



Crecimiento económico inclusivo: el rol del Índice de Oportunidades Humanas y la pequeña agricultura

Waldo Mendoza Bellido (PUCP)

Daniel De la Torre Ugarte Pierrend (UP)





Proyecto “Construyendo diálogo democrático”

El proyecto tiene como objetivo contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática del país a través de una mejor articulación entre el Congreso, el Ejecutivo, la sociedad civil, la cooperación internacional y otros actores clave, en el marco de los Consensos por el Perú aprobados por el Acuerdo Nacional.

© Consorcio de Investigación Económica y Social
Calle Luis Mannarelli 1100, Magdalena del Mar, Lima, Perú
Contacto: prensa@cies.org.pe
www.cies.org.pe

Coordinación y supervisión editorial: Luz Gamarra Caballero y Kevin Tello
Diagramación: Agustín Portalatino
Corrección de estilo: Mabel Barreto

Depósito legal N° 2022-08909
Primera edición: Lima, setiembre de 2022

El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) y el National Endowment for Democracy (NED) no comparten necesariamente las opiniones que se presentan en esta publicación, que son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Índice

Introducción.....	5
1. Crecimiento económico, empleo, recursos públicos y pobreza.....	7
2. Cómo crecimos y cómo hacer que crecer.....	8
3. Crecimiento inclusivo: la ruta del IOH.....	10
4. Agricultura y pequeña agricultura en el Perú.....	11
5. Crecimiento inclusivo: la ruta de la pequeña agricultura.....	13
6. Conclusiones.....	15
Referencias bibliográficas.....	16



El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) asocia a 48 instituciones peruanas dedicadas a la investigación y a la docencia en ciencias económicas, sociales y ambientales. Su actividad fundamental es la promoción de la investigación aplicada. Como institución de segundo piso, desarrolla la investigación mediante concursos en los que jurados independientes califican no solo la calidad académica, sino también la relevancia de los proyectos para las políticas públicas, así como el enfoque de género. El CIES favorece la investigación en redes, la participación de los usuarios, el enfoque interdisciplinario, la descentralización de las capacidades y la promoción de los jóvenes.

La misión del CIES es contribuir al desarrollo del Perú elevando el nivel del debate nacional sobre las opciones clave de política económica, social y ambiental. Su propósito es fortalecer a la comunidad académica peruana para producir y diseminar conocimiento útil para analistas y agentes de decisión en el sector público, la sociedad civil, los medios de comunicación, el sector privado y la cooperación internacional.

Introducción

El crecimiento de nuestra economía en las tres últimas décadas ha sido sobresaliente en relación a nuestra historia y comparativamente en relación a América Latina y el Caribe (ALC): por un lado, el crecimiento promedio del Perú durante el periodo 1991-2021 ha sido el más alto respecto a las décadas anteriores y; por otro lado, ha sido uno de los más altos de ALC.

Durante este largo periodo, el crecimiento económico, por un lado, elevó el empleo y los ingresos de los trabajadores y; por otro lado, apoyado en la modernización de la administración tributaria, multiplicó los ingresos del gobierno, facilitando el financiamiento de programas directos de lucha contra la pobreza. De esa manera, la pobreza se redujo sostenidamente, hasta 2020, año en el que se elevó notoriamente debido a la pandemia, que desplomó el PBI y el empleo.

Las razones de ese desempeño sobresaliente son más o menos claras: reformas estructurales de protección y atracción a la inversión privada, expresadas en el capítulo económico de la Constitución política de 1993; políticas de apertura comercial y de firma de Tratados de Libre Comercio (TLCs), que agigantaron el tamaño del mercado al que podía dirigirse la producción local; y políticas macroeconómicas conservadoras, que mantuvieron la inflación y la deuda pública como porcentaje del PBI entre las más bajas de la región. Estas fueron, además, poderosamente contra cíclicas en los momentos necesarios, como la crisis internacional de 2008-2009 y la pandemia de 2020-2021. A estos dos factores hay que sumarle el contexto externo crecientemente favorable observado a lo largo de las tres últimas décadas y la calidad de la gestión pública, que fue mejorando también a lo largo de este largo periodo, hasta antes del gobierno del presidente Pedro Castillo.

Sin embargo, la pandemia de 2020-2021 fue una muestra de que este país, con un desempeño macroeconómico envidiable, tiene también carencias mayores a otros países de ingreso per cápita similares. El crecimiento económico no fue lo suficientemente inclusivo y hay mucho por hacer.

En este artículo sostenemos que el crecimiento económico puede ser más inclusivo y puede tener mayor efecto en la reducción de la pobreza si es complementado con dos estrategias, una universal y otra sectorial. La primera consiste en impulsar la igualdad de oportunidades para niños y niñas a través de la provisión de bienes y servicios básicos de calidad que generen una elevación rápida y sostenida del Índice de Oportunidades Humanas (IOH). La segunda se refiere al impulso a la Pequeña Agricultura Familiar (PAF), de la cual dependen más de dos millones de hogares rurales. Dinamizar PAF es esencial para acelerar la reducción de la pobreza, especialmente la pobreza extrema.



Presentaremos argumentos para aplicar políticas en favor de la PAF que pueden contribuir al crecimiento inclusivo, lo que tendrá impacto en la reducción de la pobreza rural y la elevación del crecimiento regional.

El texto tiene seis secciones. En la primera sección presentaremos los principales hechos estilizados vinculados al crecimiento del PBI: el empleo, la recaudación, el gasto público y la reducción de la pobreza. En la segunda sección indagaremos sobre las razones de este comportamiento sobresaliente, con lecciones sobre qué hacer en adelante. En la tercera sustentamos la utilidad del IOH como guía de políticas para igualar oportunidades. En la cuarta sección describimos la agricultura, su relación con la pobreza, y el rol de la pequeña agricultura. En la quinta sección describimos la estrategia para impulsar la pequeña agricultura, que contribuya a reducir la pobreza rural y a impulsar el crecimiento económico regional. El artículo termina con una sección de conclusiones.

Waldo Mendoza Bellido (PUCP)
Daniel De la Torre Ugarte Pierrend (UP)

Crecimiento económico, empleo, recursos públicos y pobreza¹

El instrumento más importante para combatir la pobreza es el crecimiento alto y sostenido del PBI. Solo así puede reducirse la pobreza sustantivamente.

Un sector amplio de la opinión pública e incluso en los círculos más informados, especialmente los de izquierda, no le dan la debida importancia al crecimiento económico como origen del progreso, aunque genera un proceso cuya expresión más importante es la reducción de la pobreza. Pero si el PBI es la sumatoria de ingresos recibidos de los agentes económicos por su participación en el proceso productivo; es decir, la suma de lo que reciben los trabajadores asalariados e independientes (salarios e ingresos de independientes), los empresarios (beneficios) y el gobierno (impuestos a la producción), ¿cómo podría concebirse la reducción de la pobreza con un PBI estancado? Es, claramente, un sinsentido. El crecimiento económico es, en el sentido matemático del término, una condición *necesaria* y, como se argumenta más abajo, una condición casi suficiente para reducir la pobreza.

El crecimiento de nuestra economía en las tres últimas décadas ha sido sobresaliente en relación a nuestra historia y a la región ALC. Por un lado, en el periodo 1991-2021, el PBI per cápita del Perú creció a un promedio de 3 por ciento anual, cifra por encima del crecimiento promedio de cualquier década anterior. Por otro lado, en ese mismo periodo, ese crecimiento, en el contexto de ALC, solo fue superado por República Dominicana y por Chile, y estuvo muy por encima del crecimiento promedio de la región, estimado en 1.3 por ciento anual.

El crecimiento del PBI generó el crecimiento del empleo y la recaudación. Según las cifras del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), la etapa más sostenida y larga que se haya registrado se dio entre 2001 y 2019, cuando el empleo en empresas formales de 10 y más trabajadores se elevó en 73 por ciento, a la par que la economía (el PBI global)

crecía en 144 por ciento. Así mismo, entre 1991 y 2021, los ingresos corrientes del Gobierno en general se multiplicaron por 5 en términos reales, haciendo posible que el gasto público, también en términos reales, se multiplique por 6.

Es importante sustentar la relación de causalidad existente entre el crecimiento económico y la pobreza. Según la información de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) en el decil más pobre de los hogares el 75 por ciento de los ingresos monetarios proviene del trabajo y el 13 por ciento de transferencias públicas tales como Juntos y Pensión 65. Es decir, el 88 por ciento de los ingresos monetarios de los hogares muy pobres proviene del trabajo y de las transferencias de programas sociales del Estado.

Los ingresos laborales dependen, claramente, del crecimiento económico. Cuando hay crecimiento aumenta la demanda de mano de obra por parte de las empresas, lo que se refleja en el aumento del empleo y el salario, que a su vez se traduce en elevación de ingresos de los hogares. Mayores ingresos sustentan mayores gastos familiares en alimentación, vestimenta, salud o recreación. Y como la pobreza se mide por el acceso a gastos, ésta se reduce. Ese es el canal del crecimiento: empleo, ingresos laborales, gastos y reducción de la pobreza.

¿Y de qué dependen las transferencias gubernamentales que, en el caso de los hogares muy pobres son una parte importante de sus ingresos? A la larga, cualquier incremento del gasto público debe estar sustentado en mayores ingresos tributarios. Y los ingresos tributarios pueden aumentar de acuerdo a la presión tributaria, si y solo si crece la base sobre la que se recauda: el PBI.

En resumen: es el crecimiento económico el que permite elevar el empleo y los ingresos de los trabajadores y, al mismo tiempo, elevar la recaudación, que permite financiar un mayor gasto social. Para reducir la pobreza,

¹Las primeras tres secciones de este artículo están basadas, especialmente, en Mendoza (2022b), y también en Mendoza (2018, 2022a, 2022c) y Mendoza, Leyva y Anastacio (2020).



el crecimiento económico es la variable explicativa casi monopólica.

Esa es la explicación más clara sobre cómo los niveles de pobreza pasaran de una realidad, 1997, en la que más de la mitad de la población peruana era pobre, a otro escenario, muy distinto y mejor para el país, 2019, donde solo un poco más de la quinta parte se encontraba

por debajo de la línea de pobreza². Esto según la serie explicativa más larga que tenemos sobre la pobreza, elaborada por expertos del Banco Mundial. Según las cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la pobreza se elevó duramente con la caída de 11 por ciento en el PBI de 2020 y nuevamente se redujo con la recuperación del PBI en 2021.

2 Cómo crecimos y cómo hacer que crecer

La economía peruana es pequeña. Su PBI es de alrededor de USD 225 000 millones, apenas un 0.3 por ciento de la producción mundial. Además nuestra economía es abierta, está muy conectada con el mundo. Como el Perú es pequeño y abierto, la importancia de los factores no controlables en su destino es muy grande. Se parece mucho a un velero en medio del mar.

¿De qué depende que el velero avance en la dirección y la velocidad deseada?

En primer lugar, de la marca o el modelo de velero; que puede ser seguro o frágil, rápido o lento, duradero o precario. En segundo lugar, de la pericia del piloto, quien puede ser experimentado o novato, diestro o torpe. Por último, depende de fuerzas ajenas al control del piloto, como la velocidad y dirección del viento, o el nivel de las mareas. Los primeros dos factores son controlables. El tercero no.

Para evaluar el desempeño económico de largo plazo de los países podemos utilizar la figura del velero como analogía. En esos términos el modelo del velero sería el modelo de desarrollo, pues ésta es como la máquina del velero, el conjunto de rasgos estructurales de una economía. El piloto vendría representado por quienes manejan el rumbo de nuestro país: quién es el Presidente de la República, quiénes están a cargo de gestión pública, y quiénes están a cargo de

los ministerios vinculados al capital humano del país. Tener una buena gestión pública es como poner el velero en manos de un piloto calificado. Y la dirección y la velocidad de los vientos, y si la mar está movida o no, son como las variables de la economía mundial.

En consecuencia, así como el velero que requiere de una buena máquina para llegar a tiempo a su destino, de un buen piloto y de la suerte en las condiciones climáticas; el país necesita también de un buen modelo de desarrollo, un Presidente de la República que acierte en las decisiones para la aplicación de este modelo, igualmente ministros que se manejen con destreza en la misma tarea, y suerte en las condiciones internacionales. ¿Qué modelo de desarrollo es el que conduce al progreso económico de los países? Hay, entre muchas, dos características relevantes que pueden ubicarse en un modelo óptimo para lograr este objetivo.

Primero, un buen modelo de desarrollo es un promotor del crecimiento económico a través de su determinante más importante, la inversión privada. El objetivo del empresario aquí, en China, Corea o Chile, grande o pequeño, es obtener ganancias. En consecuencia, necesita de un entorno económico estable, atractivo, predecible, para aventurarse en la difícil decisión de invertir. Y, como en muchos casos los empresarios pueden mover sus apuestas

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

de inversión en distintos países, los frutos de éstas tienen que ser, además, atractivos en términos internacionales.

Segundo, no es posible que un país pequeño y pobre crezca aislándose de la economía mundial. Si el mercado es pequeño, el crecimiento de la producción será claramente restringido. Estos países han tenido que abrir sus economías para que el tamaño del mercado deje de ser un limitante y también para apoyar a su capacidad productiva. La apertura de la economía permite que nuestros productos ingresen a un mercado inmenso, prácticamente infinito, como es el mercado mundial. La apertura permite también acceder a importaciones de insumos y bienes de capital que elevan nuestra capacidad productiva y nuestro nivel tecnológico. La apertura al comercio internacional entonces eleva la demanda por nuestros productos y, al mismo tiempo, eleva nuestra capacidad productiva.

No obstante, así como tener un buen modelo de velero no garantiza que se llegue al destino, contar con un modelo de desarrollo adecuado para lograr el objetivo de crecimiento tampoco asegura el camino al progreso. El velero necesita de un buen piloto. El modelo de desarrollo necesita estar también acompañado de un experto conductor del timón, especialmente quienes tienen a su cargo la política macroeconómica y las políticas sobre el capital humano. Quien jefatura todo es quien asume la Presidencia de la República. Es quien está al mando de la gran política nacional y es él quien elige al resto de pilotos.

Por otro lado, el modelo del velero puede ser perfecto, y quien va al timón, ser una persona competente y experimentada. Pero ¿qué pasaría si el mar está muy movido o los vientos soplan con fuerza y soplan en dirección opuesta a nuestro destino? Nuestra economía está expuesta a los cambios de las condiciones internacionales. El camino al progreso requiere también de un poco de buena suerte. Los precios de nuestros minerales pueden llegar a niveles altos (buena suerte) o bajos (mala suerte). La

tasa de interés internacional puede estar alta (mala suerte) o baja (buena suerte).

A la larga, entonces, el crecimiento económico depende de la inversión privada, del grado de apertura comercial, de la calidad de la gestión pública y de las condiciones internacionales.

En las tres décadas previas al inicio del gobierno actual las políticas de fomento a la inversión privada merecieron especial atención y se dieron transversalmente, beneficiando por igual a la inversión en cualquier sector, y sectorialmente, promoviendo la inversión privada en sectores elegidos.

Entre las políticas transversales resaltan las políticas de estabilización de principios de los noventa, que permitieron liquidar la hiperinflación y remover al Perú de la lista de parias en los mercados financieros internacionales; la apertura comercial unilateral, también de principios de los noventa, que redujo drásticamente los aranceles y eliminó controles para las importaciones; la Constitución Política de 1993, que apostó por la inversión privada y, por último, ya en este siglo, la firma de Tratados de Libre Comercio (TLC), lo que permitió abrir nuestra economía a nuevos mercados y vender nuestros productos con arancel cero a las principales economías del mundo.

Las políticas sectoriales de fomento a la inversión privada apuntaron a la minería y a la agroexportación. Las que se dieron en favor de la minería llegaron temprano, a principios de la década del noventa, y las se destinaron a la agroexportación, a principios de este siglo. En el caso de la minería, la mezcla de contrato-ley y beneficios tributarios constituyeron impulsos sectoriales poderosos para el despegue de la inversión privada en el sector.

En el caso de la agroexportación, las intervenciones de política más importantes se realizaron en las áreas del mercado laboral, el mercado de tierras, los tributos



y el cumplimiento de requisitos sanitarios y fitosanitarios.

Los resultados de esta mezcla de políticas transversales y sectoriales están a la vista: el ritmo de crecimiento anual promedio de la inversión privada pasó de 2.1 en la década del ochenta a 7.2 por ciento en las siguientes tres décadas.

Por otro lado, el índice de términos de intercambio (TI), la relación entre el precio de las exportaciones y las importaciones, es la variable más importante de la economía mundial para una economía como la peruana. Las elevaciones de los TI producen un impulso favorable para el crecimiento, y sus declives, períodos de menor crecimiento o recesión.

Tomando como base el año 2007 (2007=100), esta variable estuvo por debajo de 60 en la década del noventa, alrededor de 80 en la primera década de este siglo, y cerca de 100 en la segunda década. En 2021, el primer año del presidente Pedro Castillo, el índice alcanzó el valor de 115, el más alto desde 1974. Es decir, en las últimas tres décadas, los vientos externos han sido cada vez más favorables para la economía peruana, y el presidente Castillo fue el presidente más

afortunado, al recibir el barco con estos vientos a favor de la economía peruana, del último medio siglo.

Para ser justos, este contexto externo favorable está siendo ensombrecido por la fuerte alza del precio mundial de los alimentos y los combustibles, que ha elevado la inflación a escala mundial. En el caso peruano la inflación ha subido del 2 por ciento anual a fines de 2020, a 6.4 por ciento a fines de 2021 y a 8 por ciento en mayo pasado.

Con relación a la gestión pública, en las tres últimas décadas previas a la gestión actual, hay evidencia de gestiones sobresalientes para el cumplimiento de los objetivos del modelo económico: las reformas económicas de principios de la década del noventa, la gestión fiscal basada en leyes de responsabilidad de fines del siglo pasado, el exitoso esquema de metas de inflación del Banco Central de Reserva del Perú, que rige desde 2003, la derogación constitucional en 2004 de la "Ley de Cédula Viva", que atentaba contra la sostenibilidad de las finanzas públicas, los Tratados de Libre Comercio firmados en las últimas dos décadas, que abrieron la producción peruana al mundo, la Ley Universitaria promulgada en 2014, que dio nacimiento a la SUNEDU, etcétera.

3 Crecimiento inclusivo: la ruta del IOH

Pero, como adelantamos en la introducción, no todo anda bien en nuestro país. Las dos pruebas contundentes son el número de muertos que tuvimos a causa de la pandemia, por millón de habitantes; que fue el más alto del mundo, y la elección el año pasado del presidente Pedro Castillo, con un discurso disruptivo en el campo económico.

En este documento consideramos que existiendo vías fundamentales para enfrentar el problema presentado, la necesidad de

tener un crecimiento más inclusivo. Una de ellas es la puesta en marcha de una política de igualdad de oportunidades para los niños, que se traduzca en una elevación rápida y sostenida del IOH, a través de la provisión de bienes y servicios básicos de calidad. La segunda se refiere al impulso a la PAF, de la cual dependen más de dos millones de hogares rurales.

