

MARTÍN TANAKA
EDITOR

2021

Capítulo 1

**LAS ELECCIONES
Y EL BICENTENARIO**

**¿Oportunidades desperdiciadas
o aprovechadas?**



2021: las elecciones y el bicentenario
¿Oportunidades desperdiciadas o aprovechadas?
Martín Tanaka, editor

© Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2021
Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú
feditor@pucp.edu.pe
www.fondoeditorial.pucp.edu.pe

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

Primera edición: julio de 2021
Impresión por demanda

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° 2021-06705
ISBN: 978-612-317-664-8

Impreso en Aleph Impresiones S.R.L.
Jr. Risso 580, Lima - Perú

LOS RETOS DE LA ECONOMÍA POSPANDEMIA

Alonso Segura Vasi¹

Tras un 2020 dominado por los durísimos efectos sanitarios, económicos y sociales de la pandemia para el Perú (inclusive en términos relativos a la gran mayoría de países), el año 2021 se presenta como un año incierto y de transición hacia una «nueva normalidad» pospandemia. Podría ser un año aún marcado por los efectos directos de la COVID-19², en la medida que es incierta la disponibilidad de vacunas masivas durante gran parte del año en nuestro país, en ausencia de inmunidad de rebaño.

Ello implica que la población continuará siendo vulnerable a nuevas olas de contagio durante los próximos meses y es incierto si el gobierno habrá mejorado sus capacidades de testeo y seguimiento, que fueron un fracaso durante 2020. Es poco claro, también, cuánto podrán resistir las capacidades hospitalarias añadidas en meses pasados o cuáles serán

¹ Candidato a doctor en Economía por la Universidad de Pensilvania y docente del Departamento Académico de Economía de la PUCP. Exministro de Economía y Finanzas del Perú.

² El artículo se envió a edición la segunda semana de enero, antes del reconocimiento por parte de las autoridades de una segunda ola y de la declaratoria de nuevos confinamientos. Se ha mantenido el análisis sobre escenarios de riesgo considerados en aquel punto del tiempo.

los efectos de nuevas variantes más contagiosas del virus. Todo esto es relevante no solo por sus consecuencias sanitarias, sino porque los efectos de una nueva ola de contagio también podrían comprometer la recuperación económica, así como la economía de las familias y empresas. Lamentablemente, mientras los riesgos de la pandemia no estén bajo control, no solo a escala global sino local, no podremos hablar de pospandemia.

En este contexto, ¿qué podríamos esperar en materia económica en 2021? Una recuperación que, de no producirse interrupciones importantes a la actividad económica por nuevas cuarentenas, será significativa (proyecciones oficiales, si bien en rango optimista, inclusive la sitúan por encima del 10%). ¿Qué factores subyacen a esta recuperación? Primero, efectos estadísticos derivados de la fuerte contracción de 2020; segundo, importantes vientos de cola por políticas monetarias (y fiscales) fuertemente expansivas a escala global y local; y, tercero, precios muy favorables de nuestras principales exportaciones (cobre y oro, entre otros), impulsados por la amplia liquidez global.

En cuanto a los factores de riesgo, se encuentran, en primer lugar, potenciales interrupciones por nuevas olas y retrasos aún mayores en vacunación masiva de la población; segundo, la incertidumbre derivada de las Elecciones Generales (conocidos los resultados, tanto presidenciales como congresales, los efectos sobre expectativas, dependiendo de cómo se interprete el desenlace, podrían moverse en ambas direcciones); tercero, los efectos adversos sobre clima de inversión y generación de empleo debido a acciones del actual Congreso; y cuarto, una baja ejecución de inversión pública por cambio de autoridades nacionales.

Pero, independientemente de lo que ocurra este año, no debemos confundir recuperación de actividad económica con crecimiento sostenido. Aún en un escenario optimista, en línea con la recuperación más rápida a lo anticipado, el PBI recuperaría el nivel prepandemia recién en 2022. Otros indicadores, empezando por empleo, y peor aún, empleo adecuado, tomarían bastante más tiempo en recuperarse (en

noviembre de 2020 el PBI se contrajo 2,8%, mientras que el empleo adecuado a escala nacional urbano, a setiembre, estaba en -40%; y, en Lima Metropolitana, a diciembre, en -31,1%). La recuperación de la pobreza a niveles prepandemia tampoco será inmediata. Es decir, los efectos de lo ocurrido en 2020 en varios frentes económicos y sociales tomarán mucho tiempo en revertirse, de allí la importancia de que este año evitemos nuevas disrupciones a las actividades económicas que generen retrocesos adicionales y comprometan la capacidad productiva y de generación de empleo de manera persistente. En 2020, el Perú ya registró indicadores sanitarios y económicos que se ubicaron entre los peores del mundo. Esta es una prueba palpable de la deficiente respuesta de política pública, que no debemos repetir.

Para ello, además de mejoras sustantivas en políticas sanitarias y en la gestión de estas, el gobierno deberá anticiparse a eventuales debilitamientos o reversiones en la recuperación de indicadores económicos e identificar segmentos de la población o empresariales que podrían requerir cierta continuidad de apoyo; por ejemplo, hogares que aún precisen bonos durante 2021, y extensiones de las reprogramaciones y periodos de gracia de facilidades crediticias para empresas y hogares. También se debe prestar mayor atención a la evolución del mercado laboral.

Para hacer un paralelo, recordemos lo ocurrido luego de la crisis financiera global del 2008-2009. En los años previos a este periodo, la economía peruana —fruto de las condiciones externas más benignas en décadas— crecía a tasas cada vez mayores y llegó a un pico de más del 9% en 2008. La crisis, que en el caso peruano fue fugaz, redujo abruptamente el crecimiento de 2009 a 1%, seguido de una recuperación impulsada por políticas monetarias y fiscales expansivas, en aquel entonces, sin precedentes globales (en esta ocasión los impulsos son aún mayores y los instrumentos aún más agresivos, sobre la base de lo aprendido en aquella oportunidad). En consecuencia, en 2010 la economía peruana creció 8,5%. Pero ¿qué pasó después? Con condiciones

externas menos favorables, si bien aún no significativamente adversas, el crecimiento de los siguientes tres años estuvo en torno al 6%, cerca de 2,5 puntos porcentuales menos que en el trienio previo a la crisis. Y a partir de 2014, con una disminución pronunciada de los precios de *commodities* y menor dinamismo global, el crecimiento de la economía peruana se redujo al 3%, en promedio, para el sexenio culminado en 2019. A su vez, esta menor tasa de crecimiento conllevó menor generación de empleo y de reducción de pobreza.

Lo acontecido inmediatamente después de la crisis financiera global, así como en los años siguientes, es muy relevante para entender la situación actual, por distintas razones. Primero, porque a diferencia de aquella crisis, el impacto directo de la pandemia es más prolongado y podría tener efectos económicos más persistentes, especialmente si en 2021 se generan cuarentenas y nuevas restricciones significativas a la conducción de actividades económicas. Segundo, porque lo que ocurra con el mundo, incluyendo el precio de los *commodities*, será un factor determinante en el dinamismo de la economía, tanto a corto como a mediano plazo. Tercero, porque debe ayudarnos a diferenciar la recuperación de corto plazo inmediatamente posterior a la crisis, que es más un reflejo transitorio de condiciones externas y efectos estadísticos, de la capacidad de crecimiento sostenido una vez pasado este impulso inicial. Ello no significa que lo que ocurra en 2021 no sea importante, pues dado el severo impacto negativo de 2020, la economía (no solo la macro sino aquella de las familias y las empresas) es vulnerable, y es fundamental una recuperación lo más fuerte posible. Sin embargo, no debemos confundir el crecimiento de este año, cualquiera sea este, con una señal de lo que nos espera en el mediano plazo.

Cuando finalmente llegemos al periodo de pospandemia, enfrentaremos los mismos retos enormes para el desarrollo del país que enfrentábamos antes de la pandemia, pero desde una posición más débil en cuanto a fundamentos económicos y en un contexto de acentuada debilidad institucional. Desde una perspectiva macroeconómica,

y como ya señalamos previamente, la tasa de crecimiento sostenible, en ausencia de vientos de cola externos, ha venido descendiendo tras el fin del superciclo de materias primas. Adicionalmente, en los últimos años, y particularmente a consecuencia de la pandemia, se ha generado un marcado deterioro de nuestros indicadores fiscales, lo cual limita nuestra capacidad de respuesta contracíclica futura (por el lado monetario y externo, a cargo del BCRP, nuestras fortalezas se mantienen). El reciente cambio de perspectiva a negativa por parte de Fitch Ratings y la posibilidad de rebajas de calificación crediticia futuras marcan un punto de quiebre, tras 18 años de evolución positiva o estable en calificaciones y perspectivas crediticias.

En el frente fiscal es imperativo elevar los ingresos públicos. La percepción de que el Estado peruano es muy grande no es cierta. El Perú tiene una de las ratios de ingresos del gobierno general a PBI más bajas de América Latina, y entre las menores de países de ingreso medio. ¿Cuál es la consecuencia? Que tenemos un Estado ausente, incapaz de proveer los bienes y servicios públicos necesarios a la población y los territorios. Usemos como ejemplo la función educación. El Perú, con un gasto público en torno al 4% del PBI los últimos años (era menor al 3% hasta antes de 2013), se ubica por debajo del promedio de América Latina, de países de ingreso medio, y muy por debajo del promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Pero si medimos el gasto público en educación como participación del presupuesto público, el Perú ya destina más o sustancialmente más que el promedio de estos grupos de países. La meta del 6% del PBI para educación (y para salud) es simplemente inalcanzable con los niveles de ingresos actuales. Incrementar los ingresos públicos debe ser una prioridad nacional, lo cual será imposible de lograr si la Administración Tributaria no cuenta con las facultades necesarias para reducir la evasión y la elusión. A los bajos ingresos públicos se suma la mala calidad y baja eficiencia del gasto público, y en un sentido más general, del Estado. Revertirlas no pasa solamente por reformas tec-

nocráticas, sino también políticas, lo que incluye hacer correctivos a una descentralización mal diseñada y peor ejecutada, entre otros factores condicionantes. El país necesita más Estado, pero también un mejor Estado.

Por el lado productivo, los retos también son enormes. El Perú adolece de una productividad no solo baja sino, además, muy heterogénea, tanto sectorialmente como por tamaño de empresa. La gran mayoría de unidades productivas registra también un problema de calidad que les impide insertarse en cadenas de valor, tanto locales como, principalmente, globales. La diversificación de nuestra estructura productiva, que permita desconcentrar y reducir nuestra dependencia externa, debe también ser una tarea prioritaria. Sin embargo, no hay una fórmula mágica para lograrla, pues requiere políticas tanto horizontales (transversales a todos los sectores) como verticales (específicas a cada sector). Algunas de las primeras, como las mejoras de capital humano y el cierre de la brecha de infraestructura, son fiscalmente costosas y necesitan persistencia en el tiempo. Las segundas son inherentemente micro y demandan mucha información y colaboración fina público-privada (y entre entidades del Estado, que funcionan con lógica de compartimientos estancos).

A ello se suman las exigencias de nuestra legislación laboral, muchas veces desconectadas de la realidad productiva, que exacerban y arrojan a la informalidad (parcial o total) a la mayoría de la población y de las empresas del país. Generar nuevos motores de empleo decente y formal pasa por reconocer que la solución requiere tres elementos: mejoras de productividad, adecuación de exigencias laborales a la realidad productiva y mayor fiscalización. Pretender desconocer las tres dimensiones del problema, enfocarnos solo en una o inclusive regresionar en algunas de ellas solo hará que la situación empeore. Empleo juvenil y, recientemente, empleo agrario son dos ejemplos notables.

Finalmente, la economía no opera en un vacío. No es cierto que la economía y la política discurran por vías paralelas. Los últimos cuatro

años y medio han demostrado que la inestabilidad política, y su injerencia irresponsable en la formulación de las políticas públicas, sin respeto a aspectos constitucionales, técnicos y de sostenibilidad, acarrearán costos enormes en términos de pérdidas de eficiencia del Estado y credibilidad del país. Queda para otros campos de las ciencias sociales analizar el porqué del continuo deterioro institucional y político (corrupción incluida), y, sobre todo, cómo revertirlo. Pero, desde la economía, es claro que un entorno de esta naturaleza genera restricciones cada vez más insalvables para el desarrollo económico y social.

Superar la pandemia nos abrirá una luz de esperanza tras un periodo fuertemente disruptivo en nuestras vidas. Ojalá que como país lo tomemos como una oportunidad de hacer los ajustes necesarios para enrumbarnos en una ruta menos sinuosa al desarrollo, al iniciar el tercer siglo de vida republicana.