer garantías y contrapesos, clara separación y plena independencia de los poderes del Estado y de los órganos de control, y una nueva regionalización, para tener un Estado y un gobierno que practique la *democracia republicana, con rendición de cuentas, transparencia, y drásticas penalidades* a los que gobiernan sin respeto a la elección popular y violando la Constitución. Hay que pasar de la *democracia liberal* que solo garantiza las libertades y asegura la elección democrática periódica de los gobernantes, a una *democracia republicana* que, además de todo lo anterior, obliga a gobernar con la constitución con el riesgo de ser objeto de proceso penal. Para que esto sea posible, la nueva Constitución tiene que incluir un acápite de sanciones explícitas a aquellos gobernantes que omitan, incumplan, quebranten o violen los preceptos constitucionales.

La práctica de la *democracia republicana* impedirá la cooptación del poder político por los poderes fácticos y por los grandes grupos económicos, tanto nacionales como extranjeros, que nadie elige, nadie controla y nadie fiscaliza. Tiene que haber mecanismos explícitos de evaluación y control constitucional de los gobernantes. Así, la democracia será mucho más que un modo de elegir gobernantes y representantes del pueblo, será un sistema de elección y un modo de gobernar sujeto al mandato del voto popular y a la Constitución.

A MODO DE CONCLUSIÓN

La actividad empresarial y, por lo tanto, la inversión privada requieren, para expandirse, de *estabilidad económica e institucional* (garantizada, esta última por la Constitución). La estabilidad macroeconómica disminuye la incertidumbre del futuro sobre las decisiones de inversión; y, una administración pública creíble y eficiente, reduce los costos de transacción e instalación. Pero esta estabilidad no es suficiente para que se desarrolle, para que eclosionen, la actividad empresarial en un país como el nuestro donde la orientación de las inversiones nacionales tiene un sesgo, debido a las restricciones (de mercado, de financiamiento y, de capital humano y tecnología) que enfrentan.

Por lo tanto, para propiciar el desarrollo empresarial privado en el país, hay que modificar el patrón de crecimiento económico, desconcentrando y descentralizando el aparato productivo, mediante la expansión y creación de mercados internos, sin cerrarse al mundo, es decir, construyendo una *economía nacional de mercado* para integrar social y económicamente el país. La estrategia ENAM de desarrollo permitirá recuperar el liderazgo de las actividades generadoras de valor agregado, en el marco de una economía abierta y de mercado, mediante la expansión de los mercados internos, para sostener el crecimiento por largos periodos, generar puestos de trabajo decentes y mejorar la distribución de la riqueza.

La estrategia ENAM de desarrollo contempla la estabilidad macroeconómica y configuración de precios relativos favorable a la producción de transables internacionalmente; la eliminación de las restricciones que enfrenta la inversión privada local; la dirección y control de las actividades estratégicas por parte del Estado; y, la reforma constitucional. Todo ello, por oposición al modelo neoliberal, para centrar al interior del país el circuito de generación de demanda e ingresos y, de esta manera, endogenizar el proceso de crecimiento y desarrollo del país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alesina, A. & D. Rodrik (1994). Distributive Politics and Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics* 109 (2), pp. 465-490.
- Arias Minaya, Luis Alberto (2009). *La tributación directa en América Latina: equidad y desafíos: El caso de Perú.*, Serie Macroeconomía del desarrollo No 95. Santiago de Chile: CEPAL.
- Arias Minaya, Luis Alberto (2010). Tributación y reforma del Estado. En Varios autores, *Perú: El Estado en debate: múltiples miradas II: reforma, administración pública y fiscalidad*. Lima: PNUD.
- Bajolacúpula (2010). Entrevista a Alan García *El Comercio*, miércoles 21 de julio.

- Banco Mundial (2006). *Business Environment Snapshot for Peru*. Washington D.C.
- Bhaduri, Amit (2000). Nationalism and Economic Policy in the Era of Globalization. *Working Papers* 188, UNU World Institute for Development Economics Research (UNU/WIDER).
- Bhaduri, Amit (2005a). Joblessness. *Brazilian Journal of Political Economy* Vol. 25, 2.
- Bhaduri, Amit (2005b). Flexibilidad del mercado de trabajo y expansión económica. *Economía*, revista de la Universidad Nacional Autónoma de México, Vol. 2, 6.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2007). Estado y Mercado en el Nuevo desarrollismo. *Nueva Sociedad* 210.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2009). El asalto al Estado y al mercado: neoliberalismo y teoría económica. *Nueva Sociedad* 221.
- Crouch, Luis (2006). Educación Básica. En Marcelo M. Giugale, et al., *Perú: la oportunidad de un país diferente, próspero, equitativo y gobernable*. Washington DC.: Banco Mundial.
- Jiménez, Félix (2009). La economía peruana frente a la crisis y las restricciones al crecimiento económico. En Oscar Dancourt y Félix Jiménez (editores) *Crisis internacional, impactos y respuestas de política económica en el Perú*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- List, Friedrich (2009 [1841]). *The National System of Political Economy*. Traducido por Sampson S. Lloyd, 1885. Ithaca: Cornell University Library.
- Martínez, Daniel (2008). *El sector informal urbano en Bolivia, 1995-2005. Empleo, ingreso, productividad y contribución al Producto Interno Bruto urbano*. La Paz: Labor - Centro de Apoyo al Desarrollo Laboral.
- Naciones Unidas (2007). *Cooperación para el desarrollo con los países de renta media*. Financing for Development, United Nations Department for Economic and Social Affairs. En www.un.org/esa/ffd/events/2007mic/micS.doc
- Olson, Mancur (1992). *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*. México DF: Limusa.
- Palley, T.I. (2000). The Impact of Labor Standards on Economic Governance, and Income Distribution: Some Cross-Country Evidence. *Documento de trabajo* 29. Departamento de Política Pública de AFL-CIO, Washington, D.C.
- Palley, T.I. (2001). «Is There a Relationship Between the Quality of Governance and Financial Crises? Evidence from the Crises of 1997». Trabajo no publicado. Washington, D.C.: AFL-CIO.
- Palley, T.I. (2002). A New Development Paradigm: Domestic Demand-Led Growth, Why it is needed and how to make it happen. *Foreign Policy In Focus* Discussion Paper.

- Palley, T.I. (2003). Export-Led Growth: Evidence of Developing Country Crowding-out. En Arestis, Baddeley, & McCombie (eds.), *Economic Integration, Regionalism, and Globalization*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Ravallion, Martin (2001). *Measuring Aggregate Welfare in Developing countries: How Well do National Accounts and Surveys Agree?* Washington DC: Banco Mundial.
- Paramio, Ludolfo (2000). Decisión racional y acción colectiva. *Leviatán, Revista de hechos e ideas* 79, Madrid.
- Rodrik, D. (1999). Democracies Pay Higher Wages. *The Quarterly Journal of Economics* 114 (3), pp. 707-38.
- Rojas-Suárez, Liliana (2006). *El acceso a los servicios bancarios en América Latina: identificación de obstáculos y recomendaciones*. Lima: Center for Global Development.
- Salas, Carlos & Miguel Ángel Mendoza (2005). Derechos laborales y entorno macroeconómico en América Latina. En Gustavo Márquez (editor) *¿Para bien o para mal? Debate sobre el impacto de la globalización en los mercados de trabajo de América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Schumpeter, Joseph (1934). *The Theory of Economic Development*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Smith, Adam (2006). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Thorn, Kristian (2006). Educación superior. En Marcelo M. Giugale, et al., *Perú: la oportunidad de un país diferente, próspero, equitativo y gobernable*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Vargas, José Guadalupe (2003). Teoría de la Acción Colectiva: sociedad civil y movimientos sociales en las nuevas formas de gobernabilidad en Latinoamérica. *Nómadas* 7, Madrid, Universidad Complutense.
- Weeks, J. (1999). Wages, Employment and Workers' Rights in Latin America, 1970-98. *International Labor Review* 138 (2), pp. 151-69.
- World Economic Forum (2006). Global Competitiveness Report 2006-2007. Ginebra.
- World Economic Forum (2009). Global Competitiveness Report 2009-2010. Ginebra.

SEIS «GOLDEN RULES» EN EL DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO PARA EL PERÚ

Mario D. Tello¹

INTRODUCCIÓN

El Perú entre 1960 y el 2008 aumentó su producto bruto interno real (PBI²) por habitante en menos del doble (solo 77%), mientras los países de alto desempeño económico incrementaron sus respectivos PBI per cápita en cifras impresionantes de cerca de 1800%, el caso de China; 1200%, Singapur; y 1100%, Corea del Sur. En Chile, uno de los países de mejor desempeño económico de la región latinoamericana, el PBI por habitante solo aumentó en cerca de 240% en el mismo periodo. Más aún, en siete de los diez países seleccionados del cuadro 1 considerados como países en desarrollo en 1960, Singapur en 1991 y Corea del Sur en 1996, se convirtieron en países desarrollados³. A estos países les tomó 31 y 36 años respectivamente obtener esta clasificación partiendo como año inicial 1960. En ese año inicial, el PBI per cápita en dólares en Corea del Sur era menor que el del Perú y Chile, y el de Singapur mucho menor que el de Chile y ligeramente mayor que el del Perú.

Las cifras sobre la población en situación de pobreza en estos países de alto desempeño económico son aún más impresionantes. China es el caso más espectacular. Según el trabajo del Banco Mundial (2009), entre 1981 y 2004 el porcentaje de la población en situación de pobreza se redujo de 65% a 10% respectivamente. En términos absolutos y en 23 años, 500 millones de personas dejaron de ser pobres en China: casi toda la población del Perú en promedio por año dejó de ser pobre en China durante dicho

¹ El autor agradece los acertados comentarios de Germán Alarco, profesor de CENTRUM CATÓLICA y a Carmen Zeña, quién cumplió un excelente trabajo de asistente de investigación.

² En dólares del 2000.

³ De acuerdo al criterio del Banco Mundial a julio del 2010, un país con un ingreso nacional bruto (INB) por habitante medido en dólares corrientes usando el método Atlas (World Bank, 2010a) igual o mayor a 11 906 es considerado país de alto ingreso o país desarrollado. En el 2008, los respectivos INB por habitante fueron: 49 590 para Irlanda, 2940 para China; 34 740 para Singapur; 21 530 para Corea del Sur; 48 120 para Finlandia; 47 580 para los Estados Unidos; 9400 para Chile; 2840 para Tailandia; 6970 para Malasia; y 3990 para el Perú.

periodo. Corea del Sur también redujo el porcentaje de la población en pobreza notablemente. De acuerdo con Henderson *et al.* (2002), PSPD/UNDP (2000) y Naciones Unidas (2009), en 1950 casi la mayoría de la población en Corea del Sur vivía en condiciones de pobreza absoluta (cerca de 19 millones de personas), a mediados de los sesenta, entre el 60 y 70% de la población fue estimada en situación de pobreza (cerca de 18 millones de personas), a mediados de los noventa este porcentaje se redujo a 3,4% (cerca de 1,5 millones de personas). De la misma forma lo hizo Singapur. Así, Siow Yue y Yen Yu (2003) estiman que el 57,3% de las familias (con un promedio de cinco personas por familia) en Singapur entre 1972 y 1973 tenían ingresos menores a dos dólares por día por persona (aproximadamente 1,2 millones de personas), mientras entre 1992 y 1993 este porcentaje se redujo a 0,6% (menos de 20 000 personas).

Basado en las experiencias exitosas de estos países de alto desempeño económico y la de otros países incluyendo el Perú, el presente artículo formula una serie de pautas o reglas prácticas (denominadas «reglas de oro» o «*golden rules*») que puedan guiar o definir un norte para el cambio de la política de desarrollo de la economía peruana requerido en las próximas décadas, con el propósito de obtener el estatus de país desarrollado sin pobreza en un corto periodo de tiempo (optimistamente menor a treinta años). En ausencia de este cambio, bajo las condiciones y políticas actuales y con una tasa de variación promedio anual del PBI real per cápita de 3,2% (registrada en el periodo 1990-2008), al Perú le tomaría un poco más de noventa años alcanzar el nivel mínimo del ingreso nacional bruto por habitante con el criterio del Banco Mundial (2009)⁴. Aún cuando las tasas de crecimiento del PBI per cápita se incrementen a 7,8% por año (cifra del periodo 2001-2009), el Perú podría alcanzar el criterio de ingreso de país desarrollado del Banco Mundial en veinte años pero manteniendo la misma estructura productiva y no obteniendo los niveles de ingreso actuales de los países desarrollados. La motivación y espíritu de las reglas a ser expuestas es lograr cambios en la estructura productiva peruana que conlleven a alcanzar niveles de ingreso similares a los actuales de los países desarrollados, en cortos periodos de tiempo.

Este conjunto de reglas a ser expuestas podrían implementarse con una multiplicidad de formas específicas de intervención, sin embargo, por limitaciones de espacio, estas formas no son abordadas en el presente trabajo. Por la misma razón, los aspectos macroeconómicos, monetarios, financieros y sociales no son abordados. Las reglas de oro son derivadas del análisis desplegado en las primeras cinco secciones del presente trabajo.

La primera sección presenta una serie de indicadores de desarrollo económico de diez países incluyendo el Perú. Tres de ellos son considerados desarrollados —los

⁴ Asumiendo una tasa de inflación en dólares de 2%.

Estados Unidos, Irlanda y Finlandia— y los otros seis, considerados menos desarrollados en 1960, son China, Chile, Corea del Sur, Singapur, Tailandia y Malasia. La segunda sección resume las estrategias y políticas de desarrollo implementadas por los países de mayor éxito en crecimiento económico. La tercera sección provee una interpretación de los roles del sector privado y el gobierno en el crecimiento económico de una economía. La cuarta sección formula una propuesta de descentralización en función del desarrollo económico local o regional. La quinta sección presenta una reflexión sobre las políticas comerciales basadas en el establecimiento de acuerdos preferenciales comerciales y la última sección presenta algunos comentarios finales.

1. FACTORES AGREGADOS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO EN UN GRUPO SELECCIONADO DE PAÍSES, 1960-2008

Bajo el modelo neoclásico estándar, los factores agregados de crecimiento económico de una economía, (medido a través de la tasa de variación anual del PBI) son tres: acumulación del capital físico, crecimiento de la fuerza laboral y aumento de la productividad factorial total. Extensiones de este modelo incluyen, entre otros factores, a las variaciones del capital humano (por ejemplo, Loayza, *et al.*, 2004), niveles de educación (por ejemplo, Collins *et al.*, 1996) y cambios técnicos e innovaciones tecnológicas (por ejemplo, Yoruk, 2007). Con los nuevos modelos de crecimiento endógeno (por ejemplo, Romer, 1986), los teóricos del crecimiento postularon que el crecimiento sostenido (o continuo) de una economía (de mercado) en última instancia dependía de la tasa de crecimiento de la productividad factorial total o de los factores que la componen. Incrementos sostenidos de este factor evitan el decrecimiento de los retornos del capital cuando este se incrementa originando el círculo virtuoso de continuas tasas de acumulación del capital y del crecimiento.

Los cuadros 1, 2 y 3 presentan las cifras del desempeño económico agregado, los factores de crecimiento que explican dicho desempeño (según los modelos de crecimiento) y algunos indicadores de pobreza y de distribución del ingreso para una muestra de países. El primer resultado que presentan las cifras del cuadro 1 es la notable diferencia de las tasas de crecimiento promedio anual del PBI per cápita para todos los periodos entre los cinco países asiáticos y en menor medida también de Irlanda y el resto de los cuatro países⁵. El Perú es el país de menor tasa de crecimiento del PBI per cápita en el periodo 1960-2008. A consecuencia de las diferencias entre estas tasas, en 2008 todos los países a excepción del Perú se acercaron a los niveles del PBI per cápita de los Estados Unidos.

⁵ Estos comprenden Estados Unidos, Finlandia, Chile y Perú.

Cuadro 1: Indicadores de crecimiento en países seleccionados, 1960-2008 (%)

Indicador	EE.UU	CHN	CORS	TAI	MAL	SNG	IRL	FIN	CHI	PER
1960										
y (\$2000)	14 091	105	1157	317	815	2251	5047	7305	1843	1647
g (61-08)	2,1	6,6	5,6	4,6	4	5,5	3,9	2,9	2,7	1,3
y/yusa	100	0,7	8,2	2,3	5,8	16	35,8	51,8	13,1	11,7
1970										
y (\$2000)	18 150	122	1994	516	1145	4531	7312	11 231	2203	2074
g (70-08)	2	7,9	6	4,6	4,1	5	4	3	3	1
y/yusa	100	0,7	11	2,8	6,3	25	40	62	12	11
1980										
y (\$2000)	22 568	186	3358	789	1919	9043	10 073	15 576	2501	2256
g (80-08)	1,8	8,7	5,4	4,4	3,7	4,3	4,1	2,3	3,5	1,1
y/yusa	100	0,8	14,9	3,5	8,5	40,1	44,6	69	11,1	10
1990										
y (\$2000)	28 263	392	6895	1400	2608	14 658	13 947	20 114	3070	1657
g (90-08)	1,6	9	4,8	4	4	3,8	4,8	1,9	3,9	2,7
y/yusa	100	1,4	24,4	5	9,2	51,9	49,3	71,2	10,9	5,9
2000										
y (\$2000)	34 606	949	11 347	1968	4030	23 019	25 329	23 543	4880	2049
g (00-08)	1,4	9,3	4,3	3,8	3,5	3,2	3,2	2,8	3,1	4,2
y/yusa	100	2,7	32,8	5,7	11,6	66,5	73,2	68	14,1	5,9
2008										
y (\$2000)	38 206	1963	15 447	2645	5155	27 991	30 929	26 695	6229	2923
y/yusa	100	5,1	40,4	6,9	13,5	73,3	81	75,1	16,3	7,7

Fuente: Elaboración propia. U.S. Census Bureau (2009). World Bank (2010). INEI (2009a).

El segundo resultado, que se muestra en el cuadro 2, es la diferencia en las fuentes de crecimiento entre países. Para prácticamente todos los periodos de Irlanda y Finlandia la contribución de la productividad factorial total (PFT) a la tasa de crecimiento del producto superó el 60%. Este crecimiento sostenido de la PFT estuvo asociado a la reasignación de recursos desde el sector agrícola (SA⁶) hacia los sectores de servicios (SS⁷) y en menor medida hacia el sector manufacturero (SMan) e incrementos notables de la participación de las exportaciones de bienes y servicios del PBI (SX).

⁶ S representa las participaciones del valor agregado real del sector del valor agregado real total de la economía. El sector agrícola incluye a los subsectores forestal, pesca, ganadería y caza.

⁷ El sector servicios comprende transporte, gobierno, comercio (incluyendo hoteles y restaurantes) y servicios financieros, profesionales y personales (como educación, salud y venta de inmuebles).

La tasa de inversión en investigación y desarrollo (I&D/PBI), el número de investigadores por cada millón de personas (Res) y la disponibilidad de científicos e ingenieros fueron crecientes en los periodos de información disponibles. Finalmente, la tasa de inversión (SINV) fue fluctuante alrededor de 20% para Irlanda y decreciente para Finlandia.

Cuadro 2: Indicadores de pobreza y distribución de ingreso en países seleccionados, 1960-2008 (%)

Indicador	EE.UU	CHN	CORS	TAI	MAL	SNG	IRL	FIN	CHI	PER
1960										
Part. en el Ingreso (20% más pobre)	4,11	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
Pob. debajo de la Línea de Pobreza	17,52	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
1970										
Part. en el Ingreso (20% más pobre)	4,23	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
Pob. debajo de la Línea de Pobreza	11,84	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
1980										
Part. en el Ingreso (20% más pobre)	3,95	n.d	n.d	5414	4515	n.d	n.d	n.d	3516	4817
Pob. debajo de la Línea de Pobreza	13,86	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	45 116	59 917
% de Pob. Con Ingresos por debajo de los 2 US\$ (PPP) del 2005	n.d	97 814	n.d	44 014	12 315	n.d	n.d	n.d	23 416	5217
1990										
Part. en el Ingreso (20% más pobre)	3,77	n.d	7919	5619	4519	5019	n.d	n.d	3,4	5,6
Pob. debajo de la Línea de Pobreza	13,88	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	38,9	47 628
% de Pob. Con Ingresos por debajo de los 2 US\$ (PPP) del 2005	n.d	84,6	2019	25 520	11 220	n.d	n.d	n.d	10422	16 922
2000										
Part. en el Ingreso (20% más pobre)	3,59	5721	n.d	6222	6423	n.d	7,4	9,6	3,5	3122
Pob. debajo de la Línea de Pobreza	11 910	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	20,2	54 824
% de Pob. Con Ingresos por debajo de los 2 US\$ (PPP) del 2005	n.d	51 122	n.d	15 122	n.d	n.d	n.d	n.d	6	24 422

Indicador	EE.UU	CHN	CORS	TAI	MAL	SNG	IRL	FIN	CHI	PER
2004-2006										
Part. en el Ingreso (20% más pobre)	3411	n.d	n.d	6123	n.d	n.d	n.d	n.d	4128	3828
Pob. debajo de la Línea de Pobreza	12 212	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	13 328	44 528
% de Pob. Con Ingresos por debajo de los 2 US\$ (PPP) del 2005	n.d	36 323	n.d	11 525	7825	n.d	n.d	n.d	2428	18 528
2008										
Part. en el Ingreso (20% más pobre)	3,4	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
Pob. debajo de la Línea de Pobreza	13 213	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	36,2

Fuente: Elaboración propia. U.S. Census Bureau (2009). World Bank (2010). INEI (2009a) ¹Período 1967-1969. ²Período 1960-1969, línea de pobreza US\$4 ingreso diario. ³Período 1970-1979. ⁴Período 1970-1979, línea de pobreza US\$6 ingreso diario. ⁵Período 1980-1989. ⁶Período 1980-1989, línea de pobreza US\$13 ingreso diario. ⁷Período 1990-1999. ⁸Período 1990-1999, línea de pobreza US\$22 ingreso diario. ⁹Período 2000-2003. ¹⁰Período 2000-2003, línea de pobreza US\$25 ingreso diario. ¹¹Período 2004-2007. ¹²Período 2004-2007, línea de pobreza US\$28 ingreso diario. ¹³Línea de pobreza US\$31 ingreso diario. ¹⁴1981 ¹⁵1984 ¹⁶1987 ¹⁷1986 ¹⁸1989 ¹⁹1998 ²⁰1992 ²¹1996 ²²1994 ²³2005 ²⁴2002 ²⁵2004 ²⁶2001 ²⁷2001 ²⁸2006.