El IOH es un indicador sintético elaborado por un grupo de economistas del Banco

Mundial (Paes de Barros et al., 2009), basado en la función de bienestar social de Sen, que ayuda a medir la desigualdad que existe en la provisión de bienes y servicios básicos para niños.

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

¿Cuál ha sido la evolución del IOH en el Perú y cuál su comportamiento dentro de ALC? En Mendoza (2022b) se trabajó con una base de datos construida a partir de las cifras de SEDLAC (Socio-Economic Database For Latin America And The Caribbean) en base a la circunstancia³ de área: urbano y rural, a partir de las encuestas de hogares armonizadas de países de ALC, para países con más de 10 millones de habitantes, y en base al acceso a agua potable, saneamiento, electricidad, teléfono, educación y primaria completa, servicios básicos para el desarrollo de las capacidades de los niños⁴.

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

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

Hay una tarea pendiente, de cómo llevar adelante, en la práctica, esta política de búsqueda de igualdad de oportunidades para la ciudadanía. El trabajo de Castillo y Huaranca (2022), sobre la pobreza multidimensional en el Perú, ofrece muchas pistas al respecto.

4 Agricultura y pequeña agricultura en el Perú

La agricultura representa el 5.6 por ciento del PBI, genera el 27.5 por ciento del empleo total y tiene un 15.6 por ciento del valor total de exportaciones. La agricultura vinculada a la exportación ha presentado un crecimiento importante en los últimos veinte años, con un despegue a partir de 1998, lo que ha permitido que la generación de divisas del

sector se multiplique por 13 veces al 2021, pasando de US \$643 millones en 2000 a US \$8,809 millones en 2021.

Esta gran expansión de la agroexportación ha sido impulsada desde inicios de los 90, cuando Perú incorporó como elementos centrales de su programa de reformas

³La circunstancia ha sido arbitrariamente elegida, debido a la disponibilidad de datos.

⁴Se dejaron fuera por escasez de datos a Argentina, Haití y Venezuela.



económicas la apertura comercial y la promoción de competitividad en el sector exportador (Segura & García, 2006). Posteriormente, en el 2000, se promulgó la Ley de Promoción del Sector Agrario (LPA), que flexibilizó el régimen laboral y estableció beneficios tributarios. Todo esto transformó los portafolios de producción y en especial la estructura del comercio exterior agrícola. Ciertamente la agroexportación se ha convertido en un subsector exitoso, que ha logrado dinamizar la actividad económica, generar miles empleos y traer importantes divisas al país.

Al otro lado y con un panorama diferente tenemos a las unidades de Pequeña Agricultura Familiar (PAF), que conforman 2.19 millones de Unidades Agropecuarias (UA). Según Maletta (2017), de estas PAF, 1.59 millones de ellas se encuentran en situación de subsistencia o infrsubsistencia, 426 mil en una situación intermedia (transición a ser excedentarias) y 112 mil de las PAF ya serían excedentarias.

Sobre la base del CENAGRO-2012 es posible concluir que las más de 1.5 millones de PAF de infrsubsistencia y subsistencia carecen de recursos suficientes para que la actividad agrícola por sí sola pueda constituirse en el motor para sacarlas de la pobreza, por lo que existe la necesidad de encontrar actividades económicas que generen mayor ingreso (Banco Mundial, 2014; De La Torre Ugarte y Heros, 2021).

Esto significa que para el 74.7 por ciento de las PAF una intervención de política agrícola es necesaria, aunque no llega a ser suficiente para sacarlas de la pobreza. Se requiere diseñar e implementar intervenciones multidimensionales y multisectoriales que contribuyan a generar oportunidades para el desarrollo de actividades más allá de la agricultura, en la línea de mejorar su IOH, y al mismo tiempo dotarles del capital humano, físico y financiero para que puedan participar exitosamente en esas actividades económicas.

Por otro lado, las 538,945 unidades agropecuarias que pertenecen a las

categorías intermedias y excedentarias están en condiciones de generar los ingresos y excedentes necesarios para salir de la pobreza, y, a partir de su impulso, generar indirectamente beneficios para gran parte del 1.5 millones de hogares de PAF que se consideran en condiciones de subsistencia e infrsubsistencia. En este grupo objetivo, pese a contar con un nivel productivo mayor, aún hay importantes brechas por cerrar: el 63.4 por ciento no usa ningún tipo de fertilizante, el 82.8 por ciento no ha recibido capacitación productiva, el 85.5 por ciento no cuenta con acceso al mercado financiero, el 80.4 por ciento no usa semillas ni plántones mejorados y el 67.1 por ciento no utiliza ningún tipo de maquinaria para sus actividades.

Estos números muestran los problemas y limitaciones del sector agrícola, en gran parte como consecuencia de la atomización de la propiedad y de la gran heterogeneidad geográfica y topográfica del territorio peruano. Muchos productores, principalmente en sierra y selva, se encuentran diseminados a lo largo de un territorio con dificultades de comunicación y coordinación entre ellos mismos y con el mercado de insumos, servicios agrícolas y mercado final, por el difícil acceso.

En resumen:

- Los productores no logran acceder a los insumos y servicios agrícolas que requieren, principalmente porque el costo de transacción por realizar estas compras y/o de brindar estos servicios es alto (tanto por consumo de tiempo como por el costo de transporte y fletes). Adicionalmente, su dispersión genera altos costos de monitoreo crediticio, por lo que enfrentan tasas de interés que limitan significativamente su acceso al crédito.
- La generación de un capital humano que logre modernizar sus procesos productivos en muchos casos implica la decisión entre quedarse en el sector rural o migrar hacia la ciudad, ya que el costo del traslado

para ir a capacitarse es muy alto y/o el acceso a estas capacitaciones desde su lugar de residencia habitual no es posible, por el alto costo de la asistencia técnica requerida para llegar a estos lugares.

- El alto costo de transacción también se refleja en el alto costo de comercialización o acceso al mercado y, por lo tanto, reduce el margen que los productores logran obtener por sus productos. Esta situación también es una falla de mercado, y origina que los productores solo cuenten con un posible comprador de sus productos, pues el alto costo de acceso al mercado limita el desarrollo de canales alternativos.

Finalmente es muy importante señalar que los productos agrícolas transables, que son productos destinados a la agroexportación, o las importaciones; tienen una capacidad mayor para absorber mejoras

en la productividad que los productos no transables, que están dirigidos al mercado interno. En estos últimos un crecimiento generalizado de la producción origina eventualmente un exceso de oferta que deprime el precio de mercado, y elimina las ganancias en el ingreso que pudieron haberse generado inicialmente por el incremento de productividad. Es necesario indicar que en general todas las PAF incluyen en sus portafolios de cultivo, en mayor o menor grado, productos transables y no transables.

Para que una política agraria pueda contribuir efectivamente con un crecimiento inclusivo a partir del impulso de las PAF, debe concentrarse en los productos transables, lo que haría necesario ver cómo incrementar la productividad y conectividad de PAF intermedias y excedentarias, y de manera indirecta, con ello se generarían oportunidades en las PAF de menor capacidad productiva. Así se lograría impulsar la economía rural, generando oportunidades de desarrollo en el área que actualmente concentra la mayor incidencia de pobreza en el Perú.

5 Crecimiento inclusivo: la ruta de la pequeña agricultura

A lo largo de los años se han realizado distintos esfuerzos por impulsar la agricultura pero estos no han tenido un resultado importante, principalmente porque no eran integrales ni estaban articulados. Tradicionalmente las fallas de mercado en el sector agrícola se han abordado en forma aislada, ya sea con créditos agrícolas accesibles, los cuales muchas veces terminaron en préstamos impagos o uso ineficiente; con programas de capacitación de alcance limitado y cuyo contenido no necesariamente se ajustaba con lo que el productor requería; con programas de compra de insumos que no llegaban cuando el productor los requería y no necesariamente dinamizaban los

productos con mayores posibilidades para el mercado; o con esfuerzos por lograr acceder a nuevos mercados del exterior antes que nuestros productos agrícolas cuenten con las características o transformaciones que los mercados globales requieren.

Una intervención integral de la agricultura debe tener una atención lo más próxima posible a los productores y debe poder establecer espacios de encuentro entre todos los participantes de la cadena productiva, con una clara definición del mercado que se busca atender. Para lograrlo se requiere que todos los actores de la cadena participen en forma articulada. Para ese objetivo se



requiere establecer Plataformas de Gestión Agrícola (PGA), y que en ellas se integren todos los esfuerzos que antes se realizaban de manera aislada e implementar una estrategia integral, que asista a los productores a lo largo de la cadena productiva.

La introducción de las PGA se potenciará en la medida que el tamaño del mercado no limite la producción de las PAF, para lo cual los esfuerzos deben apuntar a la incorporación de nuevos productos al portafolio agroexportador y/o al cultivo y procesamiento de productos que compitan con los bienes importados. El traslado del hectareaje de cultivos no transables a cultivos transables puede beneficiar a los productores de bienes no transables (productores a nivel de subsistencia o infra subsistencia) al otorgarles mejores precios, más estables. Y así también habrá una transmisión indirecta de capacitación, tecnología y proveedores.

Plataformas de Gestión Agrícola para la Pequeña Agricultura Familiar

La PGA pueden ser el vehículo para integrar las intervenciones que las PAF necesitan para lograr su dinamización económica y contribuir a reducir la pobreza rural. Estas Plataformas de Gestión Agrícola estarían conformadas por productores, proveedores de insumos y servicios agrícolas, entidades financieras o micro-financieras, empresa o empresas transformadoras y proveedores de servicios de mercadeo nacional o internacional (exportadores). El interés que une a estos miembros o actores es invertir para generar mayores negocios e ingresos o utilidades.

Funcionalmente, una PGA debe coordinar los siguientes elementos: primero, identificar el producto o productos que se van a exportar o que se va a cultivar y procesar como productos importables agrícolas, incluyendo la presentación y los requerimientos del mercado que se desea atender. Segundo, identificar la variedad y semilla adecuada, el programa y prácticas culturales que se requieren, la tecnología de cultivo que se va

a utilizar en las diferentes fases; como por ejemplo siembra, fertilización, riego, cosecha. Tercero, identificar las innovaciones que los agricultores pueden introducir, así como las acciones que necesitan realizar para cubrir sus necesidades de capacitación, establecer sus requerimientos de insumos y servicios, equipos y el financiamiento para adoptar estas innovaciones en el campo. Como cuarto paso está el monitoreo del plan de producción agrícola. Y como quinto y último punto está la recolección y distribución eficiente del producto y su traslado a las plantas de preparación y/o transformación del producto, según los requerimientos del mercado. En todo este proceso, que se presenta como lineal, pero no lo es, se toman medidas para que el producto final cumpla con los requerimientos de calidad y/o certificaciones que requiere el mercado.

Cada PGA tiene que contar con una unidad de gestión que integre y vele por el cumplimiento de las fases descritas. La unidad de gestión puede ser una cooperativa, asociación de productores, empresa privada, gobierno regional, universidad, organización no-gubernamental, u otra. Deber ser el actor que posea la mejor capacidad de liderar el funcionamiento de la plataforma y la coordinación productiva entre los actores.

A través de las plataformas los productores podrán tener acceso a insumos y servicios que requieren para mejorar su productividad. También se construirán capacidades locales que permitan la correcta implementación del paquete tecnológico y para desarrollar competencias empresariales. Asimismo, la presencia de una plataforma, vinculada directamente a los productores, facilitaría el seguimiento de sus actividades y de la ejecución de los créditos solicitados, reduciendo así el costo de monitoreo de las microfinancieras, dado que se conocería con mayor detalle las actividades del productor, y se reduciría el riesgo del crédito impago por las mejores condiciones que tendría el agricultor para realizar sus actividades.

Las PGA también cumplen el rol de re-organizar el espacio agrícola, hoy

tremendamente disperso y, por lo tanto, con altos costos de transacción, al generar concentraciones de productores alrededor de estas plataformas de servicios que permitan llevar servicios de tecnología, crédito y comercialización de manera mucho más eficiente y efectiva.

Adicionalmente las plataformas implican crear un ambiente propicio para la inversión privada, la cual será fundamental para inyectar capital e implementar nuevos procesos de transformación, que permitan generar productos con valor agregado. De esta manera se podría cumplir con los requerimientos fitosanitarios, así como con las características y presentación de los productos que los mercados internos y externos demandan. En resumen, cada PGA proveerá asistencia integral, cubriendo los diferentes aspectos productivos, en cada cuenca o valle donde sus socios actúen y se establezca, fortaleciendo así las cadenas productivas a lo largo del país.

¿Cómo se articularían estas PGA en la gestión pública? La promoción de estas Plataformas podría estar bajo la coordinación de una entidad adscrita a la Presidencia del Consejo

de Ministros, dado que requiere de un espacio amplio para la coordinación interinstitucional dentro del Estado. La promoción de las PGA debe estar centrada exclusivamente en la atención de las PAF. Esta entidad promotora tendría la responsabilidad de promover la formación de PGA a través de concursos para la obtención de fondos semillas, que financien o cofinancien las acciones de la unidad de gestión de cada PGA.

Actualmente el mejor ejemplo de una PGA es la Alianza Cacao Perú⁵. La Alianza Cacao Perú concentra a más de treinta empresas y cooperativas vinculadas al sector cacaoero/chocolatero, y tiene impacto sobre aproximadamente 20 mil familias productoras en San Martín, Huánuco y Ucayali, logrando incrementar el rendimiento del cultivo hasta 1,500 kg/ha, siendo 850 kg/ha el rendimiento promedio nacional actualmente. Esta experiencia de éxito debiera ser el punto de partida sobre el cual descansa la estructura que una plataforma requiere para lograr ser el espacio de encuentro entre los diferentes actores y productores, a fin de consolidar las diferentes cadenas productivas a lo largo del país.

6 Conclusiones

En las últimas tres décadas, el crecimiento económico sobresaliente contribuyó decisivamente al progreso económico de país, cuya expresión más importante fue la reducción notable de la pobreza, un proceso interrumpido transitoriamente por la pandemia. Hay que perseverar en la ruta del crecimiento económico, utilizando los instrumentos y sectores que nos ayudaron en el pasado y buscando nuevos motores para relanzar el crecimiento.

Visto el daño provocado por la pandemia y por la elección del presidente Pedro Castillo, que mostraron que el progreso no llega a muchos sectores del país y que no ha sido aún todo lo inclusivo que se necesita.

En este artículo hemos argumentado que el crecimiento sí puede ser más inclusivo y efectivo para reducir la pobreza, si se complementa con dos estrategias. La primera consiste en mejorar la distribución del ingreso en el país, en el mediano y largo plazo, impulsando la igualdad de oportunidades para niños y niñas a través de la provisión de bienes y servicios básicos de calidad, lo cual a su vez se traduciría en una elevación rápida y sostenida del IOH. Para llevar adelante esta estrategia se requiere de una decisión política y de estrategias inteligentes para alcanzar el objetivo trazado y, más importante, de recursos, los cuales deben provenir finalmente del crecimiento económico, que alimente la recaudación.

⁵La Alianza Cacao Perú es una iniciativa público - privada, apoyada por USAID.



La segunda vía es el impulso de las unidades de Pequeña Agricultura Familiar (PAF) para reducir la extrema pobreza y pobreza en el Perú, en particular en el área rural. La atomización de las unidades agropecuarias ha generado una serie de barreras que limitan el desarrollo de un gran número de hogares dependientes de la agricultura, atrapándolos en una situación de pobreza. Para más de un millón y medio de hogares que dependen de la agricultura son necesarias intervenciones multidimensionales y multisectoriales que generen las capacidades y oportunidades para salir de la pobreza.

Es por ello que se busca promocionar de la forma más amplia la creación de Plataformas de Gestión Agrícola (PGA) que impulsen a

las PAF, de manera que se pueda atender de manera oportuna, directa e integralmente a la transformación productiva necesaria en el área rural, brindando oportunidades que permitan generar beneficios para los miembros de las PGA y los productores agrícolas en cada rincón del país.

La fuerza de las PGA se potenciará en la medida que las PAF orienten su producción hacia la exportación o hacia la competencia con productos importados. La generación de productos transables evita que el tamaño del mercado interno sea un límite para el crecimiento y evita que estrategias exitosas de oferta depriman los precios agrícolas locales.

Referencias bibliográficas

- Banco Central de Reserva del Perú (BCRP)
2022 *Series estadísticas. Exportaciones por grupo de productos - valores FOB (millones US\$).* <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series>
- Banco Mundial
2017 *Tomando impulso en la agricultura peruana: oportunidades para aumentar la productividad y mejorar la competitividad del sector.* Banco Mundial, Washington, D. C.
- Castillo, Luis y Mario Huaranca
2022 *Perú: historia de dos pobrezas,* Documento de Trabajo N° 6, BCRP Centro de Investigación de Economía y Negocios
- Globales de la Asociación de Exportadores (CIEN-ADEX)
2020 *Reporte del Impacto de las Exportaciones sobre el Empleo y el PBI. Octubre 2020.*
- De La Torre Ugarte, Daniel; Heros, Carlos
2021 *Actividad agrícola exportadora inclusiva y sostenible como motor de desarrollo.* Proyecto Perú Debate 2021: propuestas hacia un mejor gobierno. CIES, Lima.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática de Perú (INEI)
2013 *IV Censo Nacional Agrario (CENAGRO) 2012.*
2022 *PBI de las Actividades Económicas, por años.*

- Maletta, H.
2017 La pequeña agricultura familiar en el Perú. Una tipología microrregionalizada. En *IV Censo Nacional Agropecuario 2012: Investigaciones para la toma de decisiones en políticas. Libro V. públicas* (FAO (ed.)).
- Mendoza, Waldo
2018 *Pobreza, salvo el crecimiento, el resto es ilusión*, El Comercio, 03/05/18, Lima
2022a *Inversión, productividad y crecimiento económico: el rol de las políticas públicas*. En Consejo Privado de Competitividad, Informe de competitividad 2022, Lima, abril.
2022b *Del crecimiento al desarrollo económico*. En Ruta Perú en Desarrollo Nacional, IPAE, Lima, abril.
2022c *Del neoliberalismo al bordo del precipicio. ¿Qué nos pasó? Reflexiones y preocupaciones de un ex Ministro de Economía y Finanzas*. En Tanaka, Martín (editor), *El desafío del buen gobierno*, Lima, Fondo Editorial de la PUCP, marzo.
- Mendoza, Waldo; Janneth Leyva y Yuliño Anastacio
2021 *Estrategias para reconstruir el país. Gran recesión y crisis sanitaria: las huellas de la Covid-19*. Lima: Instituto de Ingenieros de Minas del Perú.
- Paes de Barros, R., Ferreira, F., Molinas, José R. y Jaime Saavedra
2009 *Measuring Inequality of Opportunities in Latin America and the Caribbean*. Banco Mundial.
- Segura, A., & Garcia, J.
2006 Peru: Impact Analysis of Trade Liberalization on Poverty and Inequality. In *Who Wins from Free Trade? Export-led Growth, Inequality and Poverty in Latin America* (pp. 329–360). Routledge.

Auspiciador:



Aliados:

