

Desafíos de Desarrollo en Perú

Liliana Castilleja-Vargas

Departamento de Países del
Grupo Andino

RESUMEN DE
POLÍTICAS N°
IDB-PB-287

Desafíos de Desarrollo en Perú

Liliana Castilleja-Vargas

Banco Interamericano de Desarrollo

Junio 2018



Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo
Castilleja, Liliana.

Desafíos de desarrollo en Perú / Liliana Castilleja-Vargas.
p. cm. — (Resumen de políticas del BID ; 287)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Economic development-Peru. 2. Fiscal policy-Peru. 3. Investments-Peru. 4. Peru-
Economic conditions. 5. Peru-Social conditions. I. Banco Interamericano de
Desarrollo. Departamento de Países del Grupo Andino. II. Título. III. Serie.
IDB-PB-287

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2018 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Resumen

Este resumen de política presenta un resumen de los desafíos de desarrollo que enfrenta el país.

Palabras clave: Integración Regional, Crecimiento Económico, Productividad y Crecimiento, Integración Económica, Inversión, e Intercambio Comercial

Códigos JEL: H30, F15, F31, F32, F34, Q32

Retos del desarrollo en Perú

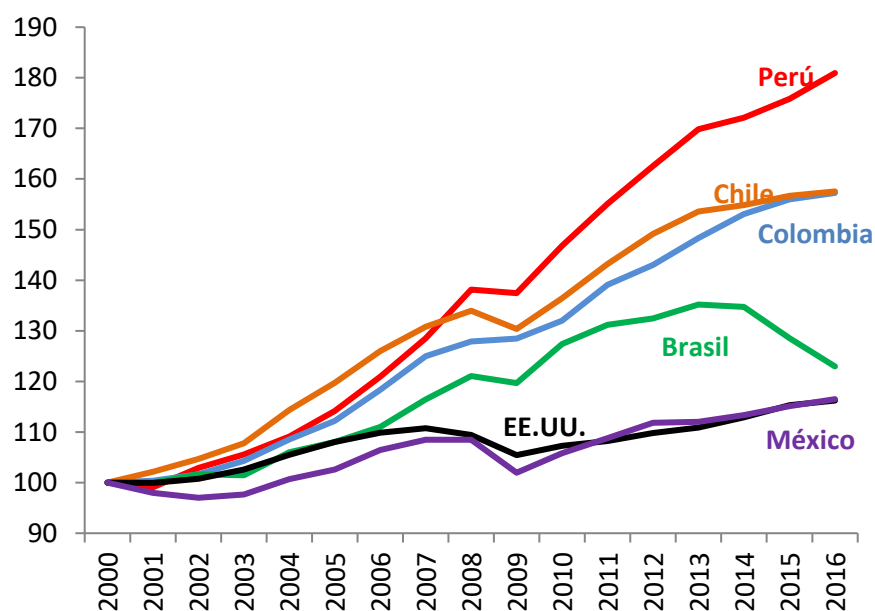
Liliana Castilleja-Vargas

Tendencias económicas y sociales a mediano plazo

Perú es uno de los países con más éxito en la región en términos de crecimiento económico y progreso social. La economía peruana ha experimentado una transformación radical en el último cuarto de siglo. El país ha vivido desde la inestabilidad y el deterioro económico de los años ochenta hasta ser una de las economías más prósperas en América Latina y se sitúa entre los primeros lugares del crecimiento económico regional. Desde la década del 2000, Perú ha conocido una expansión económica sin precedentes, con una tasa de crecimiento real promedio de más del 5% al año. También se han logrado importantes progresos en el terreno social, y Perú se encuentra entre los países de la región con la mayor reducción de la pobreza monetaria y de la desigualdad del ingreso en los últimos 15 años. En términos generales, este progreso socioeconómico es el resultado de la combinación de sólidas políticas macroeconómicas, reformas estructurales y condiciones externas favorables. Entre 2000 y 2015, el producto interior bruto (PIB) per cápita aumentó a una tasa real promedio de 3,5%, por encima de economías similares e incluso de Estados Unidos, superando USD 6.021 en 2015. Perú se convirtió en un país de ingresos medio altos (basándose en la clasificación del Banco Mundial) en 2008 y actualmente está implementando el programa de la OCDE para una posible admisión como miembro.

Gráfico 1. PIB real per cápita

(Índice: Año 2000 = 100)



Fuente: FMI (2016).



Las reformas estructurales y una gestión prudente de las políticas públicas han sido la base de la transformación exitosa de Perú. El shock del petróleo de los años setenta, la crisis de la deuda de los años ochenta y la adopción de políticas distorsionadoras, entre ellas un sistema de tipos de cambio múltiples, provocó desequilibrios internos y externos. A mediados de los años noventa, Perú aprobó un programa de estabilización y comenzó un proceso continuo de reformas estructurales que consolidaron la estabilidad macroeconómica y sentaron las bases de un crecimiento sostenido en los últimos 15 años. Entre los hitos destacan: i) la adopción de una regla fiscal, en el marco de la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal de 1999, para reducir el sesgo procíclico y la volatilidad del gasto público y contribuir a la sostenibilidad de la deuda pública; ii) la adopción de un régimen de control de la inflación en 2002 para promover la estabilidad de los precios, junto con una mayor autonomía y credibilidad del Banco Central; iii) la unificación y flexibilidad del tipo de cambio para permitir que el tipo de cambio actúe como amortiguador de los shocks externos; iv) la apertura comercial y financiera; v) la creación de un marco legal para promover la inversión y una mayor participación del sector privado en la economía; y vi) un marco de descentralización que otorgó autonomía a las entidades regionales.

Las condiciones externas favorables también contribuyeron de manera importante al desempeño económico positivo. Uno de los principales factores detrás del auge de las materias primas fue el rápido crecimiento de las economías emergentes, sobre todo de China, que aumentaron notablemente la demanda de materias primas. A su vez, después de la crisis financiera global de 2008-2009, los bancos centrales de las economías industrializadas recortaron sus tasas de interés a niveles históricos para reactivar sus economías. Estas medidas crearon condiciones financieras externas favorables en los mercados internacionales, donde Perú y otras economías de la región fueron importantes receptores de los flujos de capital. En este contexto, el sector minero fue el principal motor del crecimiento durante el período de auge. Entre 2000 y 2013, la producción de ese sector creció un 87%, a una tasa anual promedio de 4,7%, y el valor de las exportaciones mineras (fundamentalmente cobre y oro) creció más de seis veces, y representó más de la mitad de las exportaciones totales del país. La balanza comercial mejoró de un déficit de 0,8% del PIB en 2000 a un superávit máximo de 5,4% del PIB en 2011. Los flujos de inversión externa directa (IED), en gran medida asociados con el sector minero, llegaron a un promedio de 4,5% del PIB en ese período. Estas condiciones externas combinadas con las políticas internas detalladas más arriba permitieron que la economía floreciera sin crear grandes desequilibrios ni con los problemas de sostenibilidad observados en otros países.

En el ámbito social, también se alcanzaron logros importantes, destacando la menor incidencia de la pobreza monetaria. Perú es uno de los países en la región que ha logrado el mayor progreso en la reducción de la pobreza monetaria. La pobreza monetaria se desplomó de 55% en 2001 a 20,7% en 2016. El crecimiento económico contribuyó en un 70% a la disminución de la pobreza entre 2004 y 2013, mientras que el 30% restante se explica por mecanismos distributivos. El aumento de las rentas salariales ha sido el factor que más ha contribuido a la reducción de la pobreza. El aumento anual en los deciles más bajos fue cinco veces mayor que en los deciles más altos. A través de la movilidad social, la clase media aumentó en 19 puntos porcentuales desde 2000, y actualmente comprende más de una tercera parte de la población. La desigualdad en la distribución del ingreso también disminuyó, y el coeficiente Gini cayó de 0,51 en 2005 a 0,44 en 2016. Sin embargo, la desigualdad aún se mantiene en niveles relativamente altos y su dinámica muestra diferencias geográficas que perpetúan las brechas rural-urbana e interregionales.



Panorama económico y social a mediano plazo

Ante el fin del periodo de auge de las materias primas, Perú tuvo una desaceleración económica. La brusca caída de los precios de los hidrocarburos y los minerales, la menor demanda externa y la reducción de la inversión privada asociada con los proyectos mineros contribuyeron a la desaceleración económica en Perú. Este contexto se vio agravado por una serie de perturbaciones transitorias del lado de la oferta asociadas con factores climáticos como el fenómeno de El Niño costero a comienzos de 2017. Ese año, el PIB sólo creció el 2,5% (vs. el 4% en 2016), el nivel más bajo en tres años. En los últimos años, se ha adoptado una política fiscal expansiva para estimular la economía. La posición fiscal se ha invertido de un superávit de 2,3% del PIB en 2012 a un déficit de 3,2% del PIB en 2017, superior al 3,0% del PIB fijado como objetivo en la regla fiscal para ese año. En 2018, se prevé que la economía tendrá mejores resultados que el año anterior, con proyecciones de crecimiento de entre 3,5% y 4%.

A pesar del progreso socioeconómico, persisten importantes retos de desarrollo. La pobreza en las poblaciones rurales es tres veces mayor que en las poblaciones urbanas, 43,8% y 13,9%, respectivamente (INEI, 2016). De la misma manera, la extrema pobreza es predominantemente rural, con el 13,9% de la población rural vs. el 1% de población urbana (INEI, 2016). A su vez, la pobreza rural multidimensional es del 86% vs. el 24% en las zonas urbanas (CEPAL, 2014). Hay otros retos relacionados con problemas estructurales como los altos niveles de informalidad, puesto que Perú es uno de los países con las tasas más altas en la región, estimada entre el 70% y el 80%, dependiendo de la medida utilizada. De hecho, el 94,5% de los trabajadores pobres trabajan en empleos informales, lo que significa que no tienen seguro de salud ni sistema de pensión. A esto se añade que la población de clase media en Perú es una de las más bajas para un país con su nivel de ingreso per cápita; y el 40% de la población total pertenece al llamado grupo *vulnerable*, el sector social con una alta probabilidad de caer en la pobreza.

Factores de riesgo

Aunque los factores externos evolucionan favorablemente, los riesgos a la baja son básicamente internos. Coincidiendo con la economía mundial que muestra señales de recuperación, la demanda externa es mayor y los términos de intercambio están mejorando. Los precios de las principales exportaciones de materias primas de Perú, como el cobre, están experimentando una corrección al alza, aunque se mantendrán por debajo de los niveles del período de auge. A esto se añaden otros factores favorables, entre ellos el efecto de rebote económico después del fenómeno de El Niño costero (FEN) y la política fiscal y monetaria contracíclica. En cambio, existen algunos factores de riesgo a la baja, fundamentalmente de carácter interno, como una recuperación de la inversión menor de la esperada, retrasos más largos en los megaproyectos (por ejemplo, la Línea 2 del Metro) y el impacto negativo de los casos de corrupción tanto en el sector de la construcción como en la reconstrucción de las zonas del norte afectadas por el FEN. Por último, otros riesgos internos a la baja son el ruido político y la incertidumbre creada por el antagonismo entre las ramas ejecutiva y legislativa y las fuentes estructurales de vulnerabilidad relacionadas con los factores climáticos. En términos generales, en un escenario de menor crecimiento que en el período de auge, se podrían erosionar las conquistas sociales, poniendo en peligro los beneficios alcanzados en términos de reducción de la pobreza y la desigualdad.



Retos de desarrollo

Entre los principales retos de desarrollo a los que se enfrenta Perú para lograr un crecimiento sostenible a mediano plazo, convertirse en un país de altos ingresos y seguir avanzando por la senda del desarrollo social, destacan los siguientes tres elementos:

Es necesario aumentar la productividad mediante una asignación más eficiente de los recursos. La actividad económica tiene que diversificarse puesto que históricamente se ha concentrado en gran medida en los sectores primarios, en las micro y pequeñas empresas con baja productividad y en el sector informal. El rezago de la productividad se asocia con diversas distorsiones que limitan la asignación eficiente de los recursos entre los agentes económicos y su desempeño productivo. Estas distorsiones son producto de rigideces en el mercado laboral y el sistema tributario peruano, un bajo nivel de capacidad institucional para proporcionar bienes y servicios públicos (por ejemplo, infraestructura), junto con un acceso limitado al crédito. Estas deficiencias crean incentivos perversos tanto en el comportamiento de las empresas como de los trabajadores y, a nivel agregado, comprometen una asignación eficiente de los recursos en la economía (Restuccia y Rogerson, 2008; Hsieh y Klenow, 2009; Syverson, 2011; Bartelsman, Haltiwanger y Scarpetta, 2013). Se estima que la productividad en Perú es inferior al 24% de la productividad en Estados Unidos, mucho menos que países similares como Chile (43%), Uruguay (38%) y México (32%).¹

Es necesario desarrollar una agricultura productiva, incluyente y sostenible mediante una gestión efectiva del capital natural y la protección ambiental. Las zonas rurales en Perú concentran la mayor parte de los recursos naturales del país. Paradójicamente, estas regiones presentan las mayores brechas de bienestar. En términos generales, la brecha de productividad agrícola de Perú con respecto a la región y a la OCDE todavía es ancha. Las disparidades son a la vez geográficas y a nivel del producto. Los productores de la Costa son hasta un 5% más productivos que los de la Sierra y la Selva. Estas disparidades significan que el crecimiento de este sector ha contribuido más a la reducción de la pobreza en la Costa que en la Sierra y la Selva (Zegarra y Tuesta, 2009). Aparte del acceso a la tierra y al agua, otros obstáculos son el suministro limitado de infraestructura pública complementaria. A su vez, la deficiente calidad de los bienes y servicios públicos rurales, así como su débil focalización, limitan el uso eficiente de aquellos activos a los que pueden acceder los productores. A largo plazo, hay problemas para garantizar la disponibilidad de recursos acuíferos debido a la creciente demanda de irrigación de tierras, proyectos hidroeléctricos y al aumento de la población urbana. Además, dado el contexto de débil gobernanza en Perú en materia de gestión de los recursos naturales, el capital natural podría verse comprometido a largo plazo.

Es necesario fortalecer la gestión y las instituciones públicas para mejorar la eficiencia del gasto público, su impacto en el cierre de las brechas sociales y el clima de negocios. Los índices de desempeño institucional de Perú se sitúan por debajo de lo esperado dado su nivel de ingreso. Según el Foro Económico Mundial (2017), el pilar de las instituciones en el Índice de Competitividad Mundial (Global Competitiveness Index) 2017-2018, junto con el índice de innovación, muestra las brechas más profundas, donde Perú se sitúa en el puesto 116 entre 137 países. Pero también se sitúa por debajo del promedio regional en los índices de efectividad del gobierno y control de la corrupción del Banco Mundial.² Los factores más problemáticos para

¹ Ver Conference Board, <https://www.conference-board.org/data/economydatabase/index.cfm?id=27762>.

² Ver los Indicadores de Gobernabilidad del Banco Mundial, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>.



hacer negocios en Perú son la ineficiencia del Estado (18,7% de los encuestados) y la rígida legislación laboral (16,6%) (Foro Económico Mundial, 2015). Además, todavía persiste una amplia gama de problemas en términos de capacidad de ejecución del gobierno, coordinación y receptividad, transparencia, recaudación tributaria, calidad del gasto y optimización y simplificación regulatoria, entre otros ámbitos. La efectividad de las instituciones públicas se ve particularmente limitada por la falta de planificación, coordinación y por una escasez de capital humano, mientras que los altos niveles de burocracia y de papeleo alientan la corrupción. Todas estas limitaciones en las instituciones públicas tienen un impacto negativo en la confianza de los ciudadanos y las instituciones, en la capacidad emprendedora de las empresas y la inversión privada.

Conclusión

Los fundamentales económicos de Perú permitieron al país amortiguar los choques externos. El país mantiene una sólida posición fiscal y la deuda pública seguirá siendo de las más bajas entre economías similares con grado de inversión. El estímulo fiscal ha continuado los últimos años, contribuyendo a moderar un menor crecimiento, mientras que los niveles de deuda se mantienen relativamente bajos e inferiores al límite legal del 30% del PIB. La deuda soberana mantiene el grado de inversión desde 2008. El ajuste de la cuenta corriente está en curso gracias a la recuperación de las exportaciones y a mejores términos de intercambio, y el sistema financiero parece relativamente fuerte a pesar de la reciente desaceleración económica. Además, el país cuenta con amortiguadores ante choques negativos, entre ellos las reservas internacionales cercanas al 30% del PIB, una política de tipo de cambio con flotación administrada y activos públicos como el Fondo de Estabilización Fiscal (FEF) con recursos de aproximadamente el 3% del PIB. Además, Perú tiene acceso a préstamos contingentes de más de USD 4.000 millones para desastres naturales.

Para superar los retos del desarrollo, se requiere un enfoque de políticas públicas de múltiples frentes. En la productividad, para alcanzar un mercado laboral más flexible y promover la formalidad y la seguridad social, se recomienda la adopción de un modelo de capacitación continua de los trabajadores, así como un análisis en profundidad de las alternativas para reducir los costos no salariales. También se recomiendan mejoras en la gestión y en las capacidades de planificación sectorial para la provisión de una red vial y una infraestructura de energía de calidad. Además, si estas propuestas se combinan con un mejor clima de negocios en el contexto de un marco fortalecido de asociaciones público-privadas, estimularía la participación privada en la fase de implementación. De la misma manera, desarrollar instrumentos para promover la innovación y el acceso al crédito proporcionaría al sector de los negocios los instrumentos para alcanzar su potencial productivo. En cuanto al desarrollo agrícola y la sostenibilidad ambiental, es esencial proporcionar bienes y servicios públicos de calidad reduciendo los subsidios y aumentando el apoyo para la infraestructura vial y de irrigación, los derechos de propiedad de la tierra, la sanidad agropecuaria, la innovación y el acceso al crédito. Todo esto tendría que combinarse con un fortalecimiento del sistema de gestión ambiental integral, que permite tomar decisiones basándose en información fiable, con mecanismos que promueven la participación de la sociedad civil con el fin de monitorear la implementación oportuna de las regulaciones ambientales. En materia de fortalecimiento institucional, las medidas como la obtención de recursos fiscales adicionales para cerrar las brechas de inversión en los servicios públicos y ampliar la base impositiva con la racionalización de exenciones y deducciones van a la par con la urgente necesidad de un gasto



público más eficiente. Esto requiere una mayor capacidad para planificar, ejecutar, evaluar y monitorear las políticas públicas en todos los niveles de gobierno e instituciones sectoriales. Avanzar en este terreno requiere una identificación selectiva de las principales prioridades del gobierno, un servicio civil profesional, una simplificación regulatoria y un marco legal e institucional con una alta integridad que permita reducir la corrupción y aumentar la transparencia de la gestión pública.



Referencias bibliográficas

- Bartelsman, E., J. Haltiwanger y S. Scarpetta. 2013. “Cross-Country Differences in Productivity: The Role of Allocation and Selection.” *American Economic Review* 103(1), febrero: 305–34.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2014. *Panorama social de América Latina, 2014*. Santiago, Chile: CEPAL.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2016. *World Economic Outlook: Subdued Demand: Symptoms and Remedies*. Octubre. Washington, DC: FMI.
- Foro Económico Mundial. 2015. *The Global Competitiveness Report 2015–2016*. Ginebra, Suiza: Foro Económico mundial.
- . 2017. *The Global Competitiveness Report 2017–2018*. Ginebra, Suiza: Foro Económico Mundial.
- Hsieh, C.-T. y P. J. Klenow. 2009. “Misallocation and Manufacturing TFP in China and India.” *Quarterly Journal of Economics* 124(4), noviembre: 1403–48.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). 2016. “Evolución de la pobreza monetaria 2009–2015: Informe técnico.” Informe. INEI, Lima, Perú.
- Restuccia, D. y R. Rogerson. 2008. “Policy Distortions and Aggregate Productivity with Heterogeneous Establishments.” *Review of Economic Dynamics* 11(4), octubre: 707–20.
- Syverson, C. 2011. “What Determines Productivity?” *Journal of Economic Literature* 49(2), junio: 326–65.
- Zegarra, E. y J. Tuesta. 2009. “Crecimiento agrícola, pobreza y desigualdad en el Perú rural.” En J. Graziano da Silva, S. Gómez y R. Castañeda, eds., *Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural: estudio de ocho casos*. Roma, Italia: FAO.