Para los países asiáticos las contribuciones de los tres factores (capital, trabajo y PFT) en las respectivas tasas de crecimiento varían en función del periodo. En general en la literatura se plantea una controversia sobre las fuentes de crecimiento en los países (ciudades) del Sureste Asiático (específicamente Hong Kong, Corea del Sur, Taiwan y Singapur). Young (1994) y Krugman (1994), entre otros, sostienen que el crecimiento de estos países en la posguerra se debió al incremento de la participación laboral, la acumulación del capital y los mayores estándares de la educación, así como a la transferencia intersectorial desde el sector agrícola —de baja productividad laboral— hacia sectores de alta productividad laboral (como el manufacturero). De otro lado, Hsieh (2002) y el Asian Productivity Organization (2004), entre otros, argumentan el rol fundamental de la PFT y el cambio tecnológico en el crecimiento de los países de sur este asiático. En las estimaciones de PFT de Hsieh (2002), que usa el método dual⁸, el autor observa un creciente retorno del capital y de los salarios reales en Singapur (periodo 1972-1990), los cuales serían inconsistentes con la ausencia de cambios tecnológicos o incrementos de la PFT. Para que estos incrementos de los

⁸ El método primal que la mayoría de las estimaciones de la PFT utilizan se basa en el residuo de la función de producción estándar; el método dual se basa en la estimación de la PFT utilizando la función de costos que dependen de los precios de los insumos y producto.

retornos de los factores ocurran se requieren aumentos de la PFT nutridos entre otros factores por los cambios tecnológicos.

En China y Tailandia⁹, en la década de 1970 la tasa de crecimiento de la PFT comienza a superar a la respectiva del capital¹⁰ y a tasas cada vez más crecientes. La reducción drástica de dicha tasa ocurrió en Tailandia en la década de los noventa¹¹. En el caso de Corea del Sur¹² fue a partir de la década de 1990 que la tasa de crecimiento de la PFT comienza a superar a la del capital. La contribución de la tasa de crecimiento de la mano de obra en el crecimiento fue mayor para Corea del Sur y China que la respectiva de Tailandia. Al igual que Finlandia e Irlanda, el crecimiento de estos tres países estuvo asociado en la reasignación de recursos desde el sector agrícola hacia manufacturas y servicios¹³ y el notable incremento de la participación de las exportaciones de bienes y servicios del PBI. También hubo un crecimiento (en los años de información) de la mayoría de indicadores tecnológicos.

Singapur y Malasia han tenido patrones similares en sus fuentes de crecimiento¹⁴. En todos los periodos de información desde 1960 la tasa de crecimiento del capital en ambos países superó a la respectiva de la productividad factorial total. Sin embargo, en Singapur en tres de los cinco periodos de información la contribución de la PFT varió entre 30% (periodo 2003-2008) y 45% (periodo 1972-1990) y en Malasia existen estimaciones que señalan que en el periodo 1960-1987, la PFT contribuyó hasta un 30% de la tasa del PBI¹⁵. De otro lado, si bien en ambas economías hubo una reasignación de recursos desde el sector agrícola hacia el resto de sectores, en Singapur la reasignación fue fundamentalmente hacia servicios y en Malasia hacia manufacturas. Ambos países son predominantemente exportadores de bienes

⁹ En China, las reformas de mercado y la nueva estrategia de desarrollo se iniciaron en 1978 (Riedel *et al*, 2007). En Tailandia, políticas de protección fueron implementadas en las décadas de 1960 y 1970. La liberalización comercial se implantó desde la década de 1980 (Urata & Yokota, 1994).

¹⁰ En el caso de Tailandia para el periodo 1984-1994, la tasa de crecimiento de la PFT supera a la respectiva del capital por trabajador.

¹¹ La crisis financiera de Tailandia se inició en 1997 (Kaufman *et al*, 1999).

¹² Las reformas con alta intervención del gobierno ocurrieron en las décadas de 1960 y 1970. A partir de la década de 1980 se inició el proceso de liberalización de la economía (Islam & Chowdhury, 1997).

¹³ Para Tailandia, la reasignación fue fundamentalmente hacia manufacturas.

¹⁴ La isla de Singapur desde su oficial independencia de Inglaterra en 1965 ha seguido un modelo mixto de intervención estatal, con gobiernos controlados «democráticamente» por un solo partido, el Partido de la Acción del Pueblo (*People Action Party*, PAP) y un mercado que funciona orientado fundamentalmente hacia el sector externo (Mun & Ying, 2008). Similar ruta (por raíces históricas comunes) siguió Malasia. Ubicada en la península de Malaya obtuvo su independencia de Inglaterra en 1957, estableciendo un parlamento democrático bajo una monarquía. También implementó una estrategia mixta de intervención estatal con economía de mercado con predominante orientación hacia el mercado externo (Islam & Chowdhury, 1997).

¹⁵ 1,95% de tasa de crecimiento de la PFT versus 6,5% de la tasa del PBI.

y servicios. Igual que el resto de países los indicadores tecnológicos fueron crecientes en los periodos de información disponibles.

Los patrones y fuentes de crecimiento de las notables experiencias en crecimiento y productividad de estos siete países (y de los países del Asia en general) se distinguen de las moderadas o pobres experiencias de Chile, Perú y la mayoría de países de América Latina. Estas diferencias han sido ampliamente documentadas en la literatura. Así, por ejemplo, Collins & Bosworth (2003) estiman que mientras doce países del Asia¹⁶ crecieron a tasas promedio anual de 6,03% en el periodo 1960-2000, 22 países de América Latina¹⁷ crecieron a tasas del 4% en el mismo periodo. Para esta región la contribución promedio anual de la PFT en el crecimiento fue solo del 5% mientras que en los países del Asia fue 25%.

En Chile, uno de los países de mejor desempeño macroeconómico de América Latina, solo a partir de la década de los noventa la tasa de crecimiento de la PFT supera con claridad a la respectiva tasa del capital contribuyendo en 42% a la tasa de crecimiento del PBI. En este periodo además se alcanzó tasas similares al promedio de los países asiáticos. En contraste, en el Perú, la tasa de crecimiento de la PFT fue superada en todos los periodos por la tasa de crecimiento del capital y en el último periodo, 1995-2007, la estimación de la contribución de la PFT al crecimiento de la economía fue nula. La reasignación de recursos en ambos países, a diferencia de los siete países exitosos, fue desde el sector agrícola hacia el sector de servicios con claro decrecimiento del sector manufacturero. Más aún, la participación del resto de sectores (que incluye minería, electricidad, agua, gas y construcción) con respecto al valor agregado de la economía aumentó en la primera década del siglo XXI, comparado con la década de los sesenta¹⁸, lo cual implicó que ambos países siguieran dependiendo de sectores intensivos en recursos naturales. La importancia del sector exportador de bienes y servicios fue creciente para Chile desde 1960 y con mayor fuerza a partir de mediados de la década de los setenta, periodo en el que se iniciaron las reformas neoliberales. Para el Perú dicho sector recobra su importancia a partir de los noventa, periodo en el cual se establecieron (nuevamente) las reformas liberales¹⁹. Por último, mientras que el Perú tuvo los indicadores tecnológicos más bajos de los

¹⁶ China, Indonesia, Corea del Sur, Malasia, Filipinas, Singapur, Taiwán, Tailandia, Bangladesh, India, Pakistán y Sri Lanka.

¹⁷ Estos comprenden a doce países de América del Sur, siete países centroamericanos (incluyendo a México y Panamá) y tres del Caribe (Jamaica, República Dominicana y Trinidad y Tobago).

¹⁸ Dicha participación fue en los años sesenta: 15,7% y 12% para Chile y Perú y en la última década 24,6% y 17,7%.

¹⁹ Periodos liberales existieron en el Perú antes de fines de los sesenta y en los primeros dos años de los años ochenta del siglo veinte.

diez países considerados, Chile y Malasia fueron los siguientes países con los indicadores tecnológicos más bajos en los periodos de información disponibles. La obvia y primera «regla de oro» que se deriva de estas diferencias de las fuentes de crecimiento entre los países exitosos en crecimiento y el Perú (así como otros de la región Latinoamericana) es la siguiente:

R1 Si bien flujos de inversión o acumulación del capital contribuyen al crecimiento económico de los países, lo que va permitir que este sea sostenido en el tiempo y atenúe los ciclos y shocks (internos o externos) inherentes al sistema de mercado es el incremento de la productividad factorial total en sus diversos niveles (agregado, por sectores, empresas e instituciones). En consecuencia, el proceso del desarrollo económico requiere que la movilización y asignación de recursos entre sectores durante este proceso logre tasas de crecimiento sostenido y sustentable de esta productividad²⁰.

La experiencia de los Estados Unidos, país considerado desarrollado en todos los periodos del cuadro 2, refuerza esta regla. Su tasa más alta de crecimiento ocurrió en la década de 1960, en la cual la tasa de crecimiento de la PFT fue mayor a la respectiva del capital contribuyendo en 39% al crecimiento americano. En las siguientes dos décadas, las tasas de estas dos fuentes se revirtieron y la tasa de crecimiento disminuyó. A partir de los años noventa²¹ el crecimiento de los Estados Unidos nuevamente fue sustentado por la tasa de crecimiento de la PFT. Cabe acotar que cuanto más rico es un país en términos de PBI per cápita más difícil es obtener rentabilidades altas del capital. El rol de la PFT es justamente atenuar este efecto decreciente del retorno del capital por el tamaño de este acumulado a través del proceso de crecimiento de los países. En general, los indicadores tecnológicos de los Estados Unidos (junto a Finlandia e Irlanda) fueron de los más altos de la muestra de países y la reasignación de recursos fue orientada al sector de servicios con un incremento de la participación de las exportaciones de bienes y servicios del PBI total.

²⁰ Las distintas estimaciones y metodologías de la PFT ha provocado una serie de debates, que a juicio de Stiglitz (2001) son «debates de mucho ruido y pocas nueces». Según este autor, lo que importa para el proceso de desarrollo es la reducción de las brechas tecnológicas entre los países ricos y pobres. Esta brecha evidentemente se ha reducido en las experiencias de los países asiáticos. En consecuencia si tomamos esta alternativa interpretación, el objetivo de la primera regla postulada cambiaría a que se busque reducir sostenidamente las brechas tecnológicas entre el Perú y el resto de países desarrollados.

²¹ A fines de la década de los ochenta, Estados Unidos cambió su estrategia comercial hacia una de mayor apertura basada en acuerdos regionales y a inicios de los noventa se iniciaron cambios sustantivos en la PFT debido a lo que se conoce como las Tecnologías de Propósito General (esto es, las tecnologías de información y comunicaciones) (Breshnahan & Trajtenberg, 1992).

Un tercer resultado que se deriva de las cifras del cuadro 3 concierne a la pobreza y la distribución del ingreso asociada al proceso de crecimiento de los países. Las cifras indican que en general el crecimiento económico no ha estado asociado directamente (o de manera lineal) a reducciones de pobreza o a un menor grado de desigualdad en la distribución de los ingresos. Así, las escasas evidencias muestran que los países desarrollados no han realizando cambios sustanciales en la distribución del ingreso o en el porcentaje de la población en situación de pobreza. El quintil más pobre en los Estados Unidos recibía 4,1% de los ingresos totales a finales de la década de los sesenta mientras que a fines de la primera década del siglo XXI recibía el 3,4%. El porcentaje de población debajo de la línea de pobreza según estándares americanos a finales de la década de los sesenta era 17,5% y en la década pasada 13,2%. De acuerdo a cifras de la OECD (2010) en la mitad de la década de 1980 Finlandia e Irlanda tenían 5,1% y 10,6% de la población recibiendo menos de la mitad del ingreso medio de los países respectivamente, y en la mitad de la primera década del presente siglo estas cifras se incrementaron a 7,3% y 14,8%. En adición, el quintil más pobre recibía el 7,4% y 9,6% de los ingresos en Finlandia e Irlanda respectivamente.

Las cifras más impresionantes de reducciones de pobreza provienen de Asia, en particular de China, Corea del Sur y Singapur. En China en 1981, el 97,8% de la población (972 millones) recibía ingresos menores a dos dólares del 2005 por día; en 2005 esta tasa se redujo a 36,3% (473 millones). Esto es 500 millones de personas dejaron ser pobres (según este indicador) en 24 años de desarrollo de China. Similares reducciones drásticas de la pobreza ocurrieron en Corea del Sur y Singapur.

Cuadro 3: Indicadores del crecimiento (%) en países seleccionados, 1960-2008

Indicador	EE.UU	CHN	CORS	TAI ⁵¹	MAL ⁵¹	SNG	IRL	FIN	CHI	PER
1960-1970										
gY	3,8 ¹	4,1 ¹³	11,1 (13,2) ⁵³	4,8	4,01	13,0 ¹³	4,6 ³³	4,7 ⁴⁹	4,1	5,74 ⁴¹
gK	1,2	1,8	4,1 (8,4)	3,2	2,4	6,7	0,7	1,5	1,3	2,83
gL	1,1	2,2	6,0 (1,2)	0,1	0,5	1,7	-0,1	-0,2	1,6	1,14
PFT	1,5	0,1	0,9 (3,6)	1,4	1,0	4,6	4	3,4	1,2	1,77
SINV	19,2	21,7	19,5	21	17,5	21,5	23,1 ²	28,6	18	33,4
SA	3,52	37,0	34,9	31,6	31,0	1,8 ²	16,3 ²	12,7 ²	8,5	19,0
SM	20,92	29,8 ¹⁴	13,1	14,3	9,7	25,7 ²	22,4 ²	21,4 ²	24,0	18,4
SS	61,2 ²	27,4	45,3	45,9	43,7	60,2 ²	42,9 ²	49,0 ²	51,8	50,6
SX	5,3	2,62	8,3	16,2	42,5	130,2 ²	32,8	20,3	13,6	18,5
R&D/PBI	2,7 ³	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	0,8 ³	n.d	n.d	n.d
Res (No/millón de personas)	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
Disponibilidad de Cient.-Ing.	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d

Indicador	EE.UU	CHN	CORS	TAI ⁵¹	MAL ⁵¹	SNG	IRL	FIN	CHI	PER
1970-1980										
gY	3,0	5,7	9,4	7,1 ¹⁸	3,6 ²⁴ (7,7)	8,8	4,0 ³⁴	1,8 ³⁴	2,9	3,89 ⁴²
gK	1,3	1,2	4,7	2,0	2,7	6,8	2	1,5	1	2,53
gL	1,1	3,2	3,6	3,2	0,5	3,0	0,4	-0,9	0,8	1,86
PFT	0,6	1,3	1,1	1,9	0,4 (2,5)	-0,9	1,6	1,2	1,1	-0,5
SINV	19,9	30,9	28,7	26,1	23,3	41,0	25,3	29,9	18,1	21
SA	3,7	32,2	25,2	25,5	27,0	1,9 ²⁷	16,1	10,8	7,6	15,8 ⁴³
SM	20,7	37,5	21,9	19,2	17,2	25,5 ²⁷	22,6	21,9	23,9	21,2 ⁴³
SS	62,2	23,0	44,3	46,9	39,2	62,9 ²⁷	49,5	50,7	52,7	49,7 ⁴³
SX	7,7	5,2	25,2	19,5	45,3	151,3	40,1	25,7	18,9	16,7
R&D/PBI	2,44	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	0,7 ⁴	n.d	n.d	n.d
Res (No/millón de personas)	2899 ⁵	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
Disponibilidad de 50 Cient.-Ing.	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
1980-1990										
gY	3,1 ⁶	8,9	9,6	6,9 ¹⁹	3,8 ¹⁹ (6,5) ⁵²	6,9 (8,0) ²⁸	4,5 ⁶	3,2 ⁶	3,8	-0,68 ⁴⁴
gK	0,9	1,7	2,8	2,6	1,8	5,0	0,5	1,1	1	1,06
gL	1,5	4,5	4,4	0,8	0,5	1,5	0,8	-0,1	1,2	1,73
PFT	0,7	2,7	2,5	3,3	1,4 (1,95)	0,4 (1,4- 3,6) ²⁹	3,2	2,3	1,6	-3,47
SINV	19,5	36	31,0	30,5	28,2	42,1	20,9	27,3	19,1	24,9
SA	2,4	29,2	13,0	17,4	19,8	1,0	10,8	7,9	7,7	9,7 ⁴⁵
SMan	18,6	35,7	27,5	23,7	20,8	26,2	26,4	25	19,8	24,9 ⁴⁵
SS	66,7	26,7	47,6	50,1	40,9	62,0	54,3	56,3	53,4	58,8 ⁴⁵
SX	8,6	13,5	33,4	26,6	58,8	178,7	52,4	27,3	27,1	17,2
R&D/PBI	2,6 ⁸	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	0,7 ⁸	1,6 ⁸	n.d	n.d
Res (No/millón de personas)	3379 ⁹	n.d	n.d	n.d	n.d	1045 ³⁰	n.d	n.d	n.d	n.d
Disponibilidad de 50 Cient.-Ing.	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
1990-2000										
gY	3,3	9,7 ¹⁵	6,9 ¹⁵	5,7 ¹⁵	7,0	7,1 ³¹	6,6	1,9	6,6	4,17 ⁴⁶
gK	1,0	3,5	1,9	2,2	3,5	4,8	0,8	0,5	0,9	1,49
gL	1,3	2,6	2,5	1,9	1,7	1,2	1,9	-0,6	2,9	1,62
PFT	1,1	3,6	2,6	1,7	1,8	1,1	4,1	2	2,8	1,06
SINV	18,4	38,7	34,9	35,1	35,4	35,1	19,7	19,5	24,9	20,8
SA	1,7	20,0	6,5	10,3	12,0	0,2	6,5	4,5	7,9	8,8
SMan	18,3	32,9	27,2	29,9	27,4	26,1	31,8 ³⁵	23,7	19,2	16,8
SS	72,7	34,6	52,5	49,8	44,9	64,6	56,0	63,5	54	61,8
SX	10,6	21,7	31,5	45,2	93,8	181,2	74,3	33,6	29,3	13,6

OPCIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA EN EL PERÚ: 2011-2015

Indicador	EE.UU	CHN	CORS	TAI ⁵¹	MAL ⁵¹	SNG	IRL	FIN	CHI	PER
R&D/PBI	2,6	0,7 ¹⁶	2,4 ¹⁶	0,2 ²⁰	0,4 ²⁵	1,7 ¹⁶	1,1	2,5	0,5 ¹⁶	0,1 ³⁶
Res (No/millón de personas)	4401 ¹⁰	456 ¹⁶	2182 ¹⁶	117 ²¹	173 ²⁵	3099 ¹⁶	2020 ¹⁶	6030 ³⁶	400 ¹⁶	228 ⁴⁷
Disponibilidad de Cient.-Ing50.	77,2	61,3	72,0	54,3	59,7	77,0	71,0	81,5	68,8	51,3
2000-2007/8										
gY	2,3	n.d	n.d	n.d	n.d	6,1 ³²	5,2	2,4 ³⁷	n.d	4,5 ⁴⁸
gK	0,7	n.d	n.d	n.d	n.d	2,1	1,1	0,4	n.d	3,2
gL	0,3	n.d	n.d	n.d	n.d	2,2	1,9	0,4	n.d	1,2
PFT	1,3	n.d	n.d	n.d	n.d	1,8	2,3	1,6	n.d	0,0
SINV	18,8 ¹¹	41,6	29,8	27,2	22,6	22,5	24,3 ¹¹	19,8	21,2	20,3
SA	1,2 ¹¹	12,6	3,5	10,5	4,4	0,1	2,4 ¹¹	3,1	4,8	7,3
SMan	14,6 ¹¹	32,9	27,0	35,1	29,4	25,3	28,0 ¹¹	24,2 ¹¹	16,9	16,1
SS	76,4 ¹¹	40,5	59,4	45,3	47,9	68,1	59,4 ¹¹	64,7	53,7	58,9
SX	10,2 ¹¹	33,3	39,9	70,9	112,2	220,7	87,3 ¹¹	41,7	39,8	22,8
R&D/PBI	2,7	1,2 ¹¹	2,8 ¹¹	0,3 ²²	0,6 ²⁶	2,2 ¹¹	1,2	3,4	0,6 ²²	0,1 ²²
Res (No/millón de personas)	4669 ¹²	727 ¹¹	3380 ¹¹	290 ²³	399 ²⁶	4898 ¹¹	2601 ¹¹	7600	615 ²²	n.d
Disponibilidad de Cient.-Ing.50	76,7	75,0	65,0	55,0	61,7	70,0	71,7	83,3	65,0	41,7

Fuente: Elaboración propia. EU KLEMS (2007) [Fuentes del crecimiento para los países de la OECD excepto Irlanda períodos, 1971-1980, 1980-1990, 1990-2000, y 2000-2005], Englander y Mittelstädt (1988) [Fuentes del crecimiento para estados Unidos, Período 1960-1973], Houg Lee and Khatri (2003) [Fuentes del crecimiento de China, Corea del Sur y Tailandia Períodos: 1990-1994, 1995-1999], Young (1995) [Fuentes de crecimiento de Corea del Sur, Período 1960-1966, 1966-1970, 1970-1975, 1975-1980, 1985-1990], Akkemik (2009) [Fuente de crecimiento de Corea del Sur, Período 1970-1970], Wang (2004) [Fuentes de crecimiento de China, Períodos: 1966-1970, 1970-1980, 1980-1990], Collins y Bosworth (1996) [Fuentes de crecimiento de Tailandia Períodos 1960-1973, 1984-1994; Malasia Períodos 1960-1973, 1973-1983, 1984-1994], Asian Productivity Organization (2004) [Fuentes de crecimiento de Tailandia Período 1977-1980, de Malasia Período 1991-2000, de Singapur Períodos 1981-1990, 1991-1998], Yearbook of Statistics Singapore (2009) [Fuentes de crecimiento de Singapur, Período 2003-2008], Mahadevan (2004) [Fuentes de crecimiento en paréntesis de Malasia períodos 70-80OECD (2010) [Fuentes de crecimiento de Irlanda y Finlandia Períodos: 1985-1990, 1990-2000, 2000-2005], Englander and Gurney (1994) [Fuentes de crecimiento de Irlanda y Finlandia. Períodos: 1962-1973, 1974-1979], Banco Central de Chile (2004) [Fuentes de crecimiento de Chile, Períodos: 1961-1970, 1971-1980, 1981-1990, 1991-2000], Morón, Fernández-Baca y Carranza (2005) [Fuentes de crecimiento de Perú, períodos 1971-1980, 1981-1990, y 1991-1999], BCRP (2008) [Fuentes de Crecimiento del Perú, período 1995-2007], World Bank (2010b) [el resto de indicadores excepto el indicador de disponibilidad de científicos e ingenieros. Los valores de implícitos de la mayoría de estos indicadores están en dólares constantes del 2000]. WEF (1999, 2009, indicador de disponibilidad de científicos e ingenieros). UNCTAD (2010) [Datos de SM de 1970 a 1990 para los Estados Unidos e Irlanda y de 1970 a 1980 para Finlandia. SX para Singapur de 1970 al 2000. Los valores de estos ratios están en dólares de 1990]. Períodos: ¹1960-1973. ²1970. ³1965-1970. ⁴1975-1980. ⁵1980. ⁶1985-1990. ⁷1987-1990. ⁸1980-1988. ⁹1980-1988. ¹⁰1997, 1999, 2000. ¹¹2001-2006. ¹²2001-2005. ¹³1966-1970. ¹⁴1965-1970. ¹⁵1990-1999. ¹⁶1996-2000. ¹⁷Período 1994-1995. ¹⁸1977-1980. ¹⁹1984-1994. ²⁰1996-1997, 1999-2000. ²¹1996-1997, 1999. ²²Período 2001-2004. ²³2001, 2003. ²⁴1973-1984. ²⁵1996, 1998, 2000. ²⁶2002, 2004. ²⁷1975-1980. ²⁸1972-1990. ²⁹Valores mínimo y máximo según la estimación dual Período 1972-1990. ³⁰1984, 1987. ³¹1991-1998. ³²2003-2008. ³³1961-1973. ³⁴1974-1979. ³⁵1995-2000. ³⁶1997-2000. ³⁷2001-2005. ³⁸1986-1989. ³⁹1988. ⁴⁰2001, 2003-2004. ⁴¹1951-1960. ⁴²1971-1980. ⁴³1970-1979. ⁴⁴1981-1990. ⁴⁵1986-1990. ⁴⁶1991-1999. ⁴⁷1996, 1997. ⁴⁸1995-2007. ⁴⁹1962-1970. ⁵⁰1999 (Indicador de frecuencia y calidad de los científicos e ingenieros) y 2009 (Disponibilidad de científicos e ingenieros). ⁵¹Los datos sin paréntesis de Tailandia y Malasia en los períodos tomados de Collins y Bosworth (1996) corresponden a las tasas de crecimiento del producto por trabajador, capital por trabajador y nivel de educación por trabajador. ⁵²Período 1960-1987. ⁵³1960-1970.

Henderson *et al.* (2002), PSPD/UNDP (2000) y UNESCAP (2009) señalan que en 1950 casi la mayoría de la población en Corea del Sur vivía en condiciones de pobreza absoluta (cerca de 19 millones de personas); a mediados de los sesenta, entre el 60 y 70% de la población fue estimada en situación de pobreza (cerca de 18 millones de personas); a mediados de los noventa este porcentaje se redujo a 3,4% (cerca de 1,5 millones de personas). En 1998, de acuerdo a la cifra del cuadro 1, el 2% (menos de un millón de personas) de la población recibía ingresos menores a dos dólares del 2005 por día. En el caso de Singapur, Siow Yue & Yen Yu (2003) estiman que el 57,3% de las familias (con un promedio de cinco personas por familia) entre 1972 y 1973 tenían ingresos menores a dos dólares por día por persona (aproximadamente 1,2 millones de personas), mientras que entre 1992 y 1993 este porcentaje se redujo a 0,6% (menos de 20 000 personas).

En términos de reducción de pobreza le siguen Tailandia y Chile. Para el primer país el porcentaje de población con ingresos menores a dos dólares del 2005 por día disminuyó de 44% (22,7 millones) en 1981, a 15,1% en 1994 y a 11,5% (7,5 millones) en 2004. Las respectivas cifras para Chile fueron 23,4% (2,9 millones, en 1987) y 2,4% (0,4 millones en el 2006). En Malasia su población en pobreza (menos de dos dólares del 2005 por día) prácticamente no cambió entre 1984 y 2004 (aproximadamente 1,9 millones de personas). En el caso del Perú la población en pobreza aumentó en términos absolutos de un millón de personas en 1986 a cinco millones en 2006.

Estas diferencias en crecimiento y en reducción de pobreza de la muestra de países analizados sugieren que si bien existen canales del mercado mediante los cuales el crecimiento económico tiene efectos positivos en la reducción de la pobreza, este objetivo requiere de instrumentos o formas específicas y directas de abordarlo.

2. ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS DE DESARROLLO

Aunque las experiencias exitosas muestran la relevancia de la PFT en el crecimiento de los países, no es claro que políticas o estrategias de desarrollo hayan sido efectivas para lograr dicho crecimiento. Por otro lado, es difícil identificar y mucho más generalizar para todos los países, cuáles de los diversos componentes que nutren o determinan la PFT²² han resultado los más relevantes en el proceso de desarrollo de

²² Krüger (2003) y particularmente Lovell (1993) plantean que la PFT se descompone en eficiencia técnica, cambio tecnológico, cambio en las economías de escala y los efectos de los cambios en los precios de factores y comportamiento de las firmas en el mercado. Feenstra & Kee (2008) adicionan la diversificación o variedad de productos como otro componente de la PFT y el estudio de Productivity Commission (1999) presenta un esquema de los diversos determinantes a nivel macroeconómico de la PFT (entre otros, la reasignación de recursos entre sectores, la competencia, grado de apertura, el entorno macroeconómico y las instituciones).

los países. Desafortunadamente, las experiencias de la mayoría de los países de América Latina, en materia de estrategias de desarrollo, muestran que han sido basadas en «modelos de moda» y no en un análisis técnico o identificación de los factores que inciden en el desarrollo y la PFT en los diversos estamentos de la sociedad. Al respecto, Rodrik (2010) señala:

En los últimos 50 años virtualmente cada una de las más importantes estrategias de desarrollo ha estado asociada a investigaciones pioneras que la sustentan... [así] las políticas [o modelo] de sustitución de importaciones de los 1950s y 1960s fueron basadas en ideas de Prebisch (1959) y Singer (1964)...cuando este modelo fue descartado en los 1980s a favor de estrategias de mercado y orientadas hacia el mercado externa, estas fueran basadas en las contribuciones de los 1970s de Balassa (1971), Bhagwati (1978), Krueger (1978), y Little *et al.* (1970). El «Consenso de Washington» de los 1990s representó las ideas de un grupo de tecnócratas y hacedores de política de América Latina. [En la práctica de la estrategias de desarrollo] hay alguna investigación o modelo que haya sido instrumental en la mayor reducción de pobreza de la historia producido por China [...] lo mismo ocurre para los casos de Corea del Sur, Malasia, o Vietnam [...] en ninguno de los países asiáticos las investigaciones [o modelos] convencionales ha jugado un rol importante en la formación de la política de desarrollo de dichos países [...]. Aún en el caso del «éxito económico» de Chile el cual se distinguió después de que el país desechó algunas de las políticas desastrosas de los «Chicago Boys» y trabajaron un estrategia «heterodoxa» propia —combinando liberalismo económico, con subvaluación de la tasa de cambio, controles al flujo de capitales y generosas políticas sociales[...]. Me parece que estas paradojas resultan cuando aplicados economistas y asesores cometen el error de usar modelos y argumentos, que son solo validos en circunstancias específicas, como remedios universales... el [principal] mensaje es que economistas del desarrollo deben parar de actuar como categóricos defensores o detractores de modelos específicos de desarrollo. En su lugar, ellos deben ser diagnosticadores ayudando a los hacedores de política seleccionando el modelo y remedios correctos y apropiados para las realidades específicas de los [países] (pp. 3-5).

El anexo 1 presenta un resumen de las estrategias y políticas de desarrollo implementados por Chile y un grupo de países exitosos en crecimiento. Estos últimos demuestran, por un lado, las especificidades y pragmatismo de las políticas y estrategias de desarrollo ajustándose a las realidades de los países. De otro lado, la no observancia a las políticas que conllevan los modelos liberales y proteccionistas (ISI). Las políticas *per se* no son objetivos del desarrollo, estas son solo medios que requieren ser hechos a la medida de las realidades de los países y establecidos luego de identificar los factores que limitan el desarrollo económico de los países. En consecuencia,

de la experiencia de los países de éxito en crecimiento se deriva la siguiente segunda regla para el desarrollo.

R2 Las experiencias exitosas en crecimiento indican la irrelevancia de sostener estrategias de desarrollo basadas en la usual dicotomía de modelos proteccionistas (o de sustitución de importaciones) o liberales (o de orientación hacia fuera). Si el desarrollo económico y los incrementos de la productividad factorial total son los objetivos de la estrategia entonces la identificación de aquellos factores, aspectos o instrumentos que limitan, inhiben o fomentan dichos objetivos cobra una mayor relevancia en el diseño, práctica y efectividad de la estrategia.

3. DESARROLLO DEL SECTOR PRIVADO Y ROL DEL GOBIERNO, UNA INTERPRETACIÓN

La diversidad de experiencias en políticas y estrategias de desarrollo y crecimiento económico, las cuales distan de las usuales estrategias ISI y liberales, sugieren que estas requieren ser construidas sobre la base de las realidades de los países y no requieren ser réplicas o imitaciones de las que se implementaron en los países exitosos²³. Sin embargo, una lectura detallada de estas experiencias permite identificar tres características comunes de las mismas. Basadas en estas características esta sección formula dos adicionales «reglas de oro» para el desarrollo económico peruano.

La primera característica se refiere al conjunto de acciones que realiza el sector privado en una economía de mercado durante el proceso de desarrollo y crecimiento económico y la importancia del desarrollo del sector privado en dicho proceso. Estas acciones fueron evidentes en el caso de China, por la transformación de una sociedad donde los medios de producción y la asignación de recursos estaban en poder del Estado hacia una regida por los mecanismos del mercado y la propiedad privada. El otro ejemplo distinto al caso de China y enmarcado dentro de una economía de mercado es el de Singapur. A falta de una capacidad empresarial local, la estrategia enfatizó la empresa privada extranjera bajo la presunción de que esta traería los «conocimientos» necesarios en las etapas iniciales y complejas de su proceso de transformación productiva.

Las políticas, instrumentos, recetas, recomendaciones, etcétera, pueden ser las más idóneas para una economía, pero su efectividad dependerá de las respuestas de los agentes privados a quienes están dirigidos los incentivos o instrumentos formulados.

²³ Esta proposición también la sostienen los analistas de las experiencias de los países analizados, por ejemplo, Rodrik (1994), Jännti *et al.* (2006) y Jännti & Vartiainen (2009).

Usualmente se piensa que estos incentivos los provee el mercado²⁴ y que los agentes responden automática y efectivamente ante ellos. Las experiencias de China y mejor aún las de los países que tenían economías capitalistas de mercado antes de los cambios radicales en sus procesos de desarrollo (como por ejemplo, Corea del Sur, Singapur, Finlandia, Irlanda, etcétera) muestran lo contrario. Tuvieron que existir medidas concientes para los agentes privados mediante las cuales si ellos no respondían a estas medidas el objetivo del desarrollo económico no podía cristalizarse.

Lo anterior revela la importancia del sector privado, la cual es obvia para muchos pero menos obvia para los políticos y hacedores de política en economías en desarrollo, como motor del crecimiento y desarrollo económico por sus acciones, desarrollo y sus respuestas a las políticas del gobierno.

La segunda característica se refiere a las acciones y rol del gobierno (en sus estamentos nacionales o subnacionales) implementados en los países de experiencias exitosas bajo un sistema de mercado. En la teoría estándar (por ejemplo, Musgrave, 1959; Samuelson, 1954; Shah & Shah, 2006), las acciones (o rol) del gobierno se limitan a la provisión de bienes y servicios públicos (nacionales y locales); intervenciones en el mercado cuando existen distorsiones o fallas en él²⁵ y siempre y cuando los beneficios de las intervenciones superen largamente los costos de ellas; la obtención de una «equitativa» distribución de la riqueza sin pobreza; y mantener la estabilidad macroeconómica (por su control de la oferta de dinero). El gobierno puede tener como objetivo económico el desarrollo de la economía o la mejora del estándar de vida de toda la población residente en ella, pero para obtenerlo se requiere que tanto que él como el sector privado cumplan con su papel durante el proceso de dicho desarrollo.

En las experiencias exitosas descritas en la sección anterior, los gobiernos implementaron diversas formas de intervención y de interacción con el sector privado; sin embargo, todas estas experiencias mostraron que el crecimiento se cristalizaba en la medida en que tanto el gobierno como el sector privado satisfacían sus roles. Las formas idóneas de intervención de los gobiernos pueden ser explicadas por las características singulares de la clase política de los gobiernos de los países exitosos. Entre las características que se destacan están la estabilidad política, la fortaleza y capacidad institucional y de capital humano, el ser no corrupto, creíble, y el tener

²⁴ Diversos modelos encontrados en la literatura demuestran que los «mecanismos automáticos» del mercado pueden no existir ante la presencia de distorsiones o fallas del mercado. Ejemplo de esto son los formulados por Rodríguez-Clare (1996a y b), Hausman & Rodrik (2003) y Rodrik (1996).

²⁵ Rodríguez-Clare (1998) presenta un resumen de los diversos modelos de distorsiones o fallas de mercado que conducen a trampas de subdesarrollo. Una lista detallada de dichas fallas también es presentada por Távora & Tello (2010).

un amplio apoyo de la sociedad. En la medida en que el gobierno disponga de estas características podrá incidir sobre el proceso, guiando o acompañando el sendero hacia el desarrollo a través de la adecuada identificación de los factores, aspectos, fallas o distorsiones que limitan o traban al desarrollo de sector privado. Igualmente, el Estado podrá actuar a través de acciones o intervenciones idóneas (en el mercado o en la actividad económica) que eliminen dichas trabas o limitaciones o que promuevan los factores fuentes de crecimiento. Las experiencias de los países del Este Asiático (particularmente Singapur) son las más ilustrativas acerca de las acciones y la importancia del gobierno en el proceso de desarrollo de estos países.

La tercera característica, menos evidente pero presente en las experiencias descritas, se refiere a los mecanismos de interacción entre el sector privado y el gobierno que logren que cada uno de ellos cumpla su rol en el desarrollo de la economía. Aquí me concentraré en los mecanismos económicos desde el gobierno hacia el sector privado, asumiendo que el mecanismo desde el sector privado hacia el gobierno bajo un régimen democrático es fundamentalmente político. Los mecanismos imperantes en la mayoría de las experiencias exitosas eran basados en la existencia de «incentivos y castigos» o «disciplina y recompensa». Al respecto Rodrik (1995) señala:

Los países de Asia oriental son famosos por haber combinado incentivos y castigos: a los inversionistas de la República de Corea, de la provincia china de Taiwán y de Singapur se les otorgaron muchos incentivos en forma de subsidios a las exportaciones, incentivos fiscales y créditos subsidiados, entre otros mecanismos. Pero también se les impusieron normas de desempeño muy claras vinculadas en general, aunque no siempre, a las exportaciones. En los casos de incumplimiento, los gobiernos castigaban rápidamente a las empresas o les suprimían los incentivos, de modo que gran parte del éxito de las políticas industriales de Asia oriental se ha debido a que ellas no se limitaron a los incentivos sino que los combinaron con castigos, lo que a mi juicio hoy en día se reconoce ampliamente. La etapa de industrialización mediante sustitución de importaciones en América Latina se caracterizó por numerosos incentivos y la falta casi absoluta de castigos. Las empresas disfrutaban, entre otras medidas, de la protección derivada de mayores barreras a la importación y de los subsidios que suponían las tasas de interés negativas, pero prácticamente no se preveía mecanismo alguno que garantizara la supresión de los subsidios a empresas que tuviesen un desempeño insatisfactorio o que se dedicaran a nuevas actividades que terminaran en fracasos. La supresión de los subsidios a esas empresas habría liberado recursos para destinarlos a otras actividades productivas. A mi juicio, lo que ocurrió con el proceso de industrialización mediante sustitución de importaciones fue que gracias a la existencia de incentivos dio origen a actividades de alto nivel en América Latina, pero por la inexistencia de castigos, se prolongó en exceso la producción de una amplia gama de sectores y actividades ineficientes (pp. 20-21).

Estas características, conjuntamente con una serie de evidencias de la realidad peruana, conllevan a definir la tercera y cuarta reglas de oro, que pueden ser de utilidad para el desarrollo económico de la economía peruana.

Independientemente de las estrategias proteccionistas y liberales que el Perú ha seguido en el último siglo, su economía ha estado basada en el funcionamiento del mercado pero con una alta concentración en sectores, productos y empresas. Así, crecimiento económico en el Perú ha sido equivalente al desarrollo de pocas empresas (nacionales y extranjeras)²⁶ y a los efectos indirectos generados por dicho desarrollo sobre el resto de empresas. La gran mayoría del resto de empresas son informales²⁷, con baja productividad laboral. Las siguientes evidencias sustentan esta afirmación:

- i) De acuerdo a cifras del BCRP (2010), la estructura productiva peruana prácticamente se ha mantenido constante entre 1950 y 2009. Tres sectores explican el 72% del PBI: los primarios o procesados de recursos naturales (incluyendo agua y electricidad), comercio y servicios. El primero en 1950 y 2009 explicaba el 17,9% y 19,2% del PBI, respectivamente, y los dos últimos explicaban el 54,7% y 53%;
- ii) Gruesas estimaciones de Távora & Tello (2010) indican que las diez firmas más grandes del Perú producían el 4,5% del valor bruto de producción del periodo 1994-1995. Esta cifra ascendió a 11,4% el 2006. Los sectores primarios (particularmente el minero y pesca²⁸) fueron los que tuvieron mayor grado de concentración de firmas;
- iii) En el sector de exportación de bienes, entre 1993 y 1995, el 42,3% del valor exportado era producido por las diez firmas exportadoras más grandes y diez partidas arancelarias (o productos) explicaban el 56,8% del valor exportado. En 2007, estas cifras se incrementaron a 49% y 57,1%. Los sectores de exportación primarios (en particular el minero y pesquero) y en menor medida los manufacturados son los más concentrados²⁹. En 2007, el 60% del valor

²⁶ La importancia de las empresas (e inversiones) extranjeras es mayor en los sectores de exportación, telecomunicaciones y en menor medida el financiero. Así, en 2007, de las diez empresas más grandes exportadoras seis eran extranjeras. En el sector telecomunicaciones, la empresa española Telefónica del Perú es la que domina el mercado de servicios y de inversiones en este sector (Távora & Tello, 2010; Tello, 2010a).

²⁷ Informales son individuos que no están registrados como personas jurídicas o que no llevan cuentas en sus respectivos negocios.

²⁸ En el 2006 diez firmas en el sector minero producían la mitad del valor bruto de producción y casi el 40% en el sector pesquero.

²⁹ En 2007 los índices de concentración (con respecto al valor de exportación) de las diez firmas más grandes en los sectores mineros, pesquero y manufacturero fueron respectivamente 72,3%, 42,5% y 46,3%. Los respectivos índices de los diez productos (partidas arancelarias) más importantes fueron 96,3%, 83,1% y 19,6%.

- exportado de productos primarios era producido por las diez empresas más grandes y el 40% correspondían a solo diez productos (partidas arancelarias). Los efectos nocivos de la concentración de productos de exportación y los positivos de la diversificación sobre el crecimiento económico han sido documentados por Hausmann & Klinger (2008) y Rodrik (1995) entre otros;
- iv) De acuerdo a cifras del INEI (2009), para una muestra de 687 825 establecimientos (los cuales produjeron el 40,9% del valor agregado peruano del 2007), el 0,19% de estos establecimientos (de 201 a más trabajadores por establecimiento) produjeron el 24% del valor agregado peruano de 2007. Cifras estimadas por Tello (2010e) señalan un universo de empresas (incluyendo trabajadores independientes) en 2008 de 7,2 millones, de los cuales 86,4% eran informales. Las empresas (incluyendo trabajadores independientes) informales (cuyos tamaños no superaban los veinte trabajadores) emplearon en ese año al 72% de la fuerza laboral y produjeron el 13% de valor agregado real peruano. Estos aportes en producción y empleo por tamaño de empresa implican diferencias sustanciales en la productividad laboral entre empresas. Estimaciones realizadas por Chacaltana (2008), señalan que la gran empresa tiene una productividad laboral quince veces mayor que la de los trabajadores en la microempresa o del grupo de los trabajadores independientes;
- v) De acuerdo a cifras de la SUNAT (2010), 249 empresas (41 megas y 208 grandes) aportaban el 44,3% del total del impuesto a la renta (de tercera categoría) recaudado por la SUNAT en 2007.

En adición a estas evidencias, argumentos encontrados en la literatura económica postulan incidencias negativas de la concentración de firmas en el mercado³⁰ y la desigual estructura de las firmas en función del tamaño de estas³¹, y positivas del desarrollo del sector privado y del empresariado o capital empresarial³² sobre la productividad factorial total, el proceso de innovación y el crecimiento económico de una economía.

Estas evidencias y argumentos señalan que «desarrollo del sector privado productivo peruano» significa en esencia desarrollo de las pequeñas, micro y medianas empresas (formales e informales), las cuales tienen baja productividad, comprenden el mayor número de empresas y ocupan las tres cuartas partes de la población económica activa de la economía. Por consiguiente, la tercera regla postula que:

³⁰ Por ejemplo, los trabajos de Crespi (2004), Cayseele (1998) y Kamien & Schwartz (1975).

³¹ Por ejemplo, los estudios de Angelini & Generale (2008), Castany *et al.* (2005), Cabral & Mata (2003) y Alfaro *et al.* (2008).

³² Por ejemplo los trabajos de OECD (2006), UNIDO (2004), Storey (2003), Stam (2008), Audretsch *et al.* (2006; 2003) y OECD (2003).

R3 Se requiere establecer mecanismos para el desarrollo del sector privado productivo, motor principal del crecimiento de la economía. Este desarrollo requiere por un lado explotar el alto número de empresas de menor tamaño (medianas, pequeñas y microempresas) e incrementar la capacidad productiva de las mismas y de otro lado, desarrollar sinergias que resultan de las interrelaciones entre empresas de todo tamaño.

La cuarta regla de oro, consistente con la anterior, proviene del papel del gobierno peruano en las últimas décadas, en particular la del periodo «liberal» iniciado en 1990 y de tres estudios de evaluación de las políticas dirigidas a la actividad productiva (PNUD, 2010; Távara & Tello, 2010; Tello, 2005).

Las desafortunadas intervenciones del gobierno en el periodo ISI peruano (1968-1989), que produjeron como resultado un decrecimiento del PBI per cápita y periodos de alta inflación han sido ampliamente documentados en la literatura peruana (por ejemplo, Paredes & Sachs, 1991). La literatura es menos extensa en la evaluación de las políticas productivas en el periodo liberal actual. A pesar de las reformas estructurales liberales, la intervención del gobierno en las actividades productivas ha estado presente desde los inicios de las reformas y reforzada a finales de los noventa e inicios de la presente década.

Las principales intervenciones incluyen: i) promoción a las exportaciones vía instituciones públicas promotoras (vía FOPEX en 1978; luego el Instituto de Comercio Exterior en 1986; a partir de 1993 por la Comisión Nacional para la Promoción de Exportaciones; en 1996 a través de PROMPEX; y a partir de 2007 por PROMPERÚ); ii) subsidios a las exportaciones (*export drawbacks*) a partir de 1995; iii) establecimientos de zonas francas y centros de exportación, transformación, industria, comercio y servicios en 1996; iv) promoción de la pequeña y micro empresa (vía la inclusión de la promoción de la pequeña empresa en la Constitución de 1993; luego en 1996 a través de la Comisión para la Promoción de la Pequeña y Micro Empresa (PROMPYME); en 2002 por el Centro de Promoción de la Pequeña y Micro Empresa, la promulgación del Plan Nacional Para la Promoción y Formalización de la Competitividad y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y la creación del programa MI EMPRESA en 2006; y recientemente en 2008 por la promulgación de la Ley MYPE-Ley de Promoción de la Competitividad, Formalización y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y del Acceso al Empleo Decente); v) programas y entes de asistencia técnica para la innovación y fomento de la competitividad (vía el INIA, Instituto Nacional de Investigación Agraria, y SENASA, el Servicio Nacional de Sanidad Agraria, en 1992; las CITES, centros de innovación tecnológica e INCAGRO, programa para la innovación y competitividad del agro peruano a partir

de 2000; y el Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad desde 2007); vi) desde 1992 a través de programas de acceso al crédito a las pequeñas y micro empresas fundamentalmente canalizados a través de COFIDE; y vii) una serie de proyectos y programas financiados por organismos internacionales (BID, Banco Mundial, USAID, etcétera).

Los tres estudios revisados sobre la «acción pública» en las actividades productivas señalan una serie de factores, aspectos y deficiencias que han limitado la efectividad de las intervenciones y ha producido lo que se denomina los «fracasos del gobierno y de las instituciones públicas»: Estos se derivan de:

- i) La ausencia de una efectiva reforma del Estado que incorpore una carrera o desarrollo profesional dentro del sector público. Este último aspecto no genera los incentivos adecuados a los oficiales del gobierno para lograr la efectividad de las acciones;
- ii) La inestabilidad de las reglas de juego no solo se da en el ámbito legal sino también en el personal ejecutivo encargado de las acciones públicas, sujeto a cambios y rotaciones en cortos periodos de tiempo;
- iii) El nivel bajo de capital humano, usualmente asociado a bajos salarios del personal público en las diversas áreas de la gestión pública;
- iv) Demasiados procedimientos administrativos y en muchas unidades de las instituciones públicas sin uso de medios informáticos y de comunicación para reducir el tiempo de estos procedimientos;
- v) Demora en las aprobaciones, transferencias de recursos y ejecuciones de los proyectos de inversión pública;
- vi) Dificultades y demoras en las coordinaciones entre entes públicos y entre estos y los entes y/o contrapartes privadas o internacionales;
- vii) Falta de fortalecimiento de la gestión pública por resultados por debilidades en el uso de herramientas de información, presupuesto, monitoreo y relacionados³³;
- viii) Constantes cambios y rotación de personal el cual acumula experiencias que luego no son aprovechadas en los sitios de recambio;
- ix) El sistema jerárquico al interior de las entidades públicas generan problemas de implementación y coordinación en los programas debido a la delegación de funciones o actividades, desde la gerencia hacia el personal de mando medio y debajo de dichas entidades. Este personal, por ausencia de una

³³ En 2006 a través de la Ley 28927 (Presupuesto Público para el año fiscal 2007) se incorporó el presupuesto por resultados como un instrumento para mejorar la gestión pública.

carrera pública o bajos salarios, no tiene incentivos para ser efectivos en las funciones y actividades delegadas.

En adición a las deficiencias y debilidades de la gestión pública, las cifras de ENAHO (2008), del PNUD (2006) y de Tello (2010b) señalan la poca confianza del público y las empresas en las acciones del gobierno. Entre los principales resultados de las encuestas figura en primer lugar que más del 75% de las 11 116 personas encuestadas a nivel nacional por el PNUD (2006) en el 2005 consideraba de regular a muy mala la gestión de los principales organismos públicos (incluyendo el Consejo de Ministros, el Congreso, el Poder Judicial, los gobiernos regionales, municipalidades, y la policía). Similar encuesta fue incluida en ENAHO (2008), donde más del 40% de los 20 460 encuestados a nivel nacional respondía que tenían poca o ninguna confianza en los organismos públicos (incluyendo el Congreso, el Poder Judicial, los gobiernos regionales, municipalidades y la policía).

En segundo lugar, para la misma muestra y año, el 43,5% de los encuestados señalan que los problemas principales del Perú se referían a problemas de corrupción, falta de credibilidad y transparencia del gobierno, no apoyo al sector agrícola, mala educación y servicios de salud, y falta de cobertura de la seguridad social. De otro lado, el 62% de los encuestados respondieron que los partidos políticos no cumplen lo que prometen y son corruptos.

En tercer lugar, el estudio de Tello (2010b) en la región de Ica —cuya tasa de crecimiento de cerca de 21% en 2008 fue la más alta de todas las regiones del Perú— la encuesta piloto realizada en el año 2009 a 200 microempresarios muestra que por un lado la mayoría de las MYPEs de la muestra (casi 80%) recibieron algún tipo de apoyo por parte de los gobiernos en sus diferentes estamentos, incluyendo financiamiento de instituciones financieras distintas a COFIDE. Más aún los programas y servicios de apoyo brindados son diversos e incluyen financiamiento, asistencia técnica, capacitación, ferias, etcétera. De otro lado, este conjunto de apoyos recibidos se han realizado bajo un clima de extrema desconfianza de las MYPEs y de la población de Ica en general sobre las acciones del Gobierno. Así, el 82,5% de las MYPEs de la muestra desconfían de los programas del gobierno. De otro lado, cerca del 90% de la muestra de 800 trabajadores (de Ica) de la ENAHO (2008) manifestaron que poco o en nada confía en las acciones del gobierno regional, la municipalidad provincial y la distrital de la región de Ica

Estas deficiencias o «fracasos» de la gestión pública (en todos sus estamentos) y en la percepción de los individuos sobre las acciones y programas públicos sugieren que la obtención de la deseada reforma del Estado que elimine tales deficiencias, ante las dificultades de obtener acuerdos políticos, puede tomar plazos indeterminados que

incidan negativamente sobre el crecimiento de la economía. Una alternativa rápida y relativamente fácil de implementar, mientras el proceso de la reforma del estado se inicie y concluya, es que temporalmente las acciones del gobierno sean privatizadas. Esta es la cuarta regla de oro para el desarrollo. Específicamente, la regla aborda los fracasos del gobierno a través de lo siguiente:

R4 En presencia de un gobierno débil y de baja credibilidad³⁴, al menos temporalmente (estos es, durante un número determinado de años), bajo el principio de «disciplina y compensaciones» se requiere «privatizar» la acción pública relacionada a la actividad productiva de manera parcial, gradual y prudente y, en la medida que dicha «privatización» sea efectiva en la consecución de los objetivos de la acción, reforzarla y ampliarla en cobertura durante el proceso de desarrollo económico del Perú.

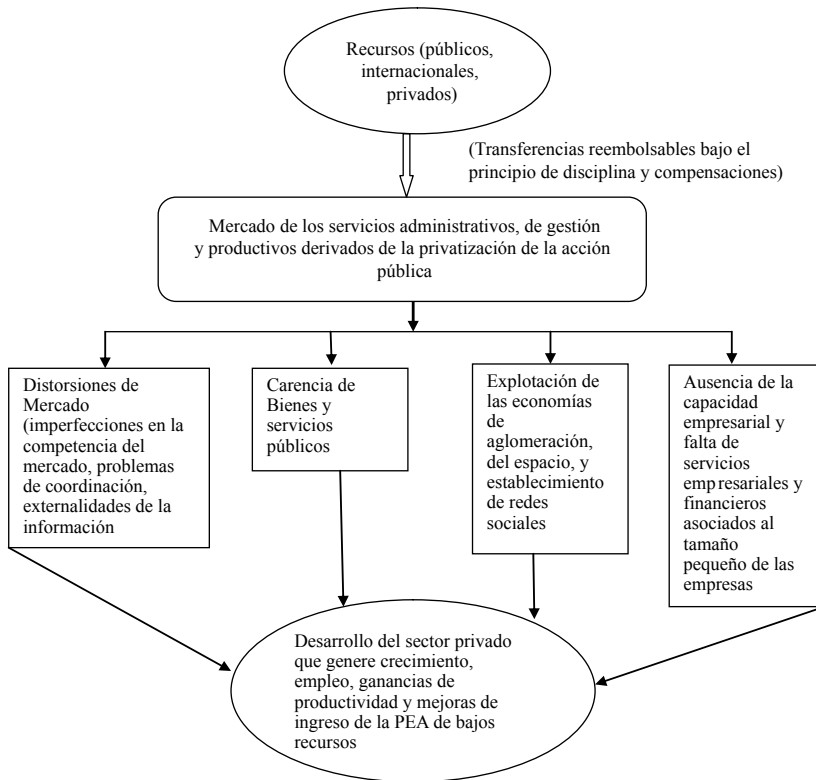
La figura 1 abajo esquematiza la cuarta regla.

Privatización de la acción pública no significa que el gobierno no intervenga en la actividad productiva ante la presencia de fallas o distorsiones del mercado y carencia de los bienes y servicios públicos. Lo que significa es que los recursos asignados y necesarios para la intervención sean directamente canalizados por los diversos estamentos del sector privado, y sean ellos los que formulen, identifiquen, monitorean, supervisen, coordinen (con otros entes) y ejecuten los programas diseñados a resolver las causas que originan las intervenciones públicas.

Por limitaciones de espacio no es posible listar los mecanismos mediante los cuales la acción pública puede ser privatizada ni las formas como los mercados intermedios privados de servicios derivados de la privatización resuelven las fallas del mercado a través de las interacciones entre los agentes que componen el sector privado (empresas, trabajadores, capital social, organismos no gubernamentales, universidades, centros de investigación, etcétera). El principio general sugerido para esos mecanismos y formas, a raíz de las experiencias exitosas, es que sea a base de la disciplina y compensaciones en función de los resultados efectivos y metas definidas por las acciones privadas.

³⁴ En las experiencias asiáticas y particularmente la de Singapur, los gobiernos fueron fuertes, altamente educados con una visión de desarrollo muy clara y con un apoyo y credibilidad mayoritaria de la población. Estas cualidades y características están ausentes en la clase política peruana.

Figura 1: La privatización de la acción pública (productiva)



4. DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL, UNA PROPUESTA

Un común denominador de las cuatro reglas planteadas es que demandan interrelaciones cercanas entre los agentes (públicos, privados, y miembros de la sociedad) y por las diferencias de estos y de la características de los territorios o regiones del Perú no necesariamente puede ser eficiente realizar intervenciones horizontales o selectivas para todo el territorio nacional. El reciente trabajo de Tello (2010) señala los cuatro aspectos que distinguen a las teorías del desarrollo económico a nivel local (regional, distrital, etcétera) (DEL) de aquellas del desarrollo económico a nivel nacional. Estos son: los factores de localización (o del territorio); los bienes y servicios públicos locales; la participación activa de distintos agentes privados, y el enfoque multidisciplinario de las teorías DEL. Tomando en cuentas estos cuatro aspectos y las interrelaciones entre agentes que demandan las reglas expuestas, el proceso de descentralización en marcha en el Perú (y en América Latina) resulta de gran relevancia para la efectividad y viabilidad de la aplicación de las reglas descritas.

Si bien las políticas de descentralización en el Perú datan desde 1930, en la reciente década los gobiernos le han otorgado un gran impulso creando una serie de dispositivos legales para plasmar y hacer efectivo el proceso³⁵ (Vega, 2008). El marco legal, sin embargo, adolece de fundamentos teóricos basados en las teorías DEL y las de descentralización³⁶. Así por ejemplo, en la Ley de Bases de la Descentralización, N° 27783 (julio de 2002) se postula que el objetivo de la descentralización es: «el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población». El desarrollo económico y social del país es de competencia de todos los miembros en la economía en donde cada miembro requiere cumplir su papel en función de dicho objetivo. La descentralización no puede tener como objetivo el desarrollo económico del país.

En la descentralización económica la teoría postula que por la existencia de los bienes y servicios públicos locales sería más eficiente que gobiernos subnacionales provean estos servicios que un gobierno nacional (o central) lo ofrezca. Esta descentralización en la provisión de bienes y servicios locales conlleva necesariamente a la descentralización fiscal para poder financiar dichos bienes y servicios. La existencia de diversas formas de descentralización fiscal en teoría y en la práctica obliga al Perú a definir la forma más idónea de descentralización en función de las necesidades de bienes y servicios públicos locales y del desarrollo económico de las áreas geográficas específicas al interior del país. En consecuencia, las otras dos formas de descentralización, la política y la administrativa³⁷, requieren ser consistentes y están relacionadas con las dos anteriores de descentralización. La experiencia peruana, y particularmente su marco legal, enfatiza fundamentalmente estas tres últimas formas de descentralización, sin tomar en cuenta a la descentralización económica.

El desarrollo económico local (regional, distrital, etcétera), de otro lado, es un concepto distinto y más amplio que el concepto de descentralización. Para la consecución del primero se requiere de un sistema gubernamental (nacional y subnacional) que

³⁵ Vega (2009) y Tello (2006) resumen estos dispositivos legales.

³⁶ Un resumen apretado de estas teorías y de experiencias descentralistas en los países en desarrollo es presentado en Tello (2008).

³⁷ La descentralización política se refiere al grado de representatividad de los entes de políticos de los intereses de los ciudadanos en las diferentes áreas locales de un país. La literatura de los aspectos políticos de la descentralización es extensa e incluye: i) problemas de la «agencia» o gobernabilidad (agente —los ciudadanos— y principal —los entes políticos—) por la existencia de costos de transacción; costos políticos e información asimétrica de los agentes; ii) problemas de responsabilidad e incentivos para el cumplimiento de las actividades delegadas a los entes políticos; iii) problemas de participación de los ciudadanos de las áreas locales en función del interés local; iv) problemas de sistemas de votación y descentralización de los entes políticos. La descentralización administrativa se refiere a la capacidad de los entes políticos de alcanzar asignaciones de recursos eficientes y equitativas a través de intervenciones fiscales y regulaciones (Tello, 2008).

canalice las necesidades públicas de las áreas locales apoyando (o complementando) al mismo tiempo las acciones e interacciones realizadas por los agentes privados dentro y entre diferentes áreas locales en función del desarrollo de las actividades productivas y generadoras de riqueza. En la medida que el proceso de descentralización origine dicho sistema su contribución al desarrollo económico local será mayor. Esto significa que el sistema subnacional del gobierno, derivado del proceso de descentralización, requiere tener suficiente autonomía tanto en las decisiones de la provisión de los bienes y servicios locales ajustados al desarrollo local (regional, distrital, etcétera) como en las formas de financiamiento de dichos bienes y servicios.

Argumentos adicionales a la autonomía de los gobiernos subnacionales es provisto por el enfoque de la elección pública (por ejemplo, el trabajo de Shah & Shah, 2006). Este enfoque se interesa por los fracasos del gobierno más que por los del mercado. El enfoque de la elección pública respalda la doctrina del interés propio y sostiene que los participantes envueltos en la formulación y la implementación de las políticas aprovechen las oportunidades y los recursos para fomentar sus propios intereses. En consecuencia, para que los gobiernos locales trabajen al servicio de los intereses de la población, necesitan tener autonomía plena en gastos e impuestos locales y tienen que estar sujetos a la competencia dentro y fuera del gobierno. Si no se cumplen estos requisitos, es probable que los gobiernos locales sean ineficientes e insensibles a las preferencias de los ciudadanos.

La quinta regla de oro que se propone esta dirigida al desarrollo económico local (regional, distrital, etcétera).

R5 Bajo la premisa de que el desarrollo económico nacional se logra en la medida que los diferentes territorios (áreas geográficas) al interior de una economía logren su propio desarrollo, se hace indispensable que los gobiernos subnacionales³⁸ tengan por un lado, autonomía plena en sus decisiones de gastos (derivados de la provisión de los bienes y servicios públicos locales y de las intervenciones necesarias por las fallas o distorsiones de ámbito local) e ingresos (para financiar sus gastos); y de otro lado, que parte de los ingresos generados, determinados en función de la riqueza en recursos y valor agregado producido, sean asignados al gobierno central para fines distributivos, de convergencia de ingresos entre regiones y por desastres no previstos que sobrepasen a las capacidades económicas de las áreas locales.

³⁸ Cabe anotar que las usuales críticas que se les asigna a los gobiernos locales sobre sus capacidades de gestión y de capital humano no solo son válidas para esos estamentos del gobierno sino también para el gobierno central. Además, bajo la cuarta regla, las actividades públicas a nivel local también serían privatizadas por mercados de servicios privados locales.

5. LA ESTRATEGIA COMERCIAL INTERNACIONAL, UNA REFLEXIÓN

La sexta y última regla se relaciona con la política comercial. Por teoría y las experiencias de los países exitosos, el sector externo cumple con tres fundamentales roles en el proceso de desarrollo de los países. El primero, el extender (ampliar) los mercados de destino de los bienes y servicios producidos en los países. El segundo, el establecer la vara de precios y calidad que los productos y servicios domésticos requieren regirse para poder competir con los productos y servicios ofrecidos en el mercado internacional (o por el resto de los países del mundo). La tercera, la de ser fuente de recursos productivos, información y transferencia de innovaciones y tecnologías (de productos, comercialización y organización) que se ofrecen en los mercados internacionales. Para poder maximizar los beneficios que brinda el sector externo, la política comercial requiere por lo tanto abordar los aspectos positivos que brinda el sector externo. Específicamente: el lograr un mayor acceso a los mercados internacionales, el no distorsionar o limitar el acceso de las cantidades, calidades y precios de los productos, y el no restringir el flujo comercial de conocimientos, tecnologías y factores productivos (capital y trabajo).

El alcance pleno de estos tres aspectos, sin embargo no garantiza automáticamente que los efectos de ellos sobre el crecimiento económico se realicen efectivamente.

En las últimas dos décadas, los países de América Latina y el Caribe, incluyendo al Perú, han empleado diversos acuerdos o arreglos comerciales para lograr estos tres objetivos.

En un estudio reciente Tello (2010d) analiza los impactos *ex-post* de 117 arreglos preferenciales comerciales³⁹ sobre los flujos comerciales de bienes (importaciones y exportaciones) e inversión extranjera y el crecimiento económico para 32 países de América Latina y el Caribe (incluyendo el Perú) y los Estados Unidos de manera individual y para el periodo 1962-2005. La conclusión central del estudio es que la liberalización comercial y los acuerdos preferenciales comerciales por sí mismos no han sido buenos (es decir, han tenido impactos económicos *ex-post* positivos) o malos (impactos negativos). Más bien, estas reducciones de las barreras comerciales (fundamentalmente arancelarias), que se derivan de los acuerdos, han brindado oportunidades de negocios resultantes de un mayor grado de acceso a mercados y cuando las firmas domésticas han aprovechado dichas oportunidades (incrementado

³⁹ Estos comprenden los unilaterales, los regionales, los multilaterales y el sistema generalizado de preferencias. En el caso del Perú se incluyeron: la liberalización comercial unilateral que implementó el Perú desde 1991, el acuerdo de complementación económica Perú-Chile (1998), los acuerdos regionales de la Comunidad Andina (CA, 1970), el acuerdo CA y Brasil (1999), el acuerdo CA y Argentina (2000), el sistema generalizado de preferencias con la Unión Europea y Japón (1971), el ATPA (1991) y ATPDEA (2001), y los arreglos multilaterales de las rondas de Kennedy (1967), Tokio (1979) y Uruguay (1994).

las exportaciones, invirtiendo doméstica y externamente y mejorando su grado de competencia con los productos importados), la estructura y dirección del comercio no han sido alteradas debido a la presencia de los factores que inciden en los niveles de desarrollo de los países y de las características de los países que comercian. Más bien, estos acuerdos han reforzado y consolidado dicha estructura, manteniendo así el nivel de desarrollo económico de los países determinado fundamentalmente por las fuentes o factores del crecimiento. Por otro lado, los impactos de estos arreglos en la tasa de crecimiento económico también han estado supeditados al nivel y evolución de dichos factores de los países.

Tello (2009) analiza los efectos *ex-post* de los arreglos comerciales sobre la tasa de crecimiento de la economía peruana en el periodo 1951-2006 y arriba a la misma conclusión: los arreglos preferenciales comerciales, incluyendo la liberalización comercial, no han contribuido o alterado la tasa de crecimiento del PBI per cápita de la economía, la cual ha sido determinada fundamentalmente por la tasa de inversión. Tampoco estos arreglos comerciales han alterado la estructura productiva peruana concentrada en sectores primarios (intensivos en el uso de recursos naturales) y servicios (intensivos en el uso de mano de obra no calificada, mayormente no transable). Dos explicaciones de la poca efectividad de la política comercial peruana basada en estos acuerdos preferenciales comerciales son, en primer lugar, que los acuerdos se concentran mayormente en reducciones de los aranceles (los cuales por el proceso de globalización impulsado desde la octava ronda del GATT-OMC en 1994 han disminuido notablemente en los principales países de destino de las exportaciones peruanas) y no en las barreras comerciales no arancelarias (tales como reglamentos técnicos y estándares), en crecimiento desde 1994 y que están reemplazando a los aranceles como un medio de imponer barreras comerciales. En segundo lugar, que el libre comercio no puede ser aprovechado por los países en la medida en que existan distorsiones o fallas del mercado que limiten o no produzcan los factores que inducen crecimiento, particularmente incrementos en la productividad factorial total⁴⁰.

Dos argumentos adicionales que dan pie para una revisión de la política comercial o estrategia basada en arreglos preferenciales comerciales son por un lado, que aún cuando no existan distorsiones en la economía, los acuerdos regionales o bilaterales no son superiores, en términos de las ganancias estáticas y dinámicas de la apertura, a los acuerdos multilaterales (los referidos dentro de marco y rondas de negociación del GATT y la OMC) o la liberalización comercial unilateral. Además, estos arreglos introducen otros temas en la negociación que no necesariamente son

⁴⁰ Las cifras del cuadro 2 de la PFT indican que en el periodo de mayor crecimiento de la economía (1995-2007), la tasa de crecimiento de la PFT fue cero.

de índole comercial⁴¹. De otro lado, si los países en desarrollo, incluyendo el Perú⁴², se caracterizan por la presencia de fallas o distorsiones en los mercados, entonces la opción de acceso a los mercados internacionales o la de reducción de las barreras comerciales domésticas requiere ser consultada con las empresas del sector privado que pueden ser directa o indirectamente afectadas con tales distorsiones o fallas. En todo caso, la decisión requiere ser tomada con una previa y consciente información acerca de los potenciales efectos negativos sobre la capacidad productiva del empresariado privado. Estas evidencias y argumentos conducen a la sexta y última regla de oro para el desarrollo de la economía peruana.

R6 La estrategia comercial basada en el establecimiento de acuerdos preferenciales comerciales, en particular los bilaterales y regionales, requiere ser repensada en función de aquellos sectores que no han sido directamente beneficiados por dichos acuerdos. En estos sectores (y particularmente las empresas establecidas o potenciales entrantes en ellos) puede ser posible que las fallas o distorsiones de mercado hayan impedido el aprovechamiento de las oportunidades de negocios que los acuerdos brindan. En presencia de estas distorsiones de mercado, una estrategia comercial alternativa y más eficiente (en términos estáticos y dinámicos) requeriría, por un lado, una constante interacción entre los negociadores públicos de los acuerdos y las empresas de los sectores donde las fallas de mercado son predominantes y de otro lado, enfatizar e impulsar el acuerdo multilateral dentro del GATT-OMC negociando simultáneamente y de forma bilateral la reducción de las barreras comerciales no arancelarias de los productos establecidos, nuevos y potenciales de exportación o que compiten con las importaciones y que son producidos por las empresas de dichos sectores.

6. REFLEXIONES FINALES

El presente trabajo ha ofrecido seis reglas de oro que pueden servir de sustento de políticas económicas que permitan conducir al Perú en un máximo de tres décadas a saltos cualitativos en el nivel y tasa de crecimiento del PBI per cápita, alcanzado los niveles de ingreso actuales de los países considerados desarrollados por el Banco Mundial. Estos saltos, si bien permitirán reducir la pobreza en términos absolutos,

⁴¹ Este es el caso de la propiedad intelectual. Argumentos sólidos respecto a este tema son formulados por el teórico más importante defensor del libre comercio, Bhagwati (2002).

⁴² Las relaciones entre las intervenciones del gobierno peruano y las fallas o distorsiones que estas han tratado de solucionar en el periodo 1991-2007 han sido abordados en Távora & Tello (2010).

no son suficientes para eliminarla, lo cual requeriría de políticas específicas que no pueden abordarse aquí por límite de espacio. Estas reglas van más allá de las usuales estrategias liberales o proteccionistas que han predominado a lo largo de la historia económica peruana y de la discusión entre políticas horizontales (uniforme para todos los sectores productivos) o verticales (seleccionando sectores «ganadores»). Más bien, estas enfatizan la motivación, capacidad, información y rol del sector privado en el crecimiento y desarrollo económico en economías de mercado.

Estas reglas son relativamente fáciles de implementar y dependerá de la clase política y los hacedores de política (en todos sus estamentos) del próximo gobierno analizarlas, mejorarlas y, en el más optimista de los casos, hacerlas viables y efectivas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agosin, M., C. Larraín & N. Grau (2009). Industrial Policy in Chile. *Working Paper 294*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, Departamento de Economía.
- Akkemik, K. A. (2009). *Industrial development in East Asia: a comparative look at Japan, Korea, Taiwan and Singapore*. Singapur: World Scientific Publishing Company.
- Alfaro, L., A. Charlton & F. Kanczuk (2008). Firm-Size Distribution and Cross-Country Income Differences. *NBER Working Paper 14060*. Massachusetts: National Bureau of Economic Research.
- Amsden, A. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Oxford University Press.
- Amsden, A. (1991). Diffusion of Development: The Late-Industrializing Model and Greater East Asia. *The American Economic Review* Vol. 81, 2.
- Andersen, T, B. Holmström, S. Honkapohja, S. Korkman, H. Söderström & J. Vartiainen (2007). *The Nordic Model: Embracing globalization and sharing risks*. Helsinki: The Research Institute of the Finnish Economy (ETLA).
- Angelini, P. & A. Generale (2008). On the Evolution of Firm Size Distributions. *American Economic Review* Vol. 98, 1, pp. 426-438.
- Asian Productivity Organization (2004). *Total Factor Productivity Growth: Survey Report*. Tokio: Asian Productivity Organization.
- Audretsch, D., Z. Acs & P. Braunerhjelm, B. (2003). «The Missing Link: The Knowledge Filter and Endogenous Growth». Trabajo presentado en la *Druid Summer Conference 2003 on Creating, Sharing and Transferring Knowledge. The role of Geography, Institutions and Organizations*.
- Audretsch, D., M. C. Keilbach & E. Lehmann (2006). *Entrepreneurship and Economic Growth*. Oxford: Oxford University Press.

- Balassa, B. (1971). *The Structure of Protection in Developing Countries*. Baltimore: The Johns Hopkins Press.
- Baumol, W. (1967). Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crises. *American Economic Review* Vol. 57, 3, pp.415-26.
- Banco Central de Chile (2004). *Economic Growth in Latin America and the Caribbean: Stylized Facts, Explanations, and Forecasts*. Santiago de Chile.
- Banco Mundial (1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Washington, D.C.: Oxford University Press.
- Banco Mundial (2009). *From poor areas to poor people: China's evolving poverty reduction agenda: An assessment of poverty and inequality in China*. Washington D.C.: World Bank. Poverty Reduction and Economic Management Department East Asia and Pacific Region.
- Banco Mundial (2010a). *World Bank Atlas Method*. <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,contentMDK:20452009-isCURL:Y-menuPK:64133156-pagePK:64133150-piPK:64133175-theSitePK:239419,00.html>>
- Banco Mundial (2010b). *Indicadores de desarrollo del Banco Mundial*. <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/member.do?method=getMembers&userid=1&queryId=135>
- Bhagwati, J. (1978). *Foreign trade regimes and economic development: Anatomy and consequences of exchange control regimes*. Cambridge, MA: Ballinger Press.
- Bhagwati, J. (2002). Intellectual Property Protection and Medicines. *Financial Times*. Setiembre.
- BCRP (2008). Potencial y limitantes de las exportaciones no tradicionales. *Nota de Estudios* 15-7, marzo.
- BCRP (2010). www.bcrp.gob.pe. Banco Central de Reserva del Perú.
- Blomqvist, Hans C. (2000). *Development policies of Singapore: dynamics of internationalisation versus regionalisation*. Proceedings of the University of Vaasa. *Discussion Papers* 275, p. 37.
- Blume, C., M. Ugarte, L. Arias & C. Janto (2010). *Reforma, administración pública y fiscalidad*. Lima: PNUD.
- Breshnahan, T.& M. Trajtenberg (1992). *General Purpose Technologies: Engines of Growth?* National Bureau of Economic Research, *NBER WP* 4148. Cambridge.
- Cabral, L. & J. Mata (2003). On the Evolution of the Firm Size Distribution: Facts and Theory. *American Economic Review* 93(4), pp. 1075-90.
- Carroll W. & M. Nêveda DaCosta (2001). *Township and Village Enterprises, Openness, and Regional Economic Growth in China*. Wisconsin: University of Wisconsin Eau Claire, Departamento de Economía.

- Castany, L., E. López-Bazo & R. Moreno (2005). *Differences in Total Factor Productivity Across Firm Size, A distributional Analysis*. 45th Congreso de la European Regional Science Association, realizado del 23 al 26 de agosto en la Vrije Universiteit, Amsterdam.
- Cayseele P. (1998). Market Structure and Innovation: A Survey of the Last Twenty Years. *The Economist* 146, pp. 391-417.
- Chacaltana., J. (2008). *Una evaluación del régimen laboral especial para la microempresa en Perú, al cuarto año de vigencia*. Lima: Mimeo, OIT.
- Chowdhury, A. (2008). Growth Oriented Macroeconomic Policies for Small Islands Economies. United Nations University. *Research Paper 2008/47*.
- Chow, G. (2007). *China's economic transformation*. Blackwell Publishing.
- Collins S. & B. Bosworth (2003). *The Empirics of Growth an Update*. Banco Mundial, mimeo.
- Collins, S., B. Bosworth & D. Rodrik (1996). Economic Growth in East Asia: Accumulation versus Assimilation. *Brookings Papers on Economic Activity* 1996-2, pp. 135-203.
- Cortázar, R. & J. Marshall (1980). Índice de precios al consumidor en Chile: 1970-78. *Colección Estudios CIEPLAN* 4.
- Crespi, F. (2004). Notes on the Determinants of Innovation: A Multi-Perspective Analysis. *FEEM Working Paper* 42.04. Roma: Universidad de Roma, Departamento de Economía.
- Dahlman C., J. Routti & P. Ylä-Anttila (editores) (2005). *Finland as a Knowledge. Economy Elements of Success and Lessons Learned*. Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- De Gregorio (2005). Crecimiento económico en Chile: evidencia, fuentes y perspectivas. *Estudios Públicos* 98.
- Devlin, R., A. Estevadeordal & A. Rodríguez-Clare (2006). *The Emergence of China: Opportunities and Challenges for Latin America and the Caribbean*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- Dorgan, S. (2006). How Ireland Became the Celtic Tiger. *Backgrounder* 1945. Washington: The Heritage Foundation.
- ENAHO (2008). *Encuesta Nacional A Hogares, 2008*. Modulo Gobernabilidad, Democracia y Transparencia. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- Englander S. & A. Mittelstädt (1988). Total Factor Productivity: Macroeconomic and Structural Aspects of The Slowdown. *OECD Economic Studies* 10.
- Englander S. & A. Gurney (1994). OECD Productivity Growth: Medium-Term Trends. *OECD Economic Studies* 22.
- EU KLEMS (2007). <http://www.euklems.net/>

- Feenstra, R., H.L., Kee, 2008. Export variety and country productivity: Estimating the monopolistic competition model with endogenous productivity. *Journal of International Economics*, 74, pp. 500-518. Findlay, R. & S. Wellisz (1993). *Five small open economies: The Political Economy of Poverty, Equity and Growth*. Washington, D.C.: Oxford University Press/World Bank.
- FORFÁS (2006). *Overview of Ireland's Productivity Performance 1980-2005*. Dublín: National Competitiveness Council.
- Fortin, P. (2000). *The Irish Economic Boom: Facts, Causes, and Lessons*. Mimeo. Montreal: Université du Québec à Montréal / Canadian Institute for Advanced Research.
- Ffrench-Davis (2001). Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: tres décadas de política económica en Chile. Santiago: Dolmen.
- Ffrench-Davis (2003). *Desarrollo económico chileno desde los cincuenta*. Santiago: J.C Sáez.
- Hausmann, R. & B. Klinger (2007). Growth Diagnostic: Peru. *Working Paper* CSI-11, PE-P1074. Cambridge: Center for International Development, Harvard University.
- Hausmann, R. & D. Rodrik, (2003). Economic Development as Self-discovery. *Journal of Development Economics* Vol. 72, 2, pp. 603-633.
- Henderson, J., D. Hulme, R. Phillips & E. Mee Kim (2002). Economic Governance and Poverty Reduction in South Korea. Manchester Business School, *WP 439*.
- Ho Keun Song (2003). The Birth of a Welfare State in Korea: The Unfinished Symphony of Democratization and Globalization. *Journal of East Asian Studies* 3:3, pp. 405-432.
- Houng Lee, I. & J. Khatri (2003). Information Technology and Productivity growth in Asia. *IMF Working Paper*.
- Hsieh, Chang-Tai (2002). What Explains the Industrial Revolution in East Asia? Evidence from the Factor Markets. *The American Economic Review* Vol. 92, 3, pp. 502-526.
- Huff, W.G. (1999). Singapore's Economic Development: Four Lessons and Some Doubts. *Oxford Development Studies* 27-1, pp. 33-55.
- INEI (2009a). <http://www1.inei.gob.pe/perucifrasHTM/inf-soc/cuadro.asp?cod=8327&name=pob17&ext=gif>
- INEI (2009b). *2008 Perú: IV Censo económico, primeros resultados*. Lima: Instituto Nacional de Estadísticas e Informática.
- Islam, I. & A. Chowdhury (1997). *Asia-Pacific economies: a survey*. Londres: Routledge.
- Jäntti, M. & J. Vartiainen (2009). The Finnish Developmental State and its Growth Regime. United Nations University, World Institute for Development Economics Research, WIDER, *Research Paper 2009/35*.

- Jäntti, M., J. Saari & J. Vartiainen (2006). Growth and Equity in Finland. *Discussion Paper 2006/06*. UNU-WIDER (World Institute for Development Economics Research)
- Jorgenson, D. (1988). Productivity and Postwar U.S. Economic Growth. *The Journal of Economic Perspectives* Vol. 2, 4, pp. 23-41.
- Jorgenson, D. (2000). Economic Growth at the Industry Level. *The American Economic Review* Vol. 90, 2, pp. 161-167.
- Kamien, M. & N. Schwartz (1975). Market Structure and Innovation: A Survey. *Journal of Economic Literature*, Vol. 13, 1, pp. 1-37.
- Kaufman, GG., Krueger, TH., Hunter, WC. 1999. *The Asian Financial Crisis: Origins, Implications and Solutions*. Kluger Academic Publishers, Holanda.
- Krause, Lawrence B., Koh Ai Tee & Lee (Tsao) Yuan (1987). *The Singapore Economy Reconsidered*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Krueger, A. (1978). *Foreign trade regimes and economic development: Liberalization attempts and consequences*. Lexington, MA: Ballinger.
- Krüger, J. (2003). The global trends of total factor productivity: evidence from the nonparametric Malmquist index approach. *Oxford Economics Papers*, 55, pp. 265-286.
- Krugman, P. (1994). The Myth of East Asian Miracle. *Foreign Affairs* 73-6, pp. 28-33.
- Lardy, N. (2003). *Trade Liberalization and Its Role in Chinese Economic Growth*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Liou, Kuotsai Tom (2009). Local Economic Development in China and the United States: Strategies and Issues. *Public Administration Review*, edición especial.
- Little, I., M. D., T. Scitovsky & M. Scott (1970). *Industry and trade in some developing countries*. Londres: Oxford University Press.
- Loayza, N. & F. Gallego (2002). La época dorada del crecimiento en Chile: explicaciones y proyecciones. *Working Paper*, Banco Central de Chile.
- Loayza, N., C. Calderón & P. Fajnzylber (2004). Economic Growth in Latin America and The Caribbean Stylized Facts, Explanations and Forecasts. *Working Paper*, Banco Central de Chile.
- Lovell, K. (1993). Production Frontiers and Productive Efficiency. En Fried-Lovell-Schmidt, editores, *The Measurement of Productivity Efficiency: Techniques and Applications*. Oxford University Press.
- Lüders, R. (2002). El rol integrador del estado y la economía. *Revista de Ciencia Política* / Volumen XXII, 2, pp. 120-130.
- Luetkenhorst, W. (director) (2004). *Economic Development, the Role of SMEs and the Rationale for Donor Support: Some Reflections on Recent Trends and Best Practices*. Viena: UNIDO, Small and Medium Enterprises Branch.

- Mahadevan, R. (2004). *The economics of productivity in Asia and Australia*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Ministry of Manpower (2009). *Yearbook of Statistics Singapore*. Singapur: Departamento de Estadísticas.
- Morón, E., E. Carranza & J. Fernández-Baca (2005). Peru: Markets, Government and the Sources of Growth. En E. Fernandez-Arias, R. Manuelli & J. Blyde, *Sources of Growth in Latin America*. Washington D.C.: IADB.
- Mun Wai Chia y Ying, Hui Sng (2008). *Singapore and Asia in a globalized world: contemporary economic issues and policies*. Volumen 2008. Singapur: World Scientific Publishing.
- Musgrave, R.A. (1959). *The Theory of Public Finance*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Murphy, A. (2000). The Celtic Tiger: Ireland's Economic Miracle Explained. Rober Schuman Center for Advance Studies, *EUI Working Paper*, RSC 2000/16.
- Nagel, S. (2002). *Asian development and public policy*. Londres : Macmillan.
- OECD (2003). *Entrepreneurship and Local Economic Development: Program and Policy Recommendations*. Paris: OECD
- OECD (2006). *Promoting Pro-Poor Growth: Private Sector Development*. Paris: OECD.
- OECD (2010). Datos de Pobreza. <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=POVERTY>
- Paredes, C. & Sachs, J. (1991). *Estabilización y crecimiento económico en el Perú*. Lima: GRADE.
- PNUD (2006). *La democracia en el Perú: Vol. 1*. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Productivity Commission (1999). Microeconomic Reforms and Australian Productivity: Exploring de Links. *Commission Research Paper* Vol. 1.
- Prebisch, R. (1959). Commercial Policy in the Underdeveloped Countries. *The American Economic Review* Vol. 49, 2, pp. 251-273.
- PSPD/UNDP (2000). Poverty Status and Monitoring of Korea in the Aftermath of the Financial Crisis. *PSPD Working Paper*.
- Qian Y, J. Wu (2000). *China's Transition to a Market Economy: How Far across the River?* Mimeo. Stanford: Stanford University.
- Riedel, J. J., Jin & J. Gao (2007). *How China Grows: Investment, Finance and Reform*. Princeton: Princeton University Press.
- Robert F. & Hiau L. K. (2008). Export variety and country productivity: Estimating the monopolistic competition model with endogenous productivity. *Journal of International Economics* 74, pp. 500-508.

- Rodríguez-Clare, A. (1998). Positive Feedback Mechanisms in Economic Development: A Review of Recent Contributions. En I. Székely & R. Sabot, editors, *Development Strategy and the Market Economy*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press.
- Rodríguez-Clare, A. (1996a). The Division of Labor and Economic Development. *Journal of Development Economics* 49, pp.3-32.
- Rodríguez-Clare, A. (1996b). Multinational, Linkages and Economic Development. *The American Economic Review* Vol 86, 4, pp. 852-873.
- Rodrik, D. (1994). Getting Interventions Rights: How South Korea and Taiwan Get Rich. NBER WP 4964. Cambridge, MA.
- Rodrik, D. (1995). Políticas de diversificación económica. *Revista de la Cepal* 87.
- Rodrik, D. (1996). Coordination Failures and Government Policies in Intermediate Economies: A Model with Applications to East Asian and Eastern European. *Journal of International Economics* 40(1-2), pp. 1-22.
- Rodrik, D. (2010). Diagnostics before Prescription. *Journal of Economic Perspectives*. En proceso de publicación.
- Romer, P. (1986). Increasing Returns and Long-Run Economic Growth. *Journal of Political Economy*.
- Sabel, C. (2009). *What Industrial Policy is Becoming: Taiwan, Ireland and Finland as Guides to the Future of Industrial Policy*. Mimeo. Universidad de Columbia.
- Samuelson, P. (1954). The pure theory of public expenditure. *The Review of Economics and Statistics* vol. 36-4. Cambridge: The MIT Press.
- Shah, A. & S. Shah (editores) (2006). *Local Governance in Developing Countries*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Schoenhals, M. (editor) (1996). *China's Cultural Revolution, 1966-1969: Not a Dinner Party*. Londres: M.E. Sharpe.
- Singer, H. (1964). *International Development: Growth and Change*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Siow Yue, C. & Yen Yu, C. (2003). *Income Distribution in Singapore*. Mimeo.
- Stam, E. (2008). Entrepreneurship and Innovation Policy. *Jena Economic Research Papers* 2008-006.
- Stiglitz, J. (2001). From Miracle to Crisis to Recovery: Lessons from Four Decades of East Asian Experience. En J. Stiglitz & S. Yusuf (editors), *Rethinking the East Asian Miracle*. Washington, D.C.: Oxford University Press / World Bank.
- Storey, D. (2003). Small and Medium Sized Enterprises and Public Policies. En Z. Acs & D. Audretsch (editores), *Handbook of Entrepreneurship Research*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

- SUNAT (2010). www.sunat.gob.pe
- Távora, J. & M. D. Tello (2010). Productive Development Policies: The Case of Perú. *Working Paper IDB-WP 129*. Washington D.C.: IADB.
- Tello, M. D. (2005). *Evaluación intermedia de la estrategia del BID en el Perú en el área de competitividad*. Lima: BID-PCM.
- Tello, M. D. (2006). Las teorías del desarrollo económico local y la teoría y práctica del proceso de descentralización en los países en desarrollo. *Documento CISEPA 247*.
- Tello, M. D. (2008). *Desarrollo económico local, descentralización y clusters: teoría, evidencias y aplicaciones*. Lima: Centrum/CIES.
- Tello, M. D. (2009). Crecimiento económico, arreglos preferenciales comerciales y choques externos en el Perú, 1950-2007. En O. Dancourt & F. Jiménez (editores), *Crisis internacional: impactos y respuestas de política económica en el Perú*. Fondo Editorial de la PUCP.
- Tello, M. D. (2010a). Políticas de tecnologías de información y comunicación en el Perú, 1990-2010. *Informe final, Programa de la Sociedad de la Información*. Santiago: CEPAL.
- Tello, M. D. (2010b). *Micro y pequeñas empresas bajo el enfoque de competitividad: el caso de la región Ica*. Lima: Instituto de Peruano de Educación en Derechos Humanos / La Paz: Agencia Española de Cooperación Internacional.
- Tello, M. D. (2010c). From National to Local Economic Development: Some Theoretical Aspects. Santiago: *Cepal Review*. En proceso de publicación.
- Tello, M. D. (2010d). *Arreglos preferenciales comerciales y crecimiento económico en América Latina*. Lima: CENTRUM.
- Tello, M. D. (2010e). Estudio de diagnóstico que identifique sectores de la economía donde existe mayor informalidad de MYPES/PYMES. Aporte del sector al PBI, potencial exportador, capacidad de formalizarse y asociarse y la necesidad de requerir normas técnicas peruanas (NTP). *Informe Final, Proyecto COMPAL-UNCTAD-INDECOPI*.
- Timmer, M., M. O' Mahony & B. Van Ark (2007). *EU KLEMS Growth and Productivity Accounts*. Overviews November 2007 Release.
- Triplet, Jack E. & Barry P. Bosworth (2006). «Baumol's Disease» Has Been Cured: IT and Multifactor Productivity in US Services Industries. En D. W. Jansen (editor), *The New Economy and Beyond: Past, Present and Future*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 34-71.
- Urata, S. & K. Yokota (1994). Trade liberalization and productivity growth in Thailand. *Developing Economies XXXII*, 4, pp. 444-459.
- UNCTAD (2010). *Handbook of Statistics*. Ginebra.

- UNESCAP (2009). *Statistical Yearbook for Asia and The Pacific*. Bangkok: The Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. UN ESCAP.
- UNIDO (2004). *Economic Development, the Role of SMEs and the Rationale for Donor Support: Some Reflections on Recent Trends and Best Practices*. Wilfried Luetkenhorst, Director, SME Branch, United Nations Industrial Development Organization.
- U.S. Census Bureau (2009). Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States: 2008. *Current Population Reports*. U.S Census Bureau, Economics and Statistics Administration.
- Van Ark, B., M. O'Mahony & M. Timmer (2008). The Productivity Gap between Europe and the United States: Trends and Causes. *Journal of Economic Perspectives* Vol. 22, 1, pp. 25-44.
- Vega, J. (2008). Análisis del Proceso de Descentralización Fiscal en el Perú. *Documento CISEPA*, 266.
- Wade, R. (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- Wade, R. (2003). *Governing the Market*. Princeton: Princeton University Press.
- Waissbluth, M. (2005). La reforma del Estado en Chile 1990-2005. Diagnóstico y propuestas de futuro. *Serie Gestión* 76.
- Wang, E. (2004). The Sources of China's Economic Growth: 1952-1998. *Working Paper Series*. Swedish Institute (SI) and Center for Pacific Asia Studies (CPAS), Universidad de Estocolmo.
- Woo Myung Sook (2004). Explaining Early Welfare Policies In South Korea: Focusing On The Nexus Between The State And The Business Sector. *Development And Society* 33-2, pp. 185-206
- World Economic Forum (WEF) (2009). *Global Competitiveness Report, 2009-2010*. Universidad de Harvard.
- World Economic Forum (1999). *Global Competitiveness Report, 1999*. Universidad de Harvard.
- Yoruk, B. (2007). Human Capital, Innovation, and Productivity Growth: Tales from Latin America and Caribbean. *Munich Personal RePEc Archive*.
- Young, A. (1994). The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth. *The Quarterly Journal of Economics* Vol. 110-3, pp. 641-680.

Anexo 1: Resumen de estrategias y políticas de desarrollo para una muestra de países de éxito en crecimiento

Irlanda

La experiencia espectacular en crecimiento de Irlanda desde fines de la década de 1980 ha recibido apelativos como los de «Celtic Tiger», «Boom» y «Ireland Economic Miracle». En enero de 1988, *The Economist* produjo un editorial titulado «El más pobre de los ricos» y en mayo de 1997 publicó otro con el título «El tigre del celta: la luz que brilla en Europa», en el que concluye: «Solo ayer parecía que Irlanda era uno de los países más pobres de Europa, hoy es tan próspero como el promedio de Europa y cada vez más rico» (Murphy, 2000). En 2006, Irlanda tenía el segundo mayor nivel de PBI per cápita de la Unión Europea y 30% más alto que el promedio de los 25 países de la Unión, alcanzando una excepcional tasa de crecimiento según cifras de Dorgan (2006). Luego de su independencia de Inglaterra en 1922, el gobierno adoptó políticas de protección hasta fines de los años cincuenta. A partir de los sesenta se inició la transformación hacia una mayor apertura en bienes y flujos de capital, la que adquiere mayor notoriedad durante la década de los noventa (Murphy, 2000).

Murphy sostiene que ese crecimiento se originó gracias a una combinación de políticas prudentes y pragmáticas, basadas en la apertura económica con acceso a los mercados mundiales, bajas tasas de impuestos, inversión (en particular extranjera) y educación. Las tasas bajas para las corporaciones existieron desde los años cincuenta (0% por exoneraciones); en los ochenta se incrementaron a 10% (para manufacturas y servicios transables) y a 12,5% en esta última década. La inversión en educación ha sido central desde la década de 1960, con un alto porcentaje de graduados, particularmente en las áreas de ciencias, ingeniería y negocios. En 1987, la creación por parte del gobierno del Centro Internacional de Servicios Financieros en Dublín (el cual incluía servicios de financiamiento bancario, administración de activos y fondos para administración y administración de inversiones y operaciones especializadas de seguros) estableció la cooperación entre los intereses de los empresarios y los componentes del sistema público. Otros ingredientes de la política incluyeron promoción de la competencia, adecuada administración económica y apertura total a la inversión extranjera. La transformación de Irlanda fue de ámbito nacional, donde individuos, empresarios, instituciones, sindicatos y gobierno compartían los mismos objetivos. Así, las decisiones políticas fueron lideradas y apoyadas por el deseo de éxito del público. Ferrin (2000) también sostiene que el crecimiento de Irlanda se debió a sus políticas comerciales, industriales, educativas y tributarias.

Sabel (2009) sostiene que un ingrediente distintivo de la «nueva política industrial» (que en contraste con la «vieja política industrial» o «industrialización por sustitución de importaciones» [ISI] se concentra en la apertura del mercado) es la facilitación de las conexiones entre firmas domésticas y entre ellas y los agentes del mercado mundial. Esta facilitación produce capacidades domésticas autosostenidas y es en general difícil de obtener sin el continuo apoyo institucional. Si países en desarrollo tienen este objetivo entonces requieren crear instituciones nuevas que apoyen dicho objetivo. Bajo este enfoque, el autor señala que la política industrial

de Irlanda identificó métodos que le permitieran desarrollar estas conexiones desde 1950. Exoneraciones de impuestos (luego reducciones) a los beneficios de las corporaciones atrajeron a subsidiarias de empresas multinacionales de sectores de punta como químicos, farmacéuticos y software. En 1949 se creó la Autoridad Para el Desarrollo Industrial, que luego, en 1994, se convertiría en la Agencia de Desarrollo Industrial de Irlanda (IDA), cuyo objetivo era el desarrollo industrial y la atracción de inversión extranjera. Esta agencia colaboró con las empresas nuevas (extranjeras y domésticas) haciendo cambios en el sistema educativo, las redes de carreteras y otros tipos de infraestructura pública para así mejorar las posibilidades de éxito de las nuevas empresas. Estas acciones incrementaron aún más la probabilidad de atracción de empresas extranjeras e hizo más complaciente el desarrollo de las empresas domésticas, en particular en la industria de software. Dos entes adicionales a IDA se crearon en 1994, FORFÁS y FORBAIT. El primero era el consejo asesor de la política nacional para el desarrollo empresarial, comercio, ciencia, tecnología e innovación. El segundo era el ente encargado de apoyar a las firmas nacionales. Los servicios ofrecidos comprendían cada etapa del desarrollo de la compañía, entre otros, concesiones de capital para creación de empresas, concesiones para fomento del empleo en el crecimiento inicial, financiamiento para actividades I&D, entrenamiento y desarrollo administrativo para firmas maduras, sesgo hacia firmas que desde temprano se inician exportando. A consecuencia de la creación de estas entidades, a inicios de los años noventa el Estado proveía casi un tercio de los gastos en I&D. Las agencias del gobierno también estimulaban las conexiones entre firmas dentro de la industria y desarrollaban programas para interrelacionar pequeñas firmas con las personalidades experimentadas de la industria, quienes además se asociaban a los directorios de las pequeñas. En 1998 se creó Enterprise Ireland (cuya base fue la consolidación de FORBAIT y un consejo de asistencia a exportaciones) para el fomento de empresas irlandesas en nuevos productos de exportación. Este apoyo se realiza con los objetivos de acelerar el desarrollo de estas empresas y permitirles alcanzar una posición fuerte en los mercados internacionales. Las áreas de apoyo comprendían: provisión de servicios de exportación para el incremento del volumen exportable; incremento de inversiones en I&D e innovación; incremento de la productividad; creación de nuevas empresas y ampliación de las establecidas y promoción de empresas regionales.

Fortin (2000) señala con respecto a la política comercial que Irlanda, desde 1950, por ser una isla de tamaño pequeño en población (de 4,4 millones en el 2008), promovió de forma consistente el libre comercio y la integración monetaria. En 1973 se unió a la Comunidad Económica Europea, en 1979 al Sistema Monetario Europeo, en 1993 al Mercado Común Europeo y en 1999 a la Unión Monetaria Europea. A fines de la década, prácticamente el 90% de su PBI era de exportaciones de bienes y servicios. Los principales sectores de bienes de exportación son: productos químicos, maquinaria y equipo de transporte, computadoras, productos farmacéuticos y animales vivos y productos de animales. A consecuencia de la apertura y promoción de la inversión extranjera establecida de los años cincuenta, para fines de la década de 1990, nueve de las diez (y dieciséis de las veinte) más grandes empresas farmacéuticas del mundo tenían subsidiarias en Irlanda. También las empresas líderes mundiales en tecnologías de información y comunicación (TIC) tales como IBM, Intel, Hewlett Packard, Dell y Microsoft y las compañías independientes más importantes de software tienen instalaciones productivas en el país.

Durante la década de 1990, Irlanda, con 1% de la población de la Unión Europea, atrajo el 20% de la inversión extranjera de toda la Unión (Sabel, 2009).

La alta participación de las exportaciones del PBI, conjuntamente con la canasta exportable hacia productos y servicios intensivos en TIC, sustentan la tesis de Murphy (2000) quien afirma que Irlanda no siguió el tradicional sendero de la industrialización sino más bien un sendero alterno en el que convirtió la economía de «carreta jalando a un burro» en una de alta tecnología «saltando sobre el montículo de la industrialización». Esta transformación y sendero fueron posibles por la apertura a la inversión extranjera y a la globalización, conectando a Irlanda a dos grandes mercados, el de los Estados Unidos y la Unión Europea.

Aunque evidencias cuantitativas sobre los factores, políticas o estrategias que inciden en la PFT no abundan, los trabajos de Fortin (2000) y Forfás (2006) sostienen que capital-conocimiento (mejores tecnologías y organización del trabajo), capital humano (más y mejor nivel educativo y entrenamiento), capital físico (más y alta calidad de las máquinas), capital público (mejor infraestructura pública) y capital social (mayor cohesión de la sociedad) han sido determinantes para dicha productividad, conjuntamente con las políticas que se implementaron para generar dichas fuentes de capital.

Finlandia

Finlandia es considerado como un país de tardía industrialización. En la década de 1930, la economía era predominantemente agraria y a finales de los cincuenta más de la mitad de la población y el 40% del producto total pertenecían al sector primario. Para fines de los años setenta, sin embargo, Finlandia se había transformado en una madura economía industrial.

La estrategia de política que generó este resultado (en un relativo corto período de tiempo) fue definitivamente intervencionista, no confiando solamente en los incentivos y transacciones provenientes del funcionamiento de los mercados. La separación de funciones entre los agentes privados y del sector gobierno, central en la economía ortodoxa, no fue relevante para la estrategia. Todo lo contrario, el modelo finlandés se basó en una cooperación pragmática entre agentes privados organizados (como banqueros y líderes empresariales) y oficiales del gobierno y servidores públicos. Esta cooperación llegaba a nivel corporativo, de tal modo que las decisiones de temas de desarrollo eran tomadas conjuntamente por ambos agentes. Las políticas específicas difícilmente podrían ser descritas como las usuales categorías de política fiscal, monetaria o industrial.

Ejemplos de estas políticas son acuerdos entre servidores públicos e industriales para canalizar préstamos bancarios hacia proyectos de nuevas plantas y acuerdos entre el gobierno, sindicatos y empresarios para que el subsidio de la leche no esté sujeto a demandas salariales excesivas. Las políticas estuvieron diseñadas a explotar las externalidades del crecimiento con intervención directa pero sin infringir los derechos de propiedad privados o recurrir a una planificación de la economía.

Respecto a la transformación productiva, Sabel (2009) sostiene que el éxito de Finlandia es una historia del dominio de los demandantes eslabonamientos de la cadena de capacidades

necesarias para la transformación de los recursos naturales. Así, la producción de pulpa y papel (derivados del sector forestal) impulsó el dominio de maquinaria para hacer papel, este originó el dominio de las máquinas de construcción, lo que a su vez impulsó el dominio de sistemas computadorizados de control de máquinas, impulsando también el dominio de computadoras y así sucesivamente. En toda esta cadena productiva el Gobierno tuvo el rol de facilitar la adquisición de las capacidades y competencias que se requerían. Dalhman *et al.* (2005) por su parte señala que los encadenamientos significaron cambios de una economía centrada en industrias intensivas en recursos naturales (forestales), entre mediados del siglo diecinueve e inicios del siglo veinte, a otra liderada por sectores de maquinaria de ingeniería, e industrias basadas en el sector forestal (entre 1946 y la década de 1980), terminando en una economía centrada en redes y en una economía de conocimiento basada en tecnologías de la información y computación (desde finales de la década de 1980). Las industrias más importantes en Finlandia son productos electrónicos (Nokia, empresa productora de teléfonos móviles, es una de las líderes en el mundo y una de las más representativas de Finlandia), maquinaria, vehículos y productos ingenieriles, forestales, agrícolas y químicos.

La transformación de Finlandia hacia una economía del conocimiento fue precedida por cambios sustanciales en la estructura económica y social. A fines de los años setenta, Finlandia era el país con menos inversión en I&D de los países de la OECD. A mediados de la presente década, el ratio I&D/PBI es el segundo más alto de los países de la OECD y es el tercero más alto del mundo (después de Suiza e Israel). Estos incrementos ocurrieron aún en períodos de alto desempleo debido al apoyo político y las políticas nacionales industriales y de innovación, las cuales fueron construidas con el consenso del gobierno (ejecutivo y legislativo), los sindicatos y los empresarios (Dalhman *et al.*, 2005).

Respecto de las políticas del sector externo, el hecho de tratarse de una economía pequeña (5,3 millones de personas en 2008) ha jugado un importante rol y siguiendo al modelo nórdico (Andersen *et al.*, 2005) la política comercial ha sido de baja protección, a excepción del sector agrícola. También ha recibido migraciones de trabajadores calificados, aunque el fenómeno de inmigrantes es relativamente nuevo en Finlandia. La canasta de exportación es diversificada y ha sido la base del crecimiento desde la década de 1980. Además, se integró a la Unión Europea desde 1995, uniformizando sus políticas liberales como el resto de países miembros. Las causas de la diversificación, de acuerdo con Dalhman *et al.* (2005), ha sido el énfasis persistente por lograr altos niveles de educación, eslabonamientos y externalidades entre sectores y la emergencia de las industrias basadas en conocimiento.

A nivel macro, Jäntti y Vartiainen (2009) sostienen que las políticas de crecimiento en Finlandia se basaron en: i) alta tasa de acumulación del capital sostenida por altas tasas de ahorro público; ii) alta tasa de inversión en áreas específicas de manufacturas (papel y pulpa, e industrias metálicas); iii) tasas bajas y rígidas de interés con crédito racionado administrativamente en ciertos sectores de inversión; iv) tasas altas de crecimiento con mucha volatilidad y severos ciclos económicos. La liberación financiera y de capitales ocurrió en la década de 1990.

Jäntti *et al.* (2006) sostienen que Finlandia, en lo que respecta a los resultados distributivos dentro del crecimiento generado, tiene muy baja desigualdad para estándares internacionales,

a pesar del incremento de esta en 1990. En general, el país ha conjugado altas tasas de crecimiento con una relativa equidad en la distribución de los recursos. Estos resultados distributivos se originaron también por las características del seguro de bienestar, que comprendía derechos universales, protección social, y servicios sociales subsidiados financiados con altas tasas de impuestos (Andersen *et al.*, 2007).

China

De las nueve experiencias de desarrollo analizadas, la de China es la más notable en términos de crecimiento per cápita y reducción de la pobreza. A diferencia de la mayoría de experiencias en desarrollo, la de China se distingue por la transformación de una economía socialista planificada, donde los medios de producción eran de propiedad del Estado, a otra mixta, de mercado en la parte productiva y administrada por tres entes (el Partido Comunista de China-PCC, el Estado y el Ejército) en la parte política. De acuerdo con Riedel *et al.* (2007), las reformas *per se* no causaron el crecimiento y el cambio estructural, estas crearon los incentivos (de mercado) e instituciones ausentes en la economía socialista y fueron condiciones necesarias para el crecimiento y la transformación productiva. La efectividad de las reformas sobre el crecimiento y el cambio estructural se inicia cuando los agentes que participaban en la economía (individuos, firmas privadas, firmas estatales, firmas comunitarias, trabajadores y oficiales del gobierno) comenzaron a responder, de la forma como lo hicieron, ante estos nuevos incentivos e instituciones.

Las reformas hacia una economía de mercado se iniciaron cuando Deng Xiaoping tomó el control del PCC en 1978, y pueden ser interpretadas como la continuación de las cuatro modernizaciones (agricultura, industria, defensa y ciencia y tecnología) iniciadas por el premier Zhou Enlai en 1964 (Chow, 2007). Las reformas tuvieron las características de ser graduales y experimentales, y durante el proceso, estas fueron estimuladas por la población y los burócratas de bajo nivel en función de sus intereses. En el año de inicio de las reformas, en 1979 (y luego de una década de convulsión política y social debido a la «revolución cultural»), los recursos en China estaban gruesamente subutilizados e inadecuadamente asignados, donde entre el 70 y el 80% de la fuerza laboral en el sector rural estaba desempleada o subempleada. Los ocho principales componentes de las reformas comprendían: i) privatización y desarrollo del mercado en el sector agrícola; ii) reforma en las empresas estatales (en particular del sector industrial); iii) reforma en el sistema de precios; iv) establecimiento de un sistema bancario moderno; v) apertura de la economía en bienes, servicios y flujos de capitales extranjeros; vi) impulso al sector no-estatal; vii) cambios de la infraestructura institucional (Chow, 2007; Riedel *et al.*, 2007); y viii) (en 1992) definición como uno de los objetivos de las reformas el establecimiento de una economía social de mercado (Qian & Wu, 2000).

En el sector agrícola, entre 1979 y 1983 se implantó (de forma gradual y por etapas) el «sistema de contratos de responsabilidad (de las familias)» (SCR), mediante el cual el Gobierno otorgaba derechos de uso de las tierras por un período de quince años inicialmente y luego de forma permanente y sujeto a ser transferible dicho derecho (Chow, 2007) asignando cuotas de producción a ser vendidas al Estado a precios fijos aunque los excedentes de producción

podían ser vendidos a precios de mercado. Luego, en 1985, el gobierno dejó de imponer cuotas de producción agrícola y el sistema se basó en contratos de compra entre el Estado y las familias. Estos componentes de la reforma permitieron un incremento de alrededor de 15% anual en el ingreso real per cápita del sector rural agrícola, que con su alta propensión al ahorro impulsó la inversión en cooperativas de crédito, depósitos bancarios o nuevas (predominantemente pequeñas) empresas rurales (tanto en los pueblos como en los distritos), y de otro lado reasignó la mano de obra hacia estos nuevos sectores. Como consecuencia de ello la participación del empleo en el sector agrícola disminuyó de 62% a 53%. En 2003, este porcentaje alcanzó el 42% (Riedel *et al.*, 2007; Carroll & Nêveda DaCosta, 2001; Liou, 2009). Este cambio en el sistema de explotación de la tierra, que antes de las reformas eran de propiedad del Estado y de la comunidad, fue equivalente a la privatización del uso de la tierra y la producción agrícola. De acuerdo a Chow (2007), prácticamente toda la producción agrícola provenía de estas unidades independientes que maximizan beneficios.

Las reformas iniciales de las empresas estatales fueron establecidas entre 1978 y 1984 también por etapas. Estas incluyeron: i) otorgamiento de decisiones autónomas de las empresas en las áreas de producción, marketing e inversión con retenciones parciales de los beneficios; ii) adopción del sistema de responsabilidad económica, mediante el cual se le asignaba responsabilidades identificables a los «trabajadores» pagándoseles de acuerdo a su productividad; iii) incremento del papel del mercado; iv) mejora de la eficiencia de los gobiernos locales que tenían el control de empresas estatales locales y; v) promoción a las empresas comunitarias. Los cambios más radicales ocurrieron a fines de 1984. Estos consistieron en: i) otorgamiento de autonomía plena a las empresas estatales (en decisiones de precios, producto, inversión, marketing y contratación de personal), funcionando como empresas capitalistas; ii) reducción de la injerencia de la planificación central excepto en productos o métodos de producción importantes; iii) incremento del número de productos determinados por el mercado; iv) desarrollo de mecanismos de control macroeconómicos (tales como impuestos, tasas de interés y control monetario); v) establecimiento de varios sistemas de responsabilidad económica con empresas individuales, mejorando la eficiencia, y pagos de salarios diferenciados de acuerdo al tipo de trabajo y productividad; vi) promoción de firmas individuales y colectivas como suplemento a la estatales; vii) incremento del comercio internacional e inversión extranjera para lograr mejoras tecnológicas. En 1987 el SCR fue implementado en todas las empresas estatales, en lugar de las cuotas de producción se pagaban impuestos y el resto de las utilidades podían ser redistribuidas a los trabajadores (Chow, 2007). La profundización de las reformas de las empresas estatales continuó en los años noventa. Así, reestructuración, desmonopolización de los servicios públicos, privatizaciones, liquidaciones, fusiones y cierres de empresas estatales han reducido su número de 262 000 en 1997 a 159 000 en 2002. Las reformas además se concentraron en pequeñas y medianas empresas estatales de las regiones, las cuales en su mayoría se convirtieron en empresas del mismo tamaño de los pueblos y distritos (Deblin *et al.*, 2006).

La reforma de precios implicó al inicio dos tipos de precios: los administrados o controlados por el gobierno y los determinados por el mercado. Las empresas, así, podían comprar insumos a precios controlados y vender sus productos a precios libres. Solo cuando la producción

se expandía más allá de las cuotas de insumos con precios controlados, el precio de estos podía ser el del mercado. Este sistema de precios probó ser eficiente para la mayoría de las empresas, dado que los subsidios o impuestos equivalentes por comprar o vender los productos a precios controlados funcionaban como sumas fijas. En la década de 1990 la mayoría de los precios se determinaba por el mercado (Chow, 2007).

La reforma financiera se inició en los años ochenta y continúa hasta la fecha. Esta incluye la restauración del sistema bancario comercial, la emergencia del mercado de bonos, el establecimiento del mercado de valores en las ciudades de Shanghai y Shenzhen y el otorgamiento de una relativa autonomía al People Bank (el equivalente al Banco Central de las economías capitalistas, en su rol de oferente y control del dinero, tasa de interés y tasa de cambio. También ofrecía cuotas de créditos de los bancos comerciales estatales). A mediados de la presente década, el sector bancario es en su mayoría estatal y se observa que en general sus operaciones dependen de la guía del gobierno más que de los intereses comerciales. La tasa de interés es controlada por el Banco Central de China. Las mayores beneficiarias de los bancos estatales han sido las empresas estatales, sin embargo, tanto las empresas como el Gobierno tienen amplio acceso al crédito y a bajas tasas de interés, inclusive en mayores niveles que los disponibles en América Latina (Devlin *et al.*, 2006). Riedel *et al.* (2007) sostienen que las reformas financieras en China han sido «restrictivas», limitando el acceso a instrumentos de ahorros no bancarios y forzando a las familias y empresas a la acumulación de ahorros para satisfacer sus necesidades crediticias. Una explicación de esta restricción es que los recursos sean destinados a financiar a sectores de industrias pesadas en manos de las empresas estatales, lo cual tuvo como consecuencia que sea el sector privado el principal motor de la industrialización y crecimiento en China. Con el acceso de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 2001, los bancos extranjeros no tienen restricciones de ingreso al mercado financiero. En 2003 estos bancos ofrecían servicios a empresas en moneda local; en 2006 se ofrecieron a los individuos. Se espera que a finales de 2010 los bancos extranjeros en China representen el 10% de los préstamos domésticos.

La apertura al comercio de bienes, servicios y flujos de capital extranjero ha sido un ingrediente importante en el crecimiento del sector no estatal, particularmente el industrial y sectores intensivos en el uso de mano de obra, los cuales sustentan la comparativa ventaja de China. La liberalización fue gradual, reemplazando controles administrativos por aranceles y cuotas, y luego reduciendo tasas arancelarias y eliminando cuotas. La tasa promedio arancelaria en 2001, año de entrada de China a la OMC, era de 15%. También las restricciones no arancelarias han decrecido en China. Las licencias de importación comprenden menos del 4% del valor importado y los monopolios comerciales han sido abolidos a excepción de los productos sensibles. La estructura de China en 2007 era dominada por exportaciones de manufacturas, explicando más del 90% (47,5% son del sector de maquinaria y equipo de transporte y 12,1% del sector textil y confecciones) del valor exportado (Lardy, 2003; WTO, 2009). En flujos de inversión extranjera, entre 2003 y la década de 1980, la inversión en dólares por persona se incrementó en cuarenta veces, mientras que la de América Latina en solo cinco veces (Devlin *et al.*, 2006).

Las reformas produjeron la coexistencia de cuatro grupos de empresas: las estatales, las colectivas (mayormente en villas y pueblos rurales y urbanos), las individuales y las de capital mixto juntamente con empresas extranjeras. Las empresas (colectivas e individuales) rurales fueron establecidas con el apoyo de los gobiernos locales, que buscaban incrementar sus rentas a cambio de otorgar el capital, tierra y fuerza laboral que poseían. A mediados de los noventa, el sector no estatal explicaba cerca de las tres cuartas partes del PBI de China, siendo su participación casi cero al inicio de las reformas. De acuerdo con Chow (2007), el crecimiento de China se debe al crecimiento del sector no estatal. La política industrial bajo la cual el sector no estatal se desarrolló fue por etapas. Al inicio de las reformas se promovieron las empresas de los pueblos y distritos (en particular de las zonas rurales), otorgando préstamos a bajas tasas de intereses, recursos de los gobiernos locales y reducciones o ausencia de pago de impuestos. Al inicio de los años noventa fueron priorizadas las inversiones en energía, materiales básicos e infraestructura productiva. A mediados de esa década la política se focalizó en industrias intensivas en capital con economías de escala, tales como maquinaria, automóviles, productos electrónicos y petroquímica; y a finales de la misma década, el centro de la política industrial viró hacia la política tecnológica, focalizándose en industrias de tecnología avanzadas como software, circuitos integrados y automóviles. El gobierno incrementó sus recursos tanto para universidades como para institutos tecnológicos y gastos de I&D (Devil *et al.*, 2006).

En cuanto a la infraestructura del sistema educativo, las mejoras se iniciaron antes de las reformas económicas de carácter estructural, siendo reforzadas con la reapertura de las universidades luego de la revolución cultural. Hubo incentivos para estudios de postgrado, así como convenios de cooperación con instituciones y universidades extranjeras. Se inició también la apertura de profesores visitantes en las universidades de China y se incorporaron en los programas educativos libros de texto modernos (Chow, 2007). El sesgo educativo fue hacia los niveles superiores, siendo el gasto por estudiante en el nivel superior diez veces más alto que el de los Estados Unidos, México, Corea del Sur y Chile (Devlin *et al.*, 2006). En 1976, los niveles de infraestructura en transporte, comunicaciones y energía estuvieron muy por debajo de los países más desarrollados de América Latina. En 1981 el porcentaje del PBI de inversión en transporte, correos y comunicaciones y electricidad fue de 2,3% y en 2003 se había incrementado a 8,3% (Devlin, *et al.*, 2006).

La adopción de una economía social de mercado se realizó en el 14 Congreso del PCC, en setiembre de 1992, luego del famoso «Tur del Sur de Den Xiaoping» (para obtener apoyo de los cambios radicales a ser realizados). En 1993, bajo el apoyo y aprobación del PCC, se iniciaron reformas para reemplazar el sistema de contratos por uno de imposición de impuestos (similar al federalismo fiscal), centralizar el sistema monetario, convertir en corporaciones a las empresas estatales, establecer una red social de seguridad y reconocer por primera vez al sector privado como el complemento suplementario de la economía. En 1994 se eliminó el sistema de tipo de cambio dual y en 1996 las transacciones de la cuenta corriente fueron hechas plenamente convertibles. En 1997 (en el 15 Congreso del PCC) este sector fue reconocido como uno de los más importantes de la economía e incorporado en la constitución de marzo de 1999. La relevancia del sector privado en los años noventa implicó que la casi cero participación del producto industrial de las firmas privadas (nacionales y extranjeras)

a mediados de la década de 1980, se incrementara a 57% en 2004. La participación de las empresas estatales del producto industrial disminuyó de 77,6% en 1978 a 28,5% en 1996. En ese mismo año, las empresas comunitarias explicaban el 39,4% del producto industrial, las individuales 15,5% y el resto de empresas 16,6% (empresas con capital mixto y extranjeras). Para la economía incluyendo el sector agrícola, el 75% del PBI fue producido por empresas no estatales (comunitarias, individuales, mixtas y extranjeras). Las empresas estatales explicaban el 40% de los gastos de capital y absorbían entre el 8 y 9% del empleo (Riedel *et al.*, 2007; Carroll & Nêveda DaCosta, 2001; Qian & Wu, 2000).

Corea del Sur

Al igual que la mayoría de países asiáticos y Finlandia, el caso de Corea del Sur es catalogado como de industrialización tardía. Entre los factores que condujeron a la economía a competir en los mercados internaciones figuran: i) alto grado de intervención del Estado con precios «incorrectos» para superar las barreras de una industrialización tardía; ii) el crecimiento de diversificados grupos económicos para superar las penurias de competir sin tener tecnologías novedosas; iii) el surgimiento de administradores responsables de explotar la tecnología prestada y; iv) énfasis en administraciones laboriosas de optimización de la transferencia de tecnologías. La competencia se basó en bajos salarios en lugar de una base tecnológica. La intervención del gobierno se hizo a través de la imposición de disciplina en las empresas en base al otorgamiento de «incentivos» (subsidios, protección, tasas de interés negativas, etcétera) a cambio de rigurosos estándares de desempeño productivo orientado hacia los mercados de exportación. Dicha disciplina produjo altas tasas de crecimiento de la productividad y permitió a Corea préstamos extensivos en el mercado internacional de capitales sin endeudarse drásticamente. Los factores que explican las acciones disciplinarias del Estado incluyen la meritocracia de la burocracia estatal, militarismo, la escasez de materias primas y el movimiento activo estudiantil, que mantuvo la honestidad del gobierno (Amsdem, 1989). A esta hipótesis de «estrategia de desarrollo con Estado intervencionista pero con orientación hacia los mercados externos» denominada «revisiónista» por el Banco Mundial (1993), se contraponen la hipótesis liberal o de los «fundamentos económicos» (Banco Mundial, 1993). El estudio señala que el crecimiento de los países del Asia del Este (incluyendo Corea del Sur) se debe a que consiguieron las «bases» correctas. Inversión privada y capital humano fueron los principales motores del crecimiento. Las bases correctas significaron estabilidad macroeconómica (baja inflación con tipo de cambio estable y competitivo), precios relativos del sector transable cercanos a los precios internacionales y fuerte y sostenida inversión en infraestructura pública, en particular educación. La política de promoción de exportaciones fue efectiva y sesgada hacia manufacturas a través de un selectivo programa de crédito subsidiado y en menor medida invirtiendo en actividades I&D. Las políticas selectivas industriales, si bien se implementaron no funcionaron (Wade, 2003). Rodrik (1994) postula una tercera hipótesis sobre las causas del éxito de Corea del Sur. En esta la intervención del gobierno resolvió los «fracasos de coordinación del mercado», los cuales hacían que la inversión individual tuviera baja rentabilidad privada pero que inversiones coordinadas tuvieran latente altas rentabilidades. Las intervenciones consistían en el impulso a las decisiones de inversión a través de

subsidios y coordinaciones con las empresas privadas y públicas haciéndolas más rentables. El *boom* de inversiones (dirigidas hacia el sector exportador) como resultado de estas intervenciones implicó incrementos de las importaciones (de bienes de capital e intermedios) que fueron financiadas con las exportaciones. Así, las exportaciones no lideraron el crecimiento sino fueron más bien consecuencia del incremento de las inversiones. Dos factores permitieron la alta rentabilidad de las inversiones: la fuerza laboral educada y calificada y la relativamente equitativa distribución del ingreso. Este último factor evitaba comportamientos rentistas del gobierno. La política de exportaciones (en particular la de mantener estables tipos de cambio reales) si bien permitió a financiar las importaciones requeridas por las inversiones no determinó el crecimiento económico en Corea del Sur.

Singapur

La experiencia de la pequeña isla de Singapur (de 4,8 millones de personas en 2008) es otra considerada por muchos como «milagro económico». A ella le tomó 27 años desde su independencia de Inglaterra en 1965 conseguir los estándares de país desarrollado según criterios del Banco Mundial. Hoy en día Singapur goza de un PBI per cápita similar al de los países que fueron desarrollados desde 1965. La transformación productiva, de una economía basada en un almacenamiento comercial de productos primarios (particularmente caucho y estaño) y de una base militar inglesa a otra apoyada en sectores manufacturero, comercial y de servicios de exportación, y con centros regionales de educación y de salud, fue liderada por un gobierno fuerte, estable, no corrupto y orientado hacia el desarrollo de la economía. El gobierno basó sus políticas en una economía de mercado y de libre empresa, con orientación al mercado externo y plagado de incentivos otorgados de acuerdo al mérito de sus agentes económicos (Mun & Ying, 2008).

La transformación productiva ocurrió al interior de los sectores manufactureros y de servicios, vía diversificación de productos y no de traslado de recursos desde el sector agrícola (el cual históricamente no tuvo una importancia significativa en producción). En el sector manufacturero la transformación fue de sectores intensivos en mano de obra no calificada hacia intensivos en mano de obra calificada, capital y alta tecnología y de alto valor agregado. En servicios de almacenamiento, de productos primarios hacia servicios financieros, turismo, transporte y seguros (Islam & Chowdhury, 1997). La importancia de las políticas del gobierno de Singapur y de su altamente educada clase gobernante es ilustrada en la siguiente afirmación de su principal artífice, Lee Kuan Yew, el primer ministro de Singapur desde 1959 hasta 1990: «En las etapas iniciales cuando se trata de conseguir que una muy pobre economía alcance a las demás, el gobierno requiere ser activista y catalizador del crecimiento. Sin embargo, cuando las empresas (sector privado) se insertan en el proceso de crecimiento, los negocios se vuelven demasiado complejos y especializados para que un gobierno esté envuelto en esas actividades. Entonces empresas y empresarios deben ser los que lideren el crecimiento (Islam & Chowdhury, 1997).

El Partido de la Acción del Pueblo (PAP), que dominó el proceso político y controló el parlamento desde 1959, le otorgó a Singapur la estabilidad política necesaria para la transformación

productiva. La clase política del PAP estaba compuesta por individuos altamente educados en América del Norte, de perfil anticomunista, socialdemócratas y con amplio respaldo y soporte político de la clase trabajadora educada China y la clase media baja. No tenía oposición de grupos económicos porque no existían. Consideraciones pragmáticas en lugar de ideología definían la estrategia de desarrollo basada en el sistema de libre empresa, orientada a las exportaciones con alta prioridad a la eficiencia y al éxito, inversión extranjera y tecnología (Nagel, 1994; Findlay & Wellisz, 1993).

De acuerdo a la filosofía de su primer ministro Lee, los cambios de la estructura productiva se produjeron por etapas. En la primera (y desde 1965), el gobierno adoptó políticas de apertura orientadas hacia el sector exportador con industrias basadas en mano de obra no calificada. Se asumía que las empresas extranjeras poseían avanzadas tecnologías y técnicas de producción y administración. Para atraer a estas empresas e impulsar también a las empresas locales el gobierno otorgó una serie de incentivos (financieros, rebajas en los impuestos, información sobre nuevos mercados) en sectores de exportación y construyó infraestructura pública para fines productivos. Incentivos adicionales fueron otorgados (en 1967) a través de premios a las firmas que tenía el estado de «pioneras». Estas eran empresas locales o extranjeras que introducían nuevas tecnologías y calificaciones avanzadas de la fuerza laboral y a estas empresas se les liberaba por un período de tiempo del pago de los impuestos a las utilidades corporativas. Para evitar presiones salariales, el gobierno presionó a los sindicatos y limitó las huelgas u otras formas de acciones de los trabajadores en contra del normal desenvolvimiento de la producción. La estructura empresarial en esta etapa comprendía dos grupos de firmas: el primero estaba compuesto por empresas grandes extranjeras y públicas en ramas manufactureras de alta tecnología pero con uso de mano de obra (por ejemplo en los sectores de maquinaria eléctrica de producción de ensamblaje); el segundo eran empresas locales más pequeñas que usaban menos capital y operaban con tecnologías de bajo nivel (Akkemik, 2009).

En la segunda etapa (desde 1979), el gobierno impulsó industrias intensivas en capital, con alta tecnología y de alto valor agregado (tales como productos electrónicos, equipos de telecomunicaciones y de precisión ingenieril, químicos, etcétera). Adicionalmente, desde 1984 el gobierno cambió su estilo de gobernar de autoritario a consultativo con los otros agentes del desarrollo, a través de colaboraciones con las empresas extranjeras y locales, los sindicatos y las instituciones académicas. También los incentivos cambiaron y el gobierno implementó la política de «alto salario» o «política salarial correctiva» (período 1979-1985). Para ello se creó un fondo de desarrollo de capacitación para dotar de mayor calificación a la mano de obra, al que contribuyeron tanto trabajadores como empresas (Nagel, 1994; Akkemik, 2009).

La tercera y actual etapa se inició luego de la recesión de 1984. Las principales acciones que se implementaron fueron: i) la formación de un centro de negocios que integraba ramas manufactureras de alto valor agregado con los servicios financieros y de comunicación para convertir a Singapur en mediador de las empresas extranjeras que desearan invertir en la región asiática; ii) mayor énfasis a la integración regional; iii) impulso de la tecnología, innovación; iv) impulso a las empresas medianas y pequeñas locales para aumentar su productividad; v) apoyo a las interrelaciones entre las empresas multinacionales y las empresas medianas

y pequeñas locales. También desde 1990, el gobierno puso como meta el crecimiento de la productividad para mantener tasas deseables de crecimiento económico. Para el logro de esta meta implementó tres grupos de políticas: i) mejora de la calidad de la fuerza laboral; ii) transferencias tecnológicas a las firmas locales; y iii) creación y desarrollo (I&D) de nuevas tecnologías para luego difundirlas a las firmas locales (Akkemik, 2009).

En adición a las políticas industriales que implementó Singapur para el cambio de su estructura productiva, otros aspectos apoyaron o complementaron la estrategia. Huff (1999) señala los siguientes: i) Relativa estabilidad macroeconómica, minimizando los shocks externos, baja inflación, tipo de cambio real estable, tasa de interés real positiva, política fiscal y de balanza de pagos estables, altas tasas de ahorro conseguidos de manera forzada a través de pagos obligatorios de la seguridad social y precios de los servicios públicos inicialmente de propiedad del Estado; ii) Reforma educativa con el objetivo de acumular capital humano de niveles superiores. El gobierno subsidió a la educación, particularmente la superior, y racionalizó la entrada a las universidades a través de un competitivo sistema de méritos. También ofreció las calificaciones de la mano de obra requerida por el sector productivo, en particular para las empresas multinacionales; iii) Provisión de infraestructura pública. Esta fue la más moderna y eficiente infraestructura en telecomunicaciones, aeropuertos, puertos, carreteras, facilidades para las islas de cuarenta estados industriales y un sistema de tránsito masivo.

Chile

De todas las experiencias de desarrollo descritas en este anexo, la experiencia chilena es la más cercana a la peruana. Al igual que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, Chile (y también el Perú) siguió estrategias de «moda» impulsadas por los organismos internacionales. Los cambios hacia el modelo liberal se originaron luego de que Chile experimentó el modelo ISI entre 1938 y 1972. Al igual que el caso peruano (cuyo periodo ISI se extendió entre 1968-1989), el modelo ISI Chileno «terminó» con caídas del PBI per cápita y altas tasas de inflación (Lüders, 2002). En 1973, el golpe militar introdujo un nuevo régimen y modelo económico, el «Modelo (Neoliberal) Económico Chileno», basado en una economía liberal de mercado bajo un régimen militar.

La experiencia de Chile puede ser dividida en tres etapas. Las primeras dos etapas corresponden a la reforma aplicada por el gobierno militar (1973-1981 y 1982-1990) y la tercera (y actual), desde 1990, cuando el gobierno cambió hacia un régimen democrático (Ffrench-Davis, 2003; Agosin *et al.*, 2009). La primera etapa, denominada «neoliberalismo puro» incluyó medidas como la eliminación del control de precios, apertura comercial, liberalización del mercado financiero (en materia de barreras a la entrada, tasas de interés y facilidades de acceso al crédito), liberalización de los flujos internacionales de capitales, reducción del tamaño del sector público a favor de la iniciativa privada, incremento en la inversión pública, diseño de las bases del sistema actual de AFP (Administradores de Fondos de Pensiones), devolución de las expropiaciones, privatización de empresas públicas tradicionales y una reforma tributaria que redujo la participación de los impuestos directos (Ffrench-Davis, 2003; Waissbluth, 2005).

Las políticas de estabilización para eliminar la hiperinflación incluyeron la eliminación de la mayoría de los derechos sindicales, devaluación del tipo de cambio, reducción de la demanda agregada (vía reducción de la inversión pública y contracción de la oferta monetaria. El control sobre la inflación se obtuvo a partir de 1978 a través de la desindexación, manipulando el índice de precios al consumidor que se subestimó mensualmente desde 1976 (Cortázar & Marshall, 1980) y revaluaciones cambiarias anticipadas (Ffrench-Davis, 2001). En 1979 el gobierno adoptó el enfoque monetario de la balanza de pagos, obtuvo superávit fiscal, mantuvo el régimen comercial de libre importación con arancel uniforme en 10% y eliminó todas las barreras a la entrada de inversión extranjera. Amparado en estos resultados congeló el tipo de cambio nominal e incrementó la deuda externa, con el objeto de anclar la economía a la inflación externa. Todas las acciones tomadas llevaron a un crecimiento sostenido del PBI efectivo a partir de 1980.

La segunda etapa del modelo chileno, con la introducción de cierto «pragmatismo» según Ffrench-Davis (2003), se inicia en medio de una crisis de deuda de 1982 a 1983, que desembocó en presiones sociales fuertes en busca de reformas. Según Loayza (2004), este desorden fue causado principalmente por la fijación del tipo de cambio, que sobrevaluó la moneda local, y por la liberalización del sistema financiero, que no tenía un sistema bancario bien regulado. Las medidas tendían a favorecer a los más ricos, lo que aumentó la brecha en la distribución del ingreso. La acción del gobierno incluyó devaluaciones sucesivas, incremento de ciertas barreras arancelarias, mejor regulación financiera, compra de la deuda privada a un alto costo, renegociación de la deuda externa, altos subsidios y rescates financieros al sector privado (Ffrench-Davis, 2001). La recuperación sostenida del producto interno se dio en el periodo 1986-1987. En los dos años siguientes, producto de la expansión monetaria, disminución de impuestos, atraso del tipo de cambio e incremento en el precio del cobre, la economía creció a tasas inesperadas, por lo que en 1989 la tasa de crecimiento del PBI llegó a 10% anual, superando el estimado de 5%. Durante la década de 1980, mientras todos los demás países de América Latina (excepto Colombia) tenían tasas de crecimiento del producto negativas, el PBI chileno obtenía la más alta tasa de la región con 2,1% anual (Loayza, 2004). A pesar de esto, el crecimiento de la producción no sería sostenible pues era consecuencia del uso de la capacidad ociosa, mientras que la capacidad productiva había crecido solo en 8%, lo que trajo consigo el recalentamiento de la economía, seguido por altas tasas de inflación (23% en 1990) y deterioro del sector externo. Las dos etapas de régimen militar (1973-1989) dejaron una economía moderna y abierta al mercado internacional (10,6% crecimiento promedio anual de exportaciones), con un crecimiento promedio anual del PBI de 2,9%, con superávit del gobierno (0,3% del PBI, promedio anual), pero con altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso.

La tercera etapa se inicia en 1990, cuando el gobierno volvió a manos de la democracia. Esta etapa mantiene los equilibrios macroeconómicos de la etapa anterior y focaliza sus políticas a los grupos sociales desatendidos durante el gobierno autoritario. Entre las principales medidas de políticas sociales se incluyen la reforma tributaria, que gracias a los aumentos en recaudación fiscal permitió un mayor porcentaje de gasto social, un acuerdo nacional

tripartito entre el gobierno, el sindicato de trabajadores y las empresas, con lo que el salario mínimo real subió en 28% de 1989 a 1993. En 1991 se acordó que el aumento debía estar en función de la productividad laboral y que el reajuste nominal dependería de la inflación futura esperada (ya no de la pasada).

A fines de 1993, el gobierno de Aylwin había reducido la desigualdad en la distribución del ingreso. Y aunque la pobreza no ha sido el principal objetivo desde entonces, se ha reducido hasta alcanzar un 21% en el año 2000, frente al 45% de 1987 (Ffrench-Davis, 2003). Las políticas de desarrollo productivo (PDP), también denominadas «nuevas políticas industriales», que buscan eliminar las fallas o distorsiones del mercado fueron enfatizadas a partir de 1994, en la administración de Eduardo Frei (1994-1999). Estas políticas incluyen: i) reforma de la educación (incrementando infraestructura y horas de dictado entre otras medidas); ii) privatización portuaria; iii) privatización sanitaria (el servicio de agua potable), mejorando el marco regulatorio de monopolios y estableciendo reglas claras en cuanto a la provisión del servicio a los más pobres; iv) modernización de la gestión pública, otorgando un enfoque gerencial a los procesos estatales e incorporando «incentivos individuales» que vinculaban los salarios a un indicador proxy de productividad; y vi) política comercial basada en acuerdos bilaterales (por ejemplo, Estados Unidos y Unión Europea) y regionales (Waissbluth, 2005). El gobierno de Lagos (2000-2006) continuó con las PDP, otorgándole importancia a la inversión en el sector de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC). Es así que en el 2000, a través de CORFO (Corporación de Fomento de la Producción), creó el Programa de Atracción de Inversiones de Alta Tecnología, que provee de financiamiento a través de un subsidio promedio de US\$ 951 000 dólares a las empresas que deseen invertir en el sector, con el objetivo de lograr el crecimiento sostenido del PBI, la generación de empleo y el incremento del capital humano. Los resultados fueron aún mejores a los esperados y el programa de subsidios atrajo a alrededor de setenta empresas y generó 7600 nuevos empleos desde el 2000 (Agosín *et al.*, 2009). Un último aspecto importante a destacar son las diferencias en la estructura productiva y particularmente del sector exportador entre las estrategias pragmáticas de los países modelos asiáticos, Irlanda y Finlandia y las liberales de Chile y Perú. Mientras los asiáticos se han concentrado en manufacturas (incluyendo maquinaria y equipo de transporte, productos electrónicos) y servicios (y de alta tecnología en el caso de Irlanda), Chile al igual que el Perú, con el modelos liberal actual y el modelo ISI del pasado continúan concentrados en productos primarios (63,5% mineros y 23,3 % agrícolas).

Fuente: Sabel (2009) [Experiencias de Irlanda y Finlandia], Akkemik (2009), Islam y Chowdhury (1997), World Bank (1993), Wade (1990 y 2003) (Experiencias de Corea del Sur y Singapur). Murphy (2000) y Dorgan (2006), Fortin (2000), [Experiencia de Irlanda]. Jäntti, *et al.* (2006), Jäntti y Vartiainen (2009), Dahlman *et al.* (2005), y Andersen *et al.* (2007) [Experiencia de Finlandia]. Chow (2007), Riedel *et al.* (2007), Carroll y Nêveda DaCosta (2001), Liou (2009), Deblin *et al.* (2006), Qian y Wu (2000), Lardy (2003), [Experiencia de China]. Amsden (1989), Ho Keun Song (2003), Woo Myung Sook (2004), Henderson *et al.* (2002b), Rodrik (1994) [Experiencia de Corea del Sur]. Mun y Ying (2008), Chowdhury (2008), Blomqvist (2000), Amsden (1991), Krause *et al.* (1987), Nagel (1994), Findlay y Wellisz (1993), Huff (1999) [Experiencia de Singapur]. Cortázar y Marshall (1980), Lüders (2002), Loayza *et al.* (2004), Ffrench-Davis (2001), Ffrench-Davis (2003), Waissbluth (2005), Agosín *et al.* (2009) [Experiencia de Chile]. Elaboración propia.

NOTAS SOBRE LOS AUTORES

Roxana Barrantes. Ph.D. en Economía de la Universidad de Illinois, Urbana-Champaign. Es investigadora principal en el Instituto de Estudios Peruanos y profesora asociada del departamento de Economía de la Universidad Católica del Perú (PUCP).

Es miembro del comité científico del proyecto PICTURE, apoyado por IDRC en África, miembro del comité consultivo de LACEEP (Latin America and Caribbean Environmental Economics Program) y miembro del comité asesor de la Maestría en Derecho de la Empresa de la PUCP. Fue miembro del directorio del Organismo Regulador de Telecomunicaciones del Perú (OSIPTEL) y se ha desempeñado como asesora y consultora de otras agencias reguladoras del Perú, de la Defensoría del Pueblo, del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y del BID.

Tiene numerosas publicaciones en el Perú, entre las que destaca «¿La moda no incomoda? ¿O desde cuándo la dotación institucional es más importante que el mejor mecanismo regulatorio?» (2006) y es coautora de: «Regulación e inversión en telecomunicaciones: el caso Peruano» (2006) y «Las privatizaciones en una época de reforma estructural: el caso peruano» (2003).

barrantes.r@pucp.edu.pe

Alan Fairlie. Magíster en Comercio Internacional y Desarrollo en el Instituto Torcuato Di Tella. Licenciado en Economía en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Es profesor principal del departamento de Economía de la PUCP y miembro del directorio del Centro de Investigaciones Sociales, Políticas, Económicas y Antropológicas (CISEPA) de la misma universidad. También es miembro del Comité Ejecutivo de la Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN) y consultor sobre integración económica y negociaciones comerciales internacionales. Entre sus principales publicaciones se encuentran: «Relaciones comerciales CAN-UE: Una perspectiva andina» (2008); «Comercio para el desarrollo: La importancia creciente del desarrollo sostenible en la agenda comercial del Perú» (2009); *Bases para una negociación justa entre la Unión Europea y la Comunidad Andina* (2007).

afairli@pucp.edu.pe

Pedro Francke. Magíster y Licenciado en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Investigador y consultor experto en pobreza y políticas sociales. Actualmente es profesor asociado del departamento de Economía de la PUCP y director de la revista «Bajo la Lupa» y del programa del mismo nombre en www.perunet.tv. En el Estado, ha sido director ejecutivo del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social FONCODES y secretario técnico de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (entre 2001 y 2002). Desde la sociedad civil, ha sido coordinador nacional del Foro de la Sociedad Civil en Salud-ForoSalud, director de la revista *Actualidad Económica del Perú* y miembro del Comité Directivo de la Asociación pro-Derechos Humanos (APRODEH).

pfranck@pucp.edu.pe

Cecilia Garavito. Magíster (1990) y Licenciada (1985) en Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Es profesora principal del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú y profesora de la Universidad del Pacífico. Ha sido miembro del comité consultivo de Promoción Social del Ministerio de Trabajo y Promoción Social y consultora de UNESCO/IESALC.

Algunas de sus últimas publicaciones son: Diálogo social y brecha salarial por género (2009); Responsabilidad social empresarial y mercado de trabajo (2009); e Impactos económicos de la extensión de la ley MYPE al resto de unidades económicas (2005).

cgaravitom@pucp.edu.pe

Manuel Glave. Ph.D. en Economía por la Universidad de Illinois en Urbana-Champaign. Investigador Principal de GRADE, especialista en desarrollo rural, economía ambiental y recursos naturales, y análisis de la política pública agraria y ambiental. Es profesor asociado del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Entre sus principales investigaciones destacan las realizadas sobre sistemas de producción campesinos en ecosistemas de montaña, participación comunal en áreas naturales protegidas y valoración económica de la diversidad biológica y los servicios ambientales. Ha sido profesor de economía ambiental y de los recursos naturales en Ecuador y Paraguay, como parte del programa SPEAL (Seminario de Políticas Económicas para América Latina). Ha sido presidente del Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA) entre 1997 y 1999 y, junto con Juana Kuramoto, fue coordinador nacional del proyecto Minería, Minerales y Desarrollo Sostenible (MMSD) en el año 2001.

Entre sus últimas publicaciones se encuentran: Valor y renta de la tierra en los Andes Peruanos. Reflexiones en torno a la nueva minería (2008), El Proyecto Olmos en un territorio árido de la costa peruana (2007), Perú: instituciones y desarrollo:

avances y agenda de investigación (2007), y *La minería peruana: lo que sabemos y lo que aún nos falta por saber* (2007).

mglave@pucp.edu.pe

Efraín Gonzales de Olarte. Ph.D. en Economía en la Universidad de La Sorbona (París). Ha sido profesor de la Universidad Nacional del Cusco. Durante muchos años fue investigador principal del Instituto de Estudios Peruanos y también su director. Actualmente es profesor principal y vicerrector de la Pontificia Universidad Católica del Perú y especializado en temas de economía política, desarrollo humano, economía regional y desarrollo económico.

Es autor de artículos y libros sobre temas agrarios y regionales, entre los que se encuentran: *La difícil descentralización fiscal en el Perú* (2004), *Regiones integradas* (2003), y «Desarrollo humano en el Perú» (2004).

egonzal@pucp.edu.pe

Félix Jiménez. Ph. D. en Economía por la New School for Social Research de Nueva York y Magíster en Economía por El Colegio de México. Fue Adolph Lowe Fellow en la New School y recibió el Frieda Wunderlich Memorial Award por su tesis de doctorado. Es profesor principal del departamento de Economía de la PUCP y docente del Instituto de Gobierno de la Universidad San Martín de Porres. Ha sido Director General de Crédito Público (MEF) y Gerente de Finanzas del Banco de la Nación, y realiza consultorías para la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Entre sus principales publicaciones se encuentran: *Reglas y sostenibilidad de la política fiscal. Lecciones de la experiencia peruana* (2008); *Macroeconomía. Enfoques y modelos* (2 volúmenes, 2006 y 2007); «La variación de los salarios promedio y de los salarios mínimos en la economía ecuatoriana» (2003); y *Ventajas comparativas y economías de escala en las teorías del comercio internacional* (2000).

fjimene@pucp.edu.pe

Fátima Ponce. Magíster en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro (1993), Licenciada en Economía en la Pontificia Universidad Católica del Perú (1987). Cuenta con una amplia experiencia profesional en el campo de la investigación y consultoría. Se desempeña como docente en la Maestría de Economía de la PUCP, en la Universidad del Pacífico y en la Maestría de Gestión y Regulación de las Telecomunicaciones del INICTEL. Asimismo, ha sido Subgerente de Investigación, Coordinadora de Planeamiento Estratégico y Coordinadora de Regulación de Servicios y Acuerdos Internacionales de Operación en OSIPTEL. Actualmente se desempeña como directora de Proyectos Internacionales de Alterna Perú y profesora del departamento de Economía de la PUCP.

fponce@pucp.edu.pe

Myriam Quispe-Agnoli. Ph.D. en economía de la Universidad de Carolina del Norte (1997). Magíster en economía de la Universidad de Vanderbilt (1986). Obtuvo el grado de bachiller en economía en 1984 en la Pontificia Universidad católica del Perú. Especializada en temas de economía internacional, comercio, finanzas, macroeconomía abierta y desarrollo económico. Ha sido profesora en la Universidad de Emory, la Universidad de Tulane y la Universidad de Carolina del Norte. Actualmente trabaja en el área de investigación del Banco de Reserva Federal de Atlanta y es profesora visitante de la Maestría en Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Entre sus últimas publicaciones en el Banco de Reserva Federal de Atlanta se encuentran: «New Financing Trends in Latin America: An Overview of Selected Issues and Policy Challenges» (2008), «Official Dollarization and the Banking System in Ecuador and El Salvador» (2006) y «Reform Fatigue: Symptoms, Reasons, and Implications» (2003).

Myriam.Quispe-Agnoli@atl.frb.org

José I. Távara. Ph.D. en Economía por la Universidad de Massachusetts, Amherst. Magíster en Economía en la Pontificia Universidad Católica del Perú y bachiller en Ciencias, con mención en Ingeniería Industrial y de Sistemas, en la Universidad Nacional de Ingeniería. Actualmente es profesor principal y Director Académico de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Vocal del Tribunal de Apelaciones y Sanciones en temas de energía y minería. Ha presidido el Consejo Directivo del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), y se ha desempeñado en el sector público peruano como vicepresidente del Consejo Directivo del Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIP-TEL), miembro del Consejo Consultivo de Radio y Televisión (CONCORTV), Viceministro de Comunicaciones y Defensor Adjunto para los Servicios Públicos en la Defensoría del Pueblo del Perú. Ha sido investigador visitante en el Saint Antony's College, Universidad de Oxford; economista principal en Macroconsult; investigador del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO) y consultor de entidades públicas, asociaciones empresariales y agencias de cooperación. Entre sus principales publicaciones se encuentran: «La regulación de los servicios públicos (con Raúl Pérez-Reyes, 2008); «Las condiciones de competencia en el mercado peruano de hidrocarburos» (con Aurelio Ochoa, 2007); «La regulación del poder de mercado y la transición a la democracia» (2006), también publicado como «Regulatory reform and the transition to democracy» (2006).

jtavara@pucp.edu.pe

Mario D. Tello. Ph.D. en Economía por la Universidad de Toronto. Es profesor principal del departamento de Economía de la PUCP y de CENTRUM CATÓLICA. Ha dirigido, supervisado, coordinado, diseñado y ejecutado diversos proyectos financiados por organismos internacionales como APEC, USAID, BID, PNUD, WIDER, CEPAL, UNCTAD, IDRC, y las fundaciones Ford y Ebert. Ha enseñado en universidades y participado en conferencias en los Estados Unidos, Finlandia, Canadá, Brasil, México, Costa Rica, Nicaragua, Bolivia, Uruguay, Argentina, Chile y Venezuela. Entre sus últimas publicaciones se encuentran: *Arreglos preferenciales, flujos comerciales y crecimiento económico en América Latina y el Caribe* (2010); *Micro y pequeñas empresas bajo el enfoque de competitividad: el caso de la región Ica* (2010); y *Desarrollo económico local, descentralización y clusters: teorías, evidencias y aplicaciones* (2008).

mtello@pucp.edu.pe

Luis Felipe Zegarra. Ph.D. y MA en Economía de la Universidad de California, Los Angeles (UCLA), bachiller en Economía por la Universidad del Pacífico.

Es coautor de *Rutas hacia un Perú mejor, qué hacer y cómo lograrlo* (2010); y autor de: «Competitiveness and Economic Growth in Latin America. Country Case: El Salvador» (2008), «La Banca en América Latina: 1850-1930. Un análisis de las causas del desarrollo bancario» (2007); *Institutions, Economic Development and Early Banking in Latin America, 1850-1930* (2006); «¿Por qué la concentración de poder promueve la inestabilidad política y económica?» (2002), «La economía de la corrupción. Hacia una comprensión de las causas de la corrupción y las estrategias para combatirla» (2002), y «Estudio Global del Mercado de Drogas Ilícitas en Lima Metropolitana» (2000). Ha sido consultor del BID, profesor de la Universidad del Pacífico y de la Universidad de Piura, y director del Centro de Investigación Social y Económica de la Universidad de Piura. Además, ha sido asistente de docencia e investigador asistente en la Universidad de California, Los Ángeles (UCLA).

Actualmente es investigador principal y profesor en el área académica de Finanzas en CENTRUM Católica.

lfzegarrab@pucp.edu.pe

Eduardo Zegarra Méndez. Ph.D. en Economía Agraria y Aplicada de la Universidad de Wisconsin, con especialidad en desarrollo rural y manejo de recursos naturales. Ha realizado diversas investigaciones y publicaciones en temas de manejo de tierras y agua en la agricultura peruana, así como sobre el funcionamiento de mercados e instituciones agrarias para afrontar la provisión de servicios agrarios, el manejo del riesgo y diversas fallas de mercado. También ha liderado estudios de evaluación de impacto de proyectos públicos de escala masiva en el Perú, como el del Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT), del Programa Subsectorial de Irrigación (PSI), el

Fondo Social FONCODES y del programa de desarrollo de la sanidad agropecuaria, PRODESA del SENASA. Ha participado en consultorías sobre temas agrarios y rurales en Honduras, República Dominicana, Colombia y Nicaragua. Tiene amplia experiencia en el diseño, aplicación y análisis de encuestas económico-productivas en zonas rurales y urbanas, con actividades de docencia en las universidades Católica y Agraria La Molina. Entre los años 2001 y 2003 fue Director General de Información Agraria del Ministerio de Agricultura, entidad encargada de la estadística agropecuaria y del sistema de información agraria a nivel nacional. Desde el año 2004 es investigador de GRADE y desde 2006 es miembro de la Comisión de Dumping y Subsidios del INDECOPI. Actualmente es vocal del Comité Ejecutivo de GRADE.
ezegarra@grade.org.pe

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN
LOS TALLERES GRÁFICOS DE
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA
PSJE. MARÍA AUXILIADORA 156, BREÑA
CORREO E.: TAREAGRAFICA@TAREAGRAFICA.COM
TELÉFONO: 332-3229 FAX: 424-1582
SE UTILIZARON CARACTERES
ADOBE GARAMOND PRO EN 11 PUNTOS
PARA EL CUERPO DEL TEXTO
NOVIEMBRE 2010 LIMA – PERÚ