



## Crecimiento económico e inclusión social: el caso del Perú

| Waldo Mendoza Bellido (PUCP)



### **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](mailto:prensa@cies.org.pe)  
[www.cies.org.pe](http://www.cies.org.pe)

Coordinación y supervisión editorial: Claudia Zarzosa y Kevin Tello  
Diagramación: Agustín Portolatino  
Corrección de estilo: Lucero Ascarza

Depósito legal N° 2023-11920  
Primera edición: Lima, noviembre de 2023

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.

---

# Resumen

Con relación a nuestra historia y con relación a América Latina y el Caribe (ALC), el crecimiento de nuestra economía en las tres últimas décadas ha sido sobresaliente. El crecimiento económico, por un lado, elevó el empleo y los ingresos de los trabajadores, y, por otro lado, 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 antes de la pandemia. Sin embargo, el efecto devastador de la pandemia de 2020-2021, especialmente, fue una muestra de que este país, de un desempeño macroeconómico envidiable, tenía carencias mayores que países de ingreso per cápita similares.

El crecimiento económico no había sido lo suficientemente inclusivo y se necesitaba de estrategias complementarias para que los frutos del crecimiento económico lleguen a sectores más amplios de la población. Por ejemplo, políticas de apoyo a la pequeña agricultura familiar, la salud, la educación y la infraestructura.

Asimismo, en el bienio 2022-2023, se ha registrado un quiebre de nuestro comportamiento macroeconómico. En términos de inversión y crecimiento económico, hemos pasado de ser líderes en la región a formar parte del tercio inferior.

Hacia adelante, entonces, existen dos grandes retos. En primer lugar, hay que reestablecer nuestro ritmo de inversión y crecimiento económico. En segundo lugar, hay que diseñar las políticas en favor de la agricultura rural, la salud, la educación y la infraestructura para potenciar los efectos del crecimiento sobre la población más vulnerable. Sin embargo, en ambos casos, se necesitan de horizontes de planeamiento de las políticas relativamente largos que la institucionalidad y la política actual no proporcionan. El trabajo será cuesta arriba.

Waldo Mendoza Bellido<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Docente del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Coordinador del Grupo de Trabajo sobre Crecimiento Económico Inclusivo, del proyecto "Construyendo diálogo democrático", impulsado por el CIES y National Endowment for Democracy (NED). El autor agradece el impecable aporte de Marko Razzo, estudiante sobresaliente y jefe de prácticas de la PUCP, quien apoyó en el procesamiento y la redacción del primer borrador referido a las discusiones abordadas en las mesas de trabajo.



# Índice

Introducción y antecedentes.....	6
1. La naturaleza del crecimiento económico.....	8
2. El “milagro peruano” de 1991-2021.....	9
3. El rol del crecimiento y los recursos públicos.....	12
4. El rol de la pequeña agricultura.....	14
5. El rol de la salud, la educación y la infraestructura.....	16
6. Recomendaciones de los grupos de trabajo: estrategias y hojas de ruta.....	21
7. Políticas macroeconómicas, políticas sectoriales e inclusión social: a modo de conclusión.....	22
Referencias bibliográficas.....	24
Anexo de las reuniones de trabajo.....	26

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 y antecedentes

Entre 1991 y 2021, el crecimiento promedio alcanzado por Perú fue el más alto del último siglo y el más alto en América Latina y el Caribe (ALC). Durante este largo periodo, se elevó el empleo y el ingreso de los trabajadores; además, la modernización de la administración tributaria permitió multiplicar 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 la pandemia desplomó el Producto Bruto Interno (PBI) y el empleo.

Las razones del desempeño sobresaliente sostenido hasta ese momento 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, y fueron poderosamente contracíclicas en los momentos necesarios, como la crisis internacional de 2008-2009 y la pandemia de 2020-2021.

A estos 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 Castillo. Sin embargo, los efectos devastadores de la pandemia entre 2020 y 2021, además de la elección de Pedro Castillo, un candidato cuya propuesta económica planteaba una ruptura con el modelo económico en curso, fueron muestra de que este país —de un desempeño macroeconómico envidiable— tenía carencias mayores que países de ingresos per cápita similares. El crecimiento económico no había sido lo suficientemente inclusivo y hacía falta implementar estrategias complementarias para que los frutos del crecimiento lleguen a sectores más amplios de la población.

En este contexto, como parte del proyecto “Construyendo diálogo democrático”, se elaboró un documento base para discutir con académicos, gestores públicos y especialistas sobre alternativas que conduzcan al objetivo de hacer más inclusivo el crecimiento económico.

En el documento de Mendoza y De la Torre Ugarte (2022a), se sostiene que el crecimiento económico, por su efecto directo sobre el empleo y los ingresos de los trabajadores, y por su efecto sobre los ingresos públicos, con los cuales se pueden financiar distintos programas sociales, es un poderoso instrumento para alcanzar el bienestar y reducir la pobreza. En este documento se sostiene también que el crecimiento económico puede ser más inclusivo, más reductor de la pobreza, si es complementado con dos estrategias: una universal y otra sectorial.

La primera consiste en impulsar la igualdad de oportunidades para los niños, a través de la provisión de bienes y servicios básicos de calidad, que se traduzca en 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 la PAF es esencial para acelerar la reducción de la pobreza, especialmente la extrema.

Posteriormente, teniendo como punto de partida este documento, se realizaron cinco mesas de trabajo en 2022 y 2023, con una búsqueda común: cómo hacer del crecimiento económico más inclusivo .

La primera mesa fue para discutir el trabajo de Mendoza y De La Torre Ugarte (2022a). La segunda contó con una exposición central de Ricardo Fort para dialogar acerca de las alternativas del desarrollo rural. La tercera, a cargo de Midori de Habich, abordó los problemas y las posibilidades del sector salud. La cuarta reunión, con la exposición de Ricardo Cuenca, trató sobre los avances y los retrocesos del sector educación. Y la última, sobre el rol de la infraestructura, estuvo a cargo de José Gallardo.

El presente documento tiene su origen en Mendoza y De la Torre Ugarte (2022), y es una sistematización de las cinco mesas de trabajo de las que se derivan recomendaciones de política propuestas por las y los especialistas invitados, para hacer más inclusivo el crecimiento económico.

El artículo tiene siete secciones. En la sección 1, se presenta la naturaleza del crecimiento económico. En la sección 2, se describe el comportamiento sobresaliente de la economía peruana en el periodo 1991-2021. En la sección 3, se presenta el crecimiento económico como una fábrica de recursos que puede permitir al gobierno el financiamiento de políticas que fortalezcan su carácter inclusivo. En la sección 4, se aborda la pequeña agricultura familiar. En la sección 5, se discute el rol de la salud, la educación y la infraestructura para hacer el crecimiento económico más inclusivo. En la sección 6, se detallan las recomendaciones de los grupos de trabajo: estrategias y hojas de ruta. El trabajo culmina en la sección 7, con las conclusiones sobre el rol de las políticas macroeconómicas y las políticas sectoriales para el crecimiento económico inclusivo.

---

<sup>2</sup>La estrategia del IOH, que aparece en el documento base, se dejó de lado. Los expertos lo consideraron menos importante que las opciones aquí planteadas



# 1 La naturaleza del crecimiento económico<sup>3</sup>

La economía peruana es pequeña. Con la excepción de un grupo acotado de productos, somos tomadores de precios en los mercados mundiales. Además, nuestra economía es abierta y está muy conectada con el mundo, tanto en los mercados de bienes como en los mercados financieros. 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 a la velocidad deseada?**

En primer lugar, depende 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 crecimiento, pues este es como la máquina del velero, el conjunto de rasgos estructurales de una economía. El piloto vendría representado por las personas que manejan el rumbo de nuestro país: quién asume la presidencia de la República, quiénes están a cargo de la gestión pública y quiénes están a cargo de los ministerios vinculados al capital humano del país. Tener una buena gestión pública equivale a 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, los precios de nuestras exportaciones o las tasas de interés mundiales.

En consecuencia, como el velero que requiere de una buena máquina para llegar a tiempo

a su destino, de un buen piloto y suerte con las condiciones climáticas, el país necesita también de un buen modelo de crecimiento, un buen jefe o jefa de Estado, buenos ministros y ministras, y suerte con las condiciones internacionales.

**¿Qué modelo de crecimiento es el que conduce al progreso económico de los países? Existen muchas características para considerar bueno un modelo de crecimiento, pero dos son las más relevantes**

En primer lugar, un buen modelo impulsa el crecimiento de la productividad de la mano de obra —que, a su vez, depende de la dotación de capital físico y capital humano por trabajador. El capital físico, las fábricas, las máquinas, las computadoras y las minas se nutren con la inversión privada principalmente. El capital humano, la suma de toda la educación y formación que han adquirido los trabajadores, se obtiene fundamentalmente en las escuelas, en los colegios y en las universidades. Es decir, a la larga, el crecimiento económico depende del ritmo de inversión en capital físico y en capital humano. En el caso del capital físico, 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 y predecible para aventurarse en la difícil decisión de invertir. En el caso del capital humano, directamente y a través de las regulaciones apropiadas, depende mucho del Estado, tal como lo veremos en la sección 5 de este documento.

En segundo lugar, un buen modelo es abierto a la economía mundial. No es posible que los países pequeños y pobres puedan crecer aislándose pues si el mercado es pequeño, el crecimiento de la producción queda claramente restringido. Estos países han tenido que abrirse para que el tamaño del mercado deje de ser un limitante, y también para apoyar a su capacidad productiva. La apertura a la economía permite que nuestros

<sup>3</sup>Esta sección proviene de Mendoza y De La Torre Ugarte (2022a).



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 tecnología viene incorporada en las importaciones. La apertura al comercio internacional, entonces, eleva la demanda por nuestros productos y, al mismo tiempo, eleva nuestra capacidad productiva. Capacidad productiva en permanente crecimiento y sin límites de demanda, porque el mercado internacional es nuestro mercado: ese es el mecanismo del crecimiento económico. Pero, así como tener un buen modelo de velero no garantiza que se llegue al destino, contar con un buen modelo de crecimiento tampoco asegura el camino al progreso.

El velero necesita de un buen piloto. Un buen modelo de crecimiento necesita estar también acompañado de buenos pilotos, especialmente de los que tienen a su cargo la política macroeconómica y las políticas sobre

el capital humano. El jefe o jefa de los pilotos es quien asume la presidencia de la República. Es esta persona quien está al mando de la gran política nacional y quien elige al resto de pilotos.

Por otro lado, el modelo del velero puede ser perfecto, y el piloto competente y experimentado. Pero ¿qué pasaría si el mar está muy movido o los vientos soplan con fuerza y en dirección opuesta a nuestro destino? Nuestra economía está expuesta a los cambios en las condiciones internacionales. El camino al progreso requiere también de un poco de buena suerte. Los precios de nuestros minerales pueden estar 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 en capital físico y en capital humano, del grado de apertura comercial, de la calidad de la gestión pública y de las condiciones internacionales.

## 2 El “milagro peruano” de 1991-2021<sup>4</sup>

¿Cuáles son las razones de que la economía peruana haya tenido un comportamiento sobresaliente, tanto con relación con nuestra historia, como con relación contemporánea con los vecinos de ALC, durante el periodo 1991-2021? Esta sección busca explicar este hecho, que en algunos círculos ha sido denominado como el “milagro peruano”.

Las razones detrás de ese logro son numerosas y diversas. En esta sección, concentraremos la atención en algunas que han permitido el crecimiento de la capacidad productiva del país a través de la inversión privada, y en otras que han permitido elevar el tamaño del mercado, lo que, para una economía pequeña y abierta como la peruana, es fundamental.

### La capacidad productiva

En el terreno de la capacidad productiva —es

decir, lo que potencialmente puede producir una economía, destaca, nítidamente, el ambiente macroeconómico que se generó para el florecimiento de la inversión privada. Las políticas de fomento a la inversión privada se dieron en el plano transversal, beneficiando por igual a la inversión en cualquier sector, y en el plano sectorial, promoviendo la inversión privada en ámbitos 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 hiperinflación, o la inflación alta, impide a los empresarios hacer un cálculo más o menos preciso del valor actual de los beneficios esperados, elemento indispensable para tomar decisiones. El

<sup>4</sup> Esta sección es un desarrollo de una de las secciones de Mendoza y De La Torre Ugarte (2022a).

aislamiento de los mercados internacionales de crédito había tornado en prohibitivas las tasas de interés a las que las empresas peruanas podían acceder el crédito. La inflación baja y el crédito barato y abundante posteriores tornaron en rentables muchos proyectos de inversión que antes no lo eran.

Asimismo, la Constitución Política de 1993 apostó por la inversión privada a través del artículo 60, que estipula que el Estado solo puede realizar subsidiariamente actividad empresarial con autorización por ley expresa, y del artículo 62, que impide que los contratos puedan modificarse con leyes.

Esta fue una garantía de la máxima categoría legal para los inversionistas peruanos y especialmente los extranjeros, quienes habían dejado de ver al Perú como un mercado para inversiones.

En cuanto a las políticas sectoriales de fomento a la inversión privada, se apuntó hacia la minería y la agroexportación. Como ambas actividades son de exportación, las políticas transversales de apertura comercial resolvieron los problemas de demanda. Cuando una economía pequeña se abre al mundo, la curva de demanda por nuestras exportaciones deviene en completamente elástica, con lo cual podemos vender, al precio internacional, todo lo que podamos producir.

En consecuencia, las políticas sectoriales podían concentrarse en resolver los problemas de oferta. Las políticas en favor de la minería llegaron temprano, a principios de la década del noventa, mientras que, para la agroexportación, llegaron a principios de este siglo. Fueron políticas que probaron los beneficios de una buena asociación entre el sector público y el sector privado.

En el caso de la minería, la mezcla de los contrato-ley (acuerdo firmado entre el Poder Ejecutivo y un inversionista o la empresa emisora de la inversión, para que el marco legal vigente cuando se aprueba o ejecuta el plan de inversión, no cambie por un periodo determinado para la empresa firmante) y los 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 produjeron en las áreas del mercado laboral, el mercado de tierras, los tributos y el cumplimiento de requisitos sanitarios y fitosanitarios. La norma más visible de apoyo a la agroexportación fue la Ley 27360 de Promoción del Sector Agrario (LPA) promulgada en octubre del 2000 que introdujo una serie de beneficios tanto laborales como tributarios. Pero el apoyo al sector fue mucho más allá de esta ley, tal como puede leerse en el valioso informe del Banco Mundial (BM) publicado en 2017.

En ambas experiencias, las interacciones entre el sector público y el sector privado fueron vitales. El avance de las Asociaciones Público-Privadas (APPs), que generaron la infraestructura de riego para la agroexportación, es un ejemplo visible.

### **El tamaño del mercado**

La apertura comercial unilateral de principios de los noventa, que redujo drásticamente los aranceles y eliminó los controles a las importaciones, elevó, súbitamente, el tamaño del mercado al que las empresas locales podían colocar su producción.

Además, como los aranceles eran de insumos y bienes de capital, fundamentalmente, su reducción fue un poderoso choque de oferta favorable para las empresas locales. Ya en este siglo, la firma de tratados de libre comercio (TLCs)<sup>5</sup>, que permitió abrir nuevos mercados y vender nuestros productos con arancel cero a las principales economías del mundo, elevó aún más el tamaño efectivo del mercado para la economía peruana.

### **La gestión pública**

En las tres últimas décadas previas a la gestión de Castillo, hay mucha evidencia de una gestión sobresaliente: las reformas económicas de principios de la década del noventa, la gestión fiscal basada en leyes de responsabilidad desde fines del siglo pasado,

<sup>5</sup>Actualmente, el Perú tiene 22 TLCs, que representan a 56 economías del mundo.

el exitoso esquema de metas de inflación del BCRP 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 TLCs firmados en las últimas dos décadas, que abrieron la producción peruana al mundo, la Ley Universitaria promulgada en 2014, que dio nacimiento a la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu), etcétera.

Los resultados de esta mezcla de políticas, que elevaron la capacidad productiva de la economía, agigantaron el tamaño del mercado para la producción local y elevaron la calidad de la gestión pública, sobre el PBI per cápita – principal indicador del nivel de vida promedio de un país– han sido superlativos tanto respecto a nuestra historia como a los países de ALC en el periodo 1991-2021.

Respecto a nuestra historia, con las cifras disponibles desde 1922 gracias al BCRP, se conoce que la tasa de crecimiento del PBI per cápita en el periodo 1991-2021 fue la segunda más alta del último siglo, como puede observarse en el **gráfico 1**.

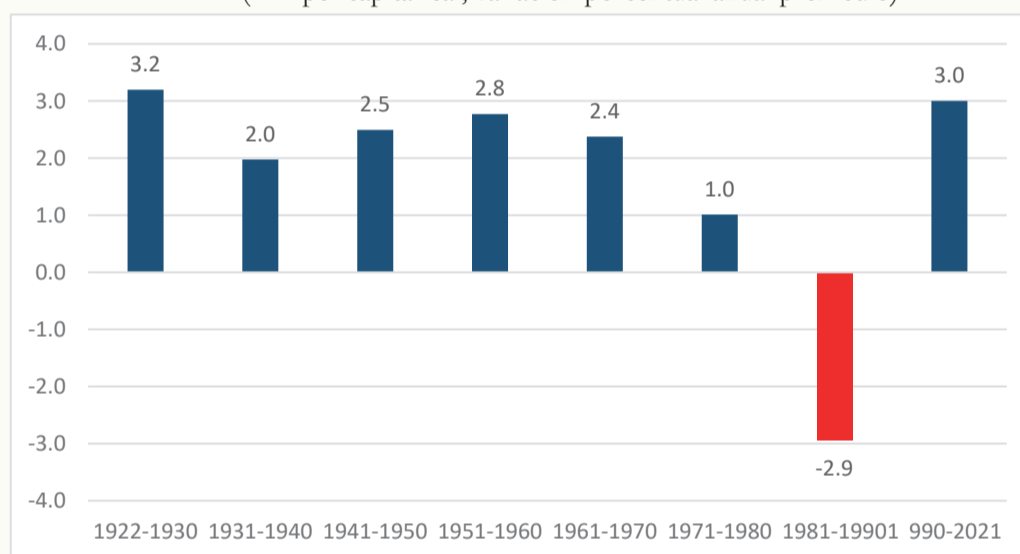
Este resultado puede estar influenciado por las condiciones internacionales; en particular, por la evolución de nuestros términos de intercambio (TI), la relación entre el precio de las exportaciones y las importaciones. La elevación de los TI produce un impulso favorable para el crecimiento.

Una manera de aislar los efectos del contexto internacional consiste en presentar el comportamiento de las variables macroeconómicas peruanas con referencia al resto de países de ALC.

De esta manera, asumiendo que el contexto internacional ha sido similar para todos los países de la región, la diferencia en la evolución de la variable peruana versus la evolución de la misma variable de la región podemos atribuirla a las diferencias en el modelo de crecimiento económico y la calidad de la gestión pública.

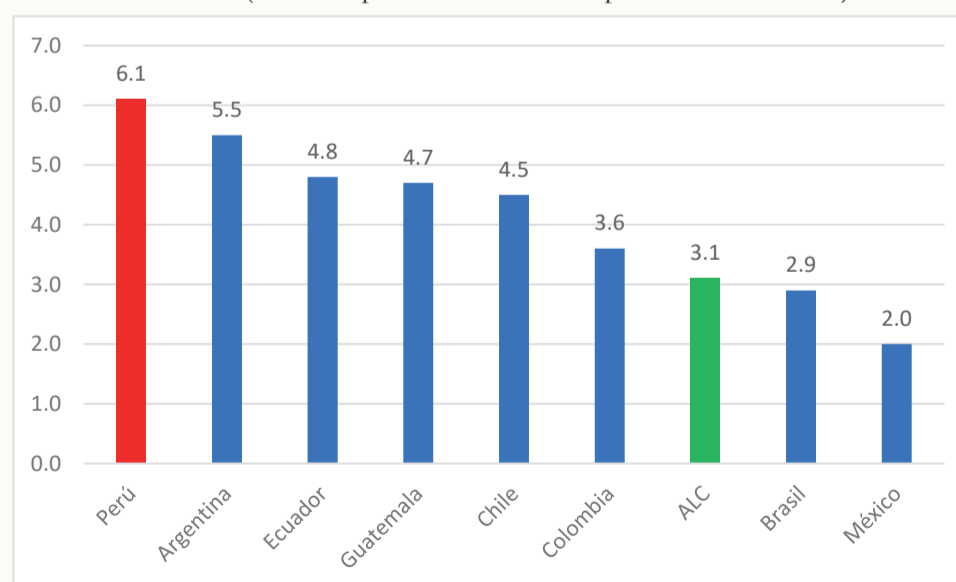
En el contexto de América Latina y el Caribe (ALC), el comportamiento peruano ha sido sobresaliente. En el periodo 1991-2021, tal como lo registra el **gráfico 2**, la tasa de crecimiento de la inversión total ha sido de 6.1% anual, la más alta en la región y bastante por encima del promedio de 3.1% de ALC.

**Gráfico 1: Perú respecto a su historia: 1922-2021**  
(PBI per cápita real, variación porcentual anual promedio)



Fuente: BCRP. Elaboración propia.

**Gráfico 2: Inversión total: Perú en ALC**  
(variación porcentual real anual promedio 1991-2021)



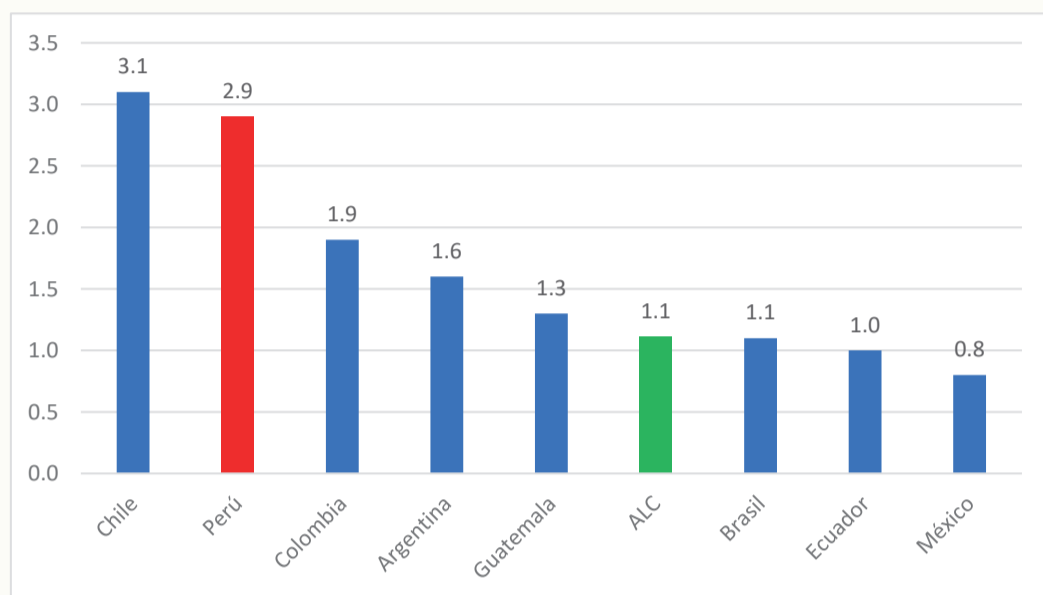
Fuente: FMI. Elaboración propia.

<sup>6</sup> Dado el enorme número de países de ALC, nos limitamos solo a aquellos con más de quince millones de habitantes. Se omite a Venezuela porque la base de datos para este país está incompleta.

<sup>7</sup> Para ALC, trabajamos con las estadísticas de la inversión total por carecer del desagregado. Sin embargo, en el Perú, así como en la región, salvo el caso de Bolivia, la inversión pública es solo una fracción de la inversión total. En el Perú, es alrededor del 20% de la inversión total.

Asimismo, tal como puede apreciarse en el **gráfico 3**, durante el periodo 1991-2021, el crecimiento del PBI per cápita ha sido, en promedio, de 2.9 % anual, solo después de Chile y bastante por encima del promedio regional, que fue de 1.1 %.

**Gráfico 3: PBI per cápita: Perú en ALC**  
 (variación porcentual real anual, promedio 1991-2021)



Fuente: FMI. Elaboración propia.

En resumen, en el plano macroeconómico, tanto en relación con nuestra historia, del último siglo, como en comparación con el resto de los países de ALC, nuestro comportamiento macroeconómico fue sobresaliente. En el periodo 1991-2021 todos los países de la región enfrentaron un contexto externo similar, por lo que la diferencia entre la evolución de las variables del Perú y la evolución de las variables del resto de países de la región puede atribuirse a las políticas respecto a la capacidad productiva y al agrandamiento de los mercados internacionales, así como a la calidad de la gestión pública, especialmente la macroeconómica.

Respecto la inversión en capital humano, importante factor del crecimiento económico sostenido, los pocos avances que se consiguieron en este siglo fueron liquidados en los últimos tres años. Este punto se estudia en la sección 5 del documento.

## 3 El rol del crecimiento y los recursos públicos<sup>8</sup>

A pesar de los resultados mostrados, en la opinión pública, e incluso en los círculos más informados, especialmente de izquierda, no se da la importancia debida al crecimiento económico como origen del progreso, cuya expresión más importante es la reducción de la pobreza.

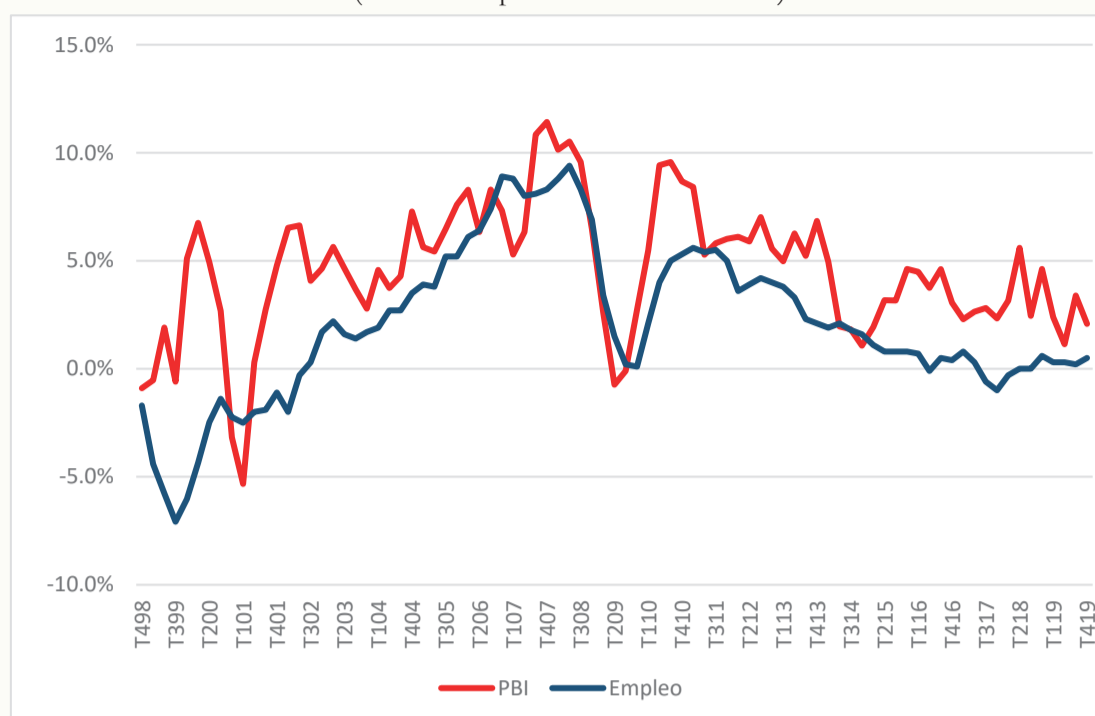
Pero, si el PBI es la sumatoria de ingresos recibidos por los agentes económicos por su participación en el proceso productivo, es decir, la suma de lo que reciben los trabajadores asalariados e independientes (salarios e ingresos de independientes), los empresarios (beneficios) y el gobierno (impuestos 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, por lo que se argumenta más abajo, una condición casi suficiente para reducir la pobreza.

Es conocida la relación entre el crecimiento económico y el bienestar de la población a través de lo que ocurre en el mercado laboral. Una elevación de la producción eleva naturalmente el empleo y, dependiendo la tasa de desempleo resultante, eleva también los salarios. La elevación consecuente de los ingresos salariales y del gasto de estos asalariados reduce la pobreza. Es el mecanismo de mercado. El empleo solo puede crecer si lo hace el PBI, como lo muestra el gráfico 4

<sup>8</sup>Véase, al respecto, Mendoza y De La Torre Ugarte (2022a).

**Gráfico 4: PBI y empleo<sup>9</sup>: Perú**  
(Variaciones porcentuales anualizadas)



Fuente: MTPE y BCRP. Elaboración propia

económico es la fábrica de recursos para el Estado.

El **gráfico 5**, que representa la evolución del presupuesto real per cápita, ilustra perfectamente esta afirmación. De acuerdo a la información del BCRP, el presupuesto per cápita real de 2021 es casi siete veces mayor, en términos reales, que el de 1991. La fuente principal ha sido evidentemente el crecimiento del PBI per cápita, secundada por la modernización del aparato de recaudación implementada en ese periodo.

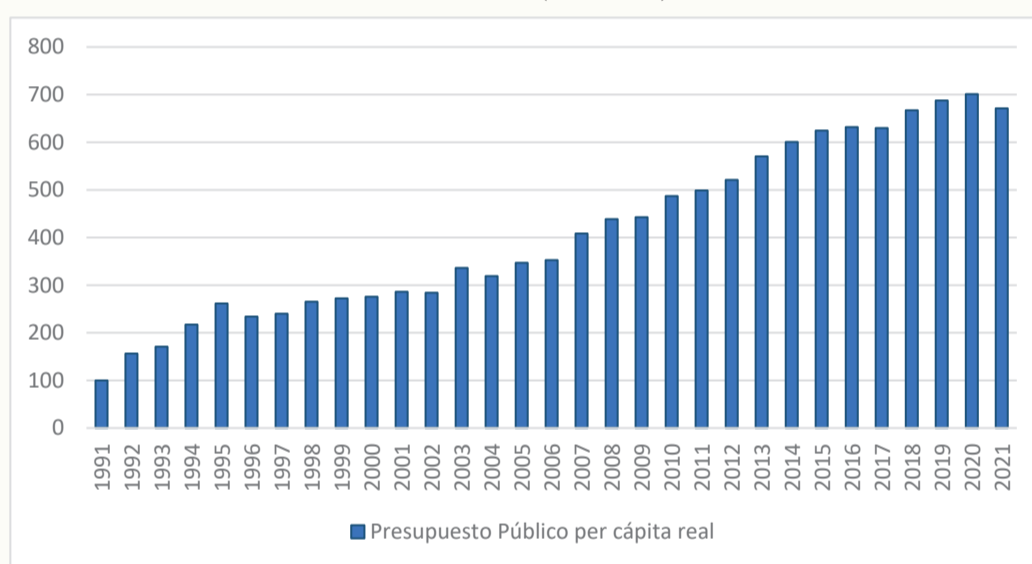
Menos conocido es el canal que vincula el crecimiento, los recursos públicos y la pobreza. Existen programas sociales específicos, como el programa Juntos, y programas universales como el Seguro Integral de Salud (SIS), que también contribuyen a reducir la pobreza.

¿De dónde provienen los recursos del Estado? De la recaudación. ¿Y de dónde se obtiene la recaudación?

Esencialmente, del crecimiento económico, complementado con una buena política de recaudación<sup>10</sup>. Cuando la economía crece, crece el empleo y crecen los ingresos por el pago de los trabajadores del impuesto a la renta. Cuando la economía crece, aumentan las utilidades de las empresas existentes, o se crean más empresas, con lo que aumenta el impuesto a la renta empresarial.

Cuando la economía crece, aumentan los ingresos de los trabajadores y los empresarios, quienes compran más, y, al hacerlo, pagan el impuesto general a las ventas (IGV) y, en el caso de algunos productos, el impuesto selectivo al consumo (ISC), con lo que la recaudación aumenta. El crecimiento

**Gráfico 5: Presupuesto per cápita real**  
(1991=100)



Fuente: BCRP. Elaboración propia

Dada esta conexión entre el crecimiento, el empleo y los recursos públicos, es posible sustentar, apropiadamente, la relación de causalidad existente entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

En el Perú, según las cifras de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), en los hogares pobres, el 69% de los ingresos son laborales. Los ingresos laborales dependen, claramente, del crecimiento económico. Según esas mismas cifras, el 19% de los ingresos proviene de las transferencias corrientes, que son básicamente gubernamentales. ¿Y de qué dependen las transferencias gubernamentales (que en el caso de los hogares muy pobres son una

<sup>9</sup> Empleo en empresas privadas formales de 10 y más trabajadores.

<sup>10</sup> La opción de una reforma tributaria que eleve sustantivamente la presión tributaria es un camino cuesta arriba en un país con tantos trabajadores independientes como el Perú. Algo puede conseguirse, pero el grueso de la ganancia tiene que venir del mayor crecimiento económico.

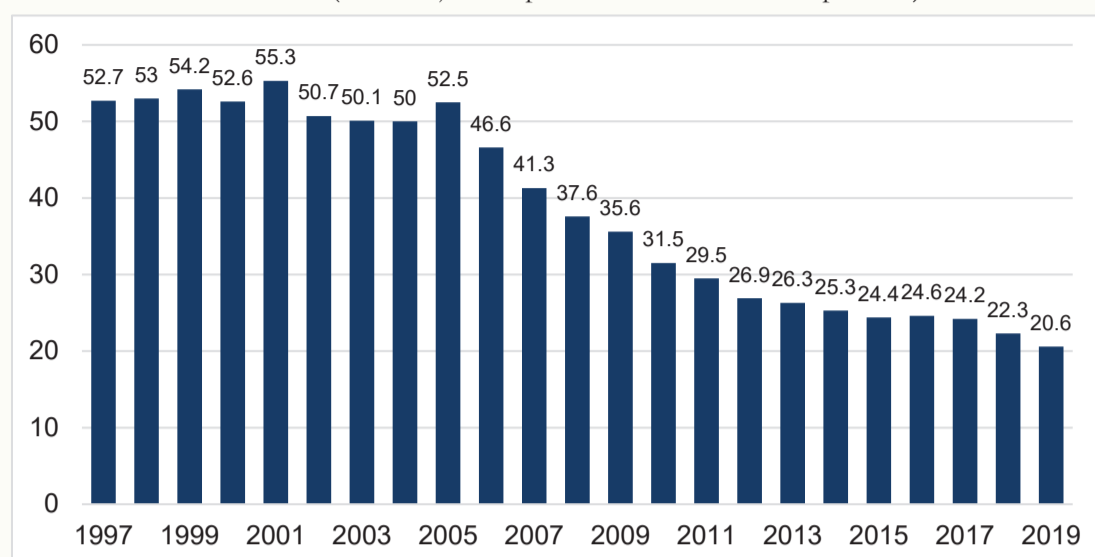
fracción importante de sus ingresos)? A la larga, cualquier incremento del gasto público debe estar sustentado en mayores ingresos tributarios. Y los mayores ingresos tributarios pueden crecer, dada la presión tributaria, si y solo si crece la base sobre la que se recauda: el PBI.

Es decir, casi el 90% del ingreso de los hogares pobres tiene que ver con el crecimiento económico.

Es este el que permite elevar el empleo, los ingresos de los trabajadores y, al mismo tiempo, la recaudación tributaria que permite financiar un mayor gasto social. Para reducir la pobreza, el crecimiento económico es la variable explicativa casi monopólica.

Ese es el motivo, según la serie más larga que tenemos sobre la pobreza, la del Banco Mundial, de que la pobreza haya pasado de una realidad, en 1997, en la que más de la mitad de su población era pobre, a otra mucho mejor, en 2019, en la que solo un poco más de la quinta parte se encontraba por debajo de la línea de pobreza<sup>11</sup>. Según las cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la pobreza se elevó duramente con la caída de 11 % del PBI en 2020 y se redujo con la recuperación del PBI

**Gráfico 6 Pobreza: Perú**  
 (Porcentaje de la población en situación de pobreza)



Fuente: Banco Mundial. Elaboración propia

en 2021.

Pero, como se advirtió al principio, el comportamiento, sin duda sobresaliente con relación a nuestra historia y a nuestros vecinos, no bastó para superar las carencias que la pandemia hizo más visibles

Las secciones siguientes están dedicadas a buscar rutas que acompañen al crecimiento económico para que este sea más inclusivo. Tal como se sustentó antes, el crecimiento económico es la fábrica de recursos para el Estado. Esos recursos, que deben ser más elevados cuanto más crece la economía, deben ser asignados correctamente. La pequeña agricultura, la salud, la educación y la infraestructura son los candidatos principales para recibir el apoyo estatal<sup>12</sup>.

## 4 El rol de la pequeña agricultura<sup>13</sup>

La agricultura es una actividad productiva cuya participación en el PBI es de alrededor del 5.6%; contribuye con el 27.5% del empleo total y el 15.6% del valor total de exportaciones. Asimismo, la agricultura vinculada a la exportación (agroexportación), ha sido la más dinámica en las dos últimas décadas. Según Mendoza y De la Torre Ugarte (2022a),

todo esto resultó en una transformación de los portafolios de producción y en especial en una transformación de la estructura del comercio exterior agrícola.

La modernización agrícola no ha llegado al conjunto de las Pequeñas Agriculturas Familiares (PAFs), las cuales conforman unas

<sup>11</sup> Se 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.

<sup>12</sup> Las siguientes secciones están basadas en los 5 diálogos organizados por el CIES, los que giraron alrededor de las exposiciones de Waldo Mendoza y Daniel De La Torre, Ricardo Fort, Midori de Habich, Ricardo Cuenca, y José Gallardo, en torno al crecimiento inclusivo, la pequeña agricultura, la salud, la educación y la infraestructura respectivamente. Ver el anexo correspondiente.

<sup>13</sup> Esta sección está basada en la sección correspondiente de Mendoza y De La Torre Ugarte (2022a y 2022b) y Fort (2022).

2.19 millones de Unidades Agropecuarias (UA). De estas, según Maletta (2017), 1.59 millones se encuentran en situación de subsistencia o infrsubsistencia, 426 mil en una situación intermedia (transición a ser excedentarias) y 112 mil serían excedentarias. Las más de 1.5 millones de PAF en infrsubsistencia o subsistencia, de acuerdo al Censo Nacional Agrario (CENAGRO), no cuentan con lo necesario para salir de la pobreza únicamente realizando la actividad agrícola a la que se dedican (INEI, 2013).

### **¿Cómo puede la política sectorial dirigida al agro apoyar a este segmento enorme de la población peruana?**

El gran problema es que no es posible, para estas UAs, salir de la pobreza solo con la actividad agrícola. Están atomizadas y su heterogeneidad provoca el difícil acceso a créditos, altos costos de provisión de servicios y altas tasas de interés. Esto, a su vez, genera disparidades en productividad, calidad del producto y acceso al mercado. Además, cuando la producción está destinada al mercado interno, políticas de oferta exitosas pueden hacer caer los precios y desalentar en el futuro a los productores.

En las últimas décadas, se han hecho esfuerzos por impulsar la agricultura, pero en forma de intervenciones aisladas, cuyo impacto fue de corto plazo y no sostenible. Por ello, se necesitan intervenciones multidimensionales y multisectoriales que permitan crear un espacio para las actividades más allá de la agricultura, y, a la vez, brinden el capital humano, físico y financiero que requieren para que dichas actividades económicas puedan ser realizadas de manera exitosa. La tarea no es menor. Se requiere de la adaptación de los sectores a las necesidades de la agricultura familiar.

En ese sentido, Mendoza y De la Torre Ugarte (2022b) proponen el establecimiento de Plataformas de Gestión Agrícolas (PGA) para que se pueda actuar de manera integral con respecto a los productores a lo largo de la cadena productiva. Estas PGA

pretenden lograr que se reduzcan los costos de transacción y que se cree un espacio de reunión y acercamiento entre los actores de la cadena productiva. En otras palabras, se busca brindar un fácil acceso a agentes de créditos, al mercado exterior y a la asistencia técnica para los proveedores de insumos y para los productores asociados. Entonces, al incluir a todos los participantes en estas PGA, se cumple el principio de intervención integral y ya no aislada.

Un ejemplo de PGA, siguiendo Mendoza y De la Torre Ugarte (2022a), es Alianza Cacao Perú, la cual reúne a más de treinta empresas y cooperativas relacionadas al sector cacaotero/chocolatero. Por esta experiencia de éxito, podemos argumentar que las PGAs son el transporte para que las PAFs logren incrementar su productividad, insertarse en el mercado externo y, por ende, reducir la pobreza rural. Queda pendiente la pregunta de si esta experiencia exitosa, de un producto dedicado a la exportación, puede serlo en el grueso de las PAFs, cuyo mercado es básicamente doméstico.

Para que una política agraria enfocada en la PAF pueda contribuir efectivamente con el crecimiento inclusivo debe concentrarse, en la medida de lo posible, en los productos transables, pues estos —ya sea porque sustituyen importaciones o porque se destinan a las exportaciones— no enfrentan el problema de la sobreproducción que derrumba los precios. Otra alternativa son los productos dirigidos al mercado urbano, donde la demanda no está restringida.

Fort (2023) tiene una mirada complementaria. Él sostiene que las políticas de desarrollo rural no solo deben ser multisectoriales y complementarias, sino también deben tener una mirada territorial. Fort presenta una estrategia basada en el potencial productivo efectivo de los territorios. Este potencial está conformado por dos grandes indicadores: estructura territorial y estructura productiva de los territorios. La estructura territorial concibe indicadores demográficos y territoriales, mientras que la productiva incluye los potenciales de las diversas

actividades productivas. Si consideramos los argumentos anteriores, vemos que las propuestas de solución sobre la problemática de la agricultura se pueden describir, por un lado, como explotar el potencial exportador, y, por otro lado, explotar el potencial de los territorios.

Es un hecho que mientras menos potencial efectivo exportador y de los territorios se tenga, la agricultura se encontrará en peores condiciones: existe una relación directa. Por ello, Fort (2023) menciona dos rutas para formular políticas para el desarrollo inclusivo. En primer lugar, se debe aumentar el potencial productivo efectivo de un territorio. Para lograr este objetivo, es esencial incrementar la cantidad y calidad del área agrícola, mejorar el acceso a mercados y servicios, así como promover la creación de estos. Además, se debe ser consciente de que no todos los territorios son capaces de incrementar su

potencial productivo efectivo; por ello, en segundo lugar, se debe aprovechar mejor el potencial existente en cada uno de los territorios.

En resumen, las políticas de desarrollo rural no solo deben ser multisectoriales y complementarias, sino también deben tener una mirada territorial. Y, de acuerdo a la clasificación de Maletta (2017), posiblemente para una parte de los agricultores de subsistencia o infra subsistencia, el apoyo central no debe provenir de la política agrícola sino más bien de la política social<sup>14</sup>; mientras que para las que están en situación intermedia o excedentaria, se debe mejorar su potencial exportador con una mirada intersectorial, a través de la PGA, y con una mirada territorial, para que, al ser aplicados, se puedan obtener mejores resultados que al solo enfocarse en una propuesta.

## 5 El rol de la salud, la educación y la infraestructura

### La salud<sup>15</sup>

La salud peruana está subfinanciada (Perú se encuentra entre los últimos países en términos de gasto en salud per cápita), subgerenciada (hay poca capacidad de gasto y se devuelven recursos), segmentada (un asegurado per cápita del SIS recibe menos de la mitad de los recursos que recibe un asegurado de EsSalud), fragmentada (diferentes integraciones verticales, poco flujo cruzado entre subsectores) y hay una insuficiente mancomunación de fondos.

La subfinanciación se expresa en una brecha importante de recursos humanos en el sector. Se estima que se necesitan entre 170 mil a 180 mil nuevos profesionales y técnicos de salud para cubrir el déficit (De Habich, 2023). Por el lado de la segmentación del sistema, se puede observar que EsSalud destina S/ 1,106

por paciente, mientras que el SIS destina algo menos de la mitad por paciente: S/ 471 (De Habich, 2023).

En esas condiciones, De Habich (2023) menciona primero que, desde la perspectiva de la población, existe un riesgo elevado epidemiológicamente hablando y el COVID-19 ha demostrado la falta de atención a la salud pública. Segundo, tenemos una demanda embalsada; es decir, una “lista de espera” larga de atenciones. Tercero, la calidad del servicio no es la mejor, principalmente en los hospitales. Cuarto, existen grandes brechas de infraestructura y de servicios, incluso si se utilizaran todos los recursos del sector salud de manera eficiente. Finalmente, hay un alto gasto de bolsillo que aún realiza la población a pesar del aseguramiento universal.

<sup>14</sup>Esta propuesta es del autor de este documento.

<sup>15</sup>Esta sección está basada en De Habich (2023).



Ante el escenario descrito, bajo la perspectiva de la población y del sistema, es pertinente proponer reformas de salud. No obstante, estas reformas requieren ser pensadas para el mediano y largo plazo, lo que es difícil en un escenario de inestabilidad, en el que la continuación y aplicación de las reformas no están aseguradas. De todas maneras, se puede proponer una agenda priorizada y viable en las condiciones actuales, que debe contener acciones sobre los siguientes elementos, tal como menciona De Habich (2023): foco en la salud pública, servicios esenciales, servicios de salud individual, brecha de oferta, aseguramiento de salud y acciones transversales críticas.

La pandemia ha demostrado la importancia de atender la salud pública. Para fortalecer nuestro sistema de vigilancia epidemiológica, prevenir y responder a brotes y epidemias, se necesita formar nuevas generaciones de epidemiólogos de campo. Seinfeld *et al.* (2021) indican que se debe estimar la brecha de profesionales de la salud en los tres niveles de gobierno, así como asegurar la calidad de los programas de pregrado y posgrado.

Respecto a los servicios esenciales, De Habich (2023) explica que hay que tener equipos especializados itinerantes para gestionar las listas de espera en regiones, promocionar chequeos al inicio del año escolar y expandir la misma estrategia a pacientes mayores y pacientes crónicos. Adicionalmente a estos chequeos, se deben realizar acciones multisectoriales contra el hambre, la desnutrición, entre otros. Además, hay que considerar que es importante la vacunación en general, siendo facilitada por las autoridades respectivas, ya que durante la pandemia hubo retrasos y grandes brechas de cobertura de dosis (Torres *et al.*, 2023).

En cuanto a los servicios de salud individuales, es recomendable crear dos Unidades de Gestión de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (UGIPRESS), una destinada al primer y segundo nivel de atención, y la otra para hospitales nacionales (Seinfeld *et al.*, 2021). En la misma sintonía, De Habich (2023) menciona que, para lograr

ese objetivo, es necesaria la reglamentación de la ley de financiamiento, así como incorporar agentes comunitarios al servicio. En 2022, se incorporaron más de 40 mil trabajadores CAS COVID. Asignar parte de este personal al primer nivel de atención puede aportar a mejorar la capacidad resolutive en estos servicios de salud. No hay que olvidar que, adicionalmente, el tema de la gestión de residuos hospitalarios debe, también, ser parte de la agenda, así como el mantenimiento de los hospitales.

Sobre la brecha de oferta, De Habich (2023) recomienda concertar un plan multianual de inversiones sectoriales, para lo cual ya hay un marco legal; restaurar los comités regionales de inversión en salud; integrar la telemedicina en el primer nivel; implementar en el primer nivel de atención salas para enfermedades respiratorias e incorporar contratos de largo plazo con privados para casos de soporte en hospitales grandes. Además, se deben programar y diseñar inversiones a todos los plazos considerando el nivel de importancia. A pesar de la inestabilidad política, estas inversiones deben formar parte de la agenda de reformas en el sistema, tal como se sugirió al comienzo.

Respecto al aseguramiento de salud, De Habich (2023) sugiere fortalecer el SIS, implementar Farma SIS para que las personas puedan decidir en qué farmacia cerca de su casa pueden recoger sus medicamentos o que el SIS se los envíe a su domicilio; evaluar APP como operadores logísticos, fortalecer la función del Centro Nacional de Abastecimiento de Recursos Estratégicos en Salud (CENARES) de compra mancomunada y corporativa de medicamentos y utilizar mejor el fondo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) para la compra de medicamentos estratégicos.

La importancia del fortalecimiento del SIS recae en su capacidad de compra estratégica de servicios y de gestión de riesgos. Por ello, Seinfeld *et al.* (2021) proponen fortalecer al SIS como una Institución Administradora de Fondos de Aseguramiento en Salud

(IAFAS) para que, de esta manera, pueda considerar sus costos totales y, así, poseer un financiamiento sostenible.

Finalmente, De Habich (2023) comparte cuatro acciones transversales críticas. Primero, incorporar el financiamiento en una programación multianual efectiva del presupuesto en salud para que algunas medidas priorizadas no se vean tan afectadas por los mandatos tan cortos de algunos ministros. Segundo, retomar el Cuerpo de Gerentes Públicos de Salud en sociedad con la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir). Tercero, extender la historia clínica electrónica con sistema de interoperabilidad entre los sistemas sub sectoriales de información en salud. Cuarto, retomar la encuesta de la Superintendencia Nacional de Salud (Susalud) y difundir sus resultados para incluirlos en futuras agendas como la descrita en estas líneas.

Por último, se plantea que es necesario una política firme, y un compromiso y acuerdo explícito entre el Ministerio de Salud (Minsa) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para priorizar la asignación de recursos de todo tipo al primer nivel y la agenda descrita líneas arriba. Hay que recordar que no se debe subrepresentar a la salud ni en el corto ni en el largo plazo, ya que hacerlo puede generar el escenario que vivimos durante la pandemia de la COVID-19.

En resumen, en una perspectiva de largo plazo, hay que resolver los cinco grandes problemas que tiene el sector salud: la subfinanciación, la subgerenciación, la segmentación, la fragmentación y la insuficiente mancomunación de fondos. En lo inmediato, se requiere tomar cuatro acciones transversales críticas: incorporar el financiamiento en una programación multianual, retomar el Cuerpo de Gerentes Públicos de Salud en sociedad con Servir, extender la historia clínica electrónica con sistema de interoperabilidad entre los sistemas sub sectoriales de información en salud y retomar la encuesta de Susalud y difundir sus resultados. Además de estas acciones transversales, es necesario una política firme, y un compromiso y acuerdo

explícito entre el Minsa y el MEF que priorice la asignación de recursos de todo tipo al primer nivel y la agenda priorizada y viable.

## **La educación<sup>17</sup>**

En el terreno de la educación, en los últimos 15 años, se observan avances importantes; pero que se han sido debilitado en los últimos tres años.

Benavides (2022) menciona que antes de la creación de la Sunedu, funcionaban universidades con malos programas (ilegales) y mala calidad. Por esta razón, se resalta la importancia de la Sunedu, ya que, gracias a esta, se pudo realizar un seguimiento a las condiciones básicas de calidad de las universidades públicas y privadas, que años atrás no poseían trabajos de investigación o no contaban con una infraestructura decente. El nacimiento de esta entidad se hizo realidad con la Ley N.º 30220, promulgada en el gobierno del expresidente Ollanta Humala, como parte de la conocida reforma universitaria. A su vez, durante esos años, se fueron promulgando nuevas leyes como la de reforma magisterial, que basa el nombramiento de los profesores en la meritocracia.

El trabajo de la Sunedu dio frutos en el sentido de que denegaron la licencia a universidades que no cumplían con los mínimos estándares de calidad educativa. A junio de 2023, han sido un total de 47 universidades y 2 escuelas de posgrado a las cuales se les denegó la licencia (Sunedu, 2023a).

Estos avances fueron demolidos en el último año por las leyes de contrarreforma; la más conocida es la Ley N.º 31520, que limita la autonomía de dicha institución. Esta ley realizó un cambio estructural a la conformación del consejo directivo de la Sunedu, incluyendo a representantes de universidades públicas y privadas (Jara, 2022) y desechando, claramente, cualquier intento de imparcialidad. Entonces, podemos ver que el problema en la educación del Perú es muy diferente a los problemas en los sectores de salud e infraestructura. Si bien en los tres ha habido avances en los últimos

<sup>16</sup> Esta sección se apoya en Cuenca (2023) y Sunedu (2023a).

años, es el sector educación el que, en vez de continuar con su proceso de resolución de problemáticas, ha retrocedido. El escenario es aún más preocupante si tomamos en consideración que, en agosto de 2023, el Tribunal Constitucional ratificó la validez de la Ley N.º 31520, debilitando aún más su capacidad de acción (Sunedu, 2023b).

En adición a dicha norma, se promulgó la Ley N.º 31498, esta vez vinculada a la contrarreforma curricular. Esta ley “otorga facultades a las organizaciones civiles ultraconservadoras para supervisar y vetar contenido de nivel inicial, primario y secundario” (González, 2023). El problema de esta disposición es que el contenido educativo puede obedecer a cuestiones ideológicas de los encargados de revisar el mismo. Por último, en los últimos años, se han realizado distintos intentos de contrarreforma de la ley de carrera pública magisterial. El más reciente es el proyecto de ley (PL) N.º 00761/2021-CR, proyecto que atenta contra la meritocracia (Raffo, 2023). Ante esto, Cuenca (2023) menciona que, por ejemplo, el Perú apostó por una carrera magisterial meritocrática, pero solo el 8% de los docentes peruanos han entrado por procedimientos meritocráticos a pesar de que es obligatorio.

Por otro lado, según Cuenca (2023), existe también el problema de la desigualdad en la educación peruana. A pesar de algunas mejoras en los puntajes promedio de lectura y matemática, todavía existían varias brechas. Por ejemplo, muchos niños pobres en edad escolar no asisten a la escuela, no todos acaban la secundaria y la población indígena tiene menos opciones para acceder a educación superior: en 2021, la tasa de asistencia a educación inicial del quintil más pobre fue 3,4 puntos porcentuales menor a la del quintil más rico.

En consecuencia, hay cuatro asuntos que deberían priorizarse. En primer lugar, se debe atender de manera prioritaria las desigualdades educativas. Esta desigualdad se puede entender por el lado de la expansión de la educación universitaria (Cuenca y Reátegui, 2016) sin filtro con respecto a su calidad y por niveles socioeconómicos

(Miranda, 2020). En segundo lugar, se debe redefinir la calidad educativa; es decir calidad en el sentido de que no haya una restricción a aprendizajes específicos. En tercer lugar, se debe construir políticas públicas con respaldo técnico y legitimidad social. Por último, se debe implementar una estrategia de fortalecimiento de aprendizajes esenciales en una etapa post pandemia.

¿Qué hacer entonces en materia de educación? En primer lugar, en la primera oportunidad que el marco institucional lo permita, hay que recuperar la Sunedu original y restablecer la meritocracia en la incorporación de los profesores a la enseñanza de nuestros estudiantes. Nuestro país se merece una mejor educación universitaria y escolar<sup>17</sup>. Al mismo tiempo, hay que hacer las políticas educativas con un enfoque redistributivo, para privilegiar a la población escolar con menores oportunidades.

### **La infraestructura<sup>18</sup>**

En el terreno de la infraestructura, en las últimas tres décadas se han producido avances muy importantes. Por ejemplo, entre 1990 y 2021, la red vial nacional y la red vial nacional pavimentada ha crecido: pasó de 35% a casi 85% (Gallardo, 2023). Este salto también ha ocurrido en varias regiones, incluyendo a las de menor desarrollo. Sin embargo, a nivel de ALC, el Perú todavía está bastante rezagado.

En los últimos años, se han observado síntomas de desaceleración que generan desventajas al momento de compararnos con nuestros pares de la región. Si los avances en infraestructura no provocan un incremento de la productividad, el nivel de actividad y el empleo, entonces estos avances no poseen un impacto en el bienestar de la población.

Además, se debe considerar que los avances implican una eficiente ejecución del presupuesto, así como una organización muy bien detallada en lo burocrático. Por ello, así como en el terreno de la salud, las reformas deben considerar los plazos y horizontes de tiempo que son consistentes con el tema de la infraestructura.

<sup>17</sup>Fundamentada en Benavides (2022).

<sup>18</sup>Esta sección está basada en Gallardo (2023).

Adicionalmente, de acuerdo a la Contraloría General de la República del Perú (2023), a julio de este año, existen 2055 obras públicas paralizadas a nivel nacional. Entre las posibles causas están los conflictos en la ejecución del contrato, eventos climáticos, falta de recursos y de voluntad política, entre otros.

Para lidiar con la problemática descrita, se deben identificar los objetivos para proponer una estrategia de acción. Según Gallardo (2023), estos son la mejor organización de la economía urbana, la mayor contribución de la inversión pública, la reforma del Estado en el sentido de generar una mejor provisión de bienes públicos en los gobiernos locales a través del gobierno central, el desarrollo de una visión para la región y facilitar la implementación de un esquema de diversificación productiva. Cada uno de estos objetivos serán descritos detalladamente.

En primer lugar, Gallardo (2023) menciona que, en la economía urbana, la infraestructura posee un rol fundamental con respecto a temas urbanos en aspectos como la adecuada integración de la ciudad a la economía espacial. Es clave determinar si los bienes y servicios como vías de evitamiento, integración de transporte nacional, sistemas de ciudades, entre otros, impactan positivamente en el bienestar de los habitantes.

En segundo lugar, otro elemento importante es la inversión pública. La infraestructura, siguiendo a Gallardo (2023), debe desplegarse haciendo más productiva a la inversión pública, pero esta última no solo debe pensarse en términos de cerrar brechas. Es esencial incrementar la productividad y el retorno de las inversiones bajo una lógica de complementariedades. Un ejemplo es Kuélap, donde se duplicó el número de turistas entre 2016 y 2017 luego de invertir en un teleférico, un aeropuerto y una carretera. En tercer lugar, es importante considerar la reforma del Estado en el sentido de generar una mejor provisión de bienes públicos en los gobiernos locales a través del gobierno central. Si se logra, se debe poder observar mejoras en varios aspectos del gobierno local como en sus finanzas públicas, servicios, entre otros. Sin embargo, los avances tecnológicos

y la globalización muestran una dificultad sustantiva para las economías regionales, ya que la especialización y la aglomeración son fenómenos de grandes urbes.

Esta dificultad es aún más notoria en el caso de Perú, ya que, según Franco y Etxebarria (2005), hay una tendencia a la concentración de actividades económicas en ciertas áreas geográficas. Entonces, esta concentración provoca que unas regiones se desarrollen antes que otras. Por ende, se debe promover la conexión entre la mayor dinámica de la gran urbe y la economía regional.

En cuarto lugar, Gallardo (2023) explica que debe existir una visión para el desarrollo de las regiones y esta debe ser consistente con la estrategia de infraestructura para que así se pueda orientar a la política pública para solucionar los problemas específicos de cada región. Por ello, es importante considerar criterios de identificación de zonas relevantes y de necesidades.

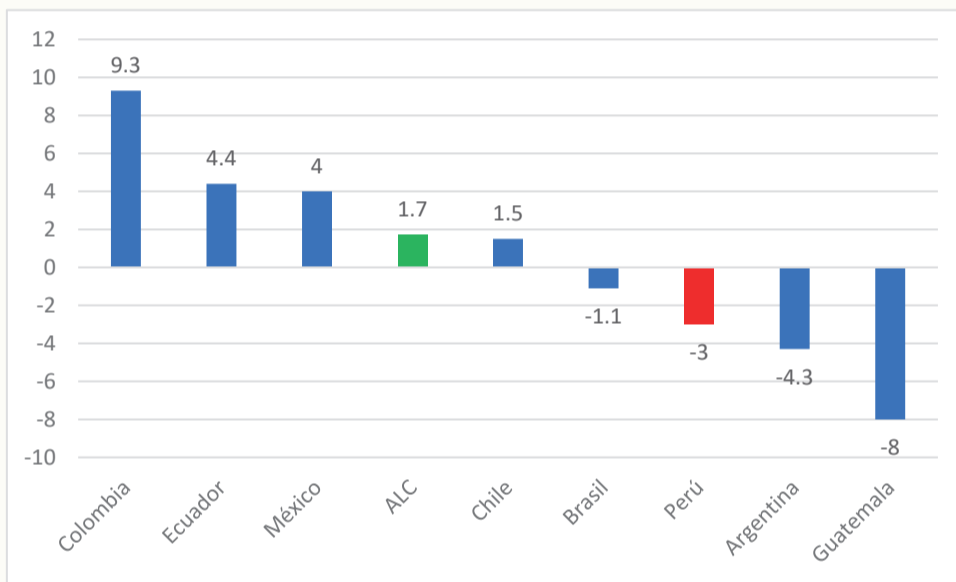
Finalmente, la lógica de complementariedades deja entrever la necesidad de consistencia entre la infraestructura y la estrategia de diversificación productiva, generando condiciones para la aparición e inserción de nuevas actividades e industrias. Por ello, pensar infraestructura como una manera de dar oportunidades para que aparezcan actividades económicas en las regiones es un elemento a tener en cuenta. Como ejemplo, volviendo al caso de Kuélap, Gallardo (2023) menciona que la implementación de infraestructura generó impactos sobre la productividad local, las inversiones y la articulación espacial con áreas proveedoras del turismo. Este mismo análisis puede, también, considerar al despegue de la agroexportación, como es el caso del banano orgánico y la uva en el alto Chira.

En resumen, en el terreno de la infraestructura, debe organizarse mejor la economía urbana, la mayor contribución de la inversión pública y la reforma del Estado para generar una mejor provisión de bienes públicos en los gobiernos locales, el desarrollo de una visión para la región y facilitar la implementación de un esquema de diversificación productiva.

# 6 Recomendaciones de los grupos de trabajo: estrategias y hojas de ruta

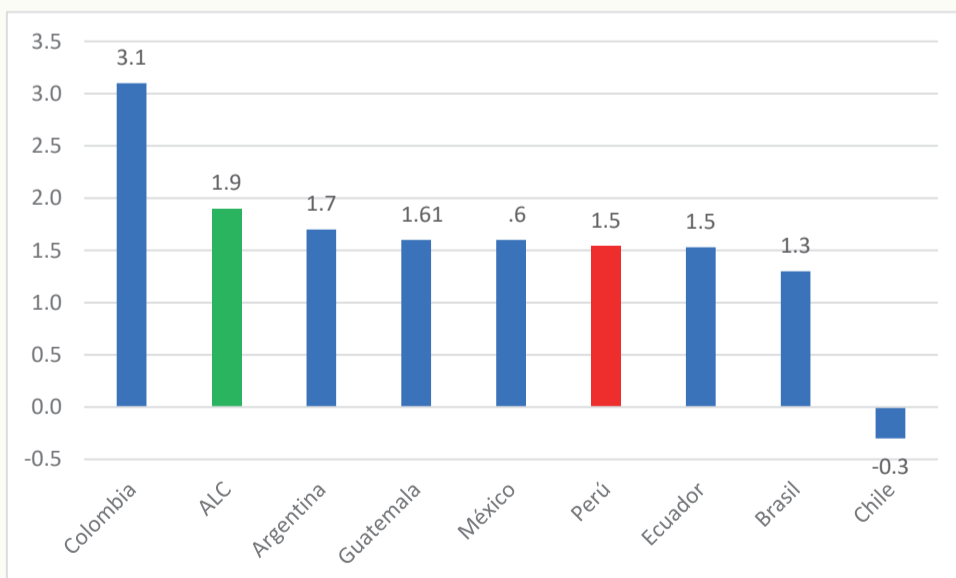
En el plano macroeconómico, el problema más relevante es que se ha producido un quiebre en el comportamiento del Perú en el contexto de ALC. Tal como lo reflejan los gráficos 7 y 8, Perú ha dejado de ser el alumno sobresaliente. En términos del comportamiento de la inversión privada y el PBI per cápita, en el bienio 2022-2023, hemos transitado al tercio inferior de la región.

**Gráfico 7: Inversión total: Perú en ALC**  
(variación porcentual real anual promedio 2022-2023)



Fuente: BCRP y FMI. Elaboración propia.

**Gráfico 8: PBI per cápita: Perú en ALC**  
(variación porcentual real anual, promedio 2022-2023)



Fuente: FMI. Elaboración propia.

¿Qué hacer para relanzar la inversión privada y el crecimiento económico en la actualidad? En primer lugar, la minería y la agroexportación siguen siendo motores del crecimiento, tienen todavía un potencial enorme, y deben ser apoyados por la política pública. Pero, para darle un nuevo impulso al crecimiento, necesitamos más motores.

¿Puede replicarse el ejemplo de la minería y la agroexportación para impulsar la inversión privada a través de políticas sectoriales? En principio, sí, porque, a pesar del deterioro dramático de la calidad de la gestión pública en el gobierno de Castillo, las políticas transversales y sectoriales pro inversión diseñadas en las últimas décadas están intactas. Pero, el éxito de los motores existentes radicó en un hecho fundamental: los gobiernos tenían un horizonte temporal relativamente largo y existía una alianza muy estrecha entre el sector público y el privado. La minería y la agroexportación son producto de esa mezcla de eventos.

De esta manera, en condiciones normales, podríamos incorporar en el país nuevos sectores o actividades, de distintos tamaños, en distintas regiones, atractivos para despertar el interés de los inversionistas. Estos podrían convertirse en nuevos motores, grandes, pequeños o medianos, que contribuyan a elevar el ritmo de crecimiento económico del país.

Cabe resaltar que la descentralización ha significado que algunos grandes emprendimientos de inversión no puedan llevarse a cabo con la velocidad requerida. Por ejemplo, los grandes proyectos de irrigación, Majes Siguan II y Chavimochic III, que le darían un enorme impulso a la agroexportación, están a cargo de los gobiernos regionales de Arequipa y La Libertad, y, posiblemente, esa sea una razón importante por la que

están trabados. La opción de centralizar estos proyectos y ponerlos a cargo del gobierno central puede ser de necesidad pública. En paralelo, hay que diseñar las políticas de apoyo a la agricultura rural, la salud, la educación y la infraestructura.

Respecto a la pequeña agricultura familiar, dada su heterogeneidad, se requiere de intervenciones multidimensionales y multisectoriales que permitan crear un espacio para las actividades más allá de la agricultura, y, del mismo modo, brindarles el capital humano, físico y financiero que requieran para que dichas actividades económicas puedan ser realizadas de manera exitosa. El reto más grande es que los sectores se adecúen a esta necesidad múltiple de la pequeña agricultura. Además, las políticas de desarrollo rural no solo deben ser multisectoriales y complementarias, sino también deben tener una mirada territorial. Con respecto a ellas, Fort (2023) presenta una estrategia basada en el potencial productivo efectivo de los territorios.

En otros términos, posiblemente para los agricultores de subsistencia o infrsubsistencia el apoyo central no debe provenir de la política agrícola, principalmente, sino más bien de la política social; mientras que para las que están en situación intermedia o excedentaria, sí se puede mejorar su potencial exportador con una mirada intersectorial, a través de la PGA, y con una mirada territorial para obtener mejores resultados.

Con referencia a la salud, el reto es enorme pues este sector está subfinanciado, subgerenciado, segmentado, fragmentado y hay una insuficiente mancomunación de fondos. La solución de estos problemas requiere de más de un periodo gubernamental. En el corto plazo, De Habich (2023) plantea cuatro acciones transversales críticas. En primer lugar, incorporar el financiamiento en una programación multianual efectiva del presupuesto en salud para que algunas medidas prioritarias no se vean tan afectadas por los mandatos tan cortos de algunos ministros. En segundo lugar, retomar el Cuerpo de Gerentes Públicos de Salud en

sociedad con Servir. En tercer lugar, extender la historia clínica electrónica con sistema de interoperabilidad entre los sistemas subsectoriales de información en salud. En cuarto lugar, retomar la encuesta de Susalud y difundir sus resultados para incluirlos en futuras agendas como la descrita en estas líneas. Por último, es necesario una política firme, y un compromiso y acuerdo explícito entre el Minsa y el MEF que priorice la asignación de recursos de todo tipo al primer nivel y la agenda priorizada y viable.

En el campo de la educación, se registran dos problemas fundamentales. En primer lugar, las contra reformas en la reforma universitaria y el ingreso meritocrático a la docencia escolar. En segundo lugar, la desigualdad en el sistema educativo peruano. A pesar de algunas mejoras en los puntajes promedio de lectura y matemática, todavía existían varias brechas. Por ejemplo, muchos niños pobres en edad escolar no asisten a la escuela, no todos acaban la secundaria y la población indígena tiene menos opciones para acceder a educación superior.

¿Qué hacer en esta materia? En primer lugar, en la primera oportunidad que el marco institucional lo permita, hay que recuperar la Sunedu original y restablecer la meritocracia en la incorporación de los profesores a la enseñanza de nuestros estudiantes. Nuestro país se merece una mejor educación universitaria y escolar. Al mismo tiempo, hay que hacer las políticas educativas con un enfoque redistributivo para privilegiar a la población escolar con menores oportunidades.

Con respecto a la infraestructura, a pesar de los enormes avances en las últimas tres décadas, el Perú todavía está bastante rezagado. Para lidiar con esta problemática, Gallardo (2023) plantea una serie de objetivos: la mejor organización de la economía urbana, la mayor contribución de la inversión pública y la reforma del Estado para generar una mejor provisión de bienes públicos en los gobiernos locales a través del gobierno central, el desarrollo de una visión para la región y la implementación de un esquema de diversificación productiva.

Cada uno de estos objetivos fueron descritos detalladamente.

Hay un gran problema de implementación de las políticas sectoriales descritas en la coyuntura actual. En primer lugar, porque para trazar una hoja de ruta para el diseño y aplicación de las políticas, se necesitan

horizontes de planeamiento relativamente largos que la institucionalidad política actual, de incertidumbre, dificulta. La incertidumbre impide también una cooperación más eficiente del sector público y el sector privado. Los vínculos de estos sectores tienen planos de maduración bastante largos.

## 7 Políticas macroeconómicas, políticas sectoriales e inclusión social: a modo de conclusión

En este trabajo hemos mostrado que, con relación a nuestra historia y con relación a ALC, el crecimiento de nuestra economía en las tres últimas décadas ha sido sobresaliente y redujo sustantivamente la pobreza. Pero, el bienio 2020-2021, de pandemia, nos mostró que el crecimiento no había sido lo suficientemente inclusivo.

Actualmente, tenemos un problema nuevo. Durante el bienio 2022-2023, el crecimiento de la inversión privada y del PBI per cápita se ha debilitado: hemos pasado a formar parte del tercio inferior en ALC.

¿Cómo recuperar la dinámica de crecimiento de 1991-2021 y, al mismo tiempo, cómo hacerlo más inclusivo? Ese es el gran reto que tiene el país actualmente. Lo que sabemos es que el crecimiento económico es la fábrica de recursos para que, a través del gasto público, se puedan hacer políticas de inclusión social.

El crecimiento se puede relanzar, en parte, replicando la experiencia de las últimas tres décadas, en las que, a través de políticas transversales y sectoriales, se produjo un medio ambiente que hizo florecer la inversión privada y, por tanto, el crecimiento económico. La fortaleza macro sigue intacta y la infraestructura legal que protege a la inversión privada también.

La escasez de recursos no es lo que ha caracterizado a la economía peruana de las últimas tres décadas: el presupuesto real per cápita de 2021 es casi siete veces el de 1991. Ese enorme salto en los recursos o fue insuficiente o estuvo mal asignado a los sectores tratados en este documento.

Aun así, sin crecimiento económico, la tarea de la inclusión social queda a medio camino. En el contexto peruano, la inclusión, en términos de política económica, requiere de políticas sectoriales que apoyen la agricultura familiar, que recuperen el camino avanzado en la educación, que identifiquen y superen las debilidades que el sector salud mostró en la pandemia y que den un nuevo impulso a la infraestructura en la dirección que los expertos han señalado en este documento.

Para la pequeña agricultura, las políticas no solo deben ser multisectoriales y complementarias, sino también deben tener una mirada territorial. El gran reto es la factibilidad de que los sectores se adapten a las necesidades específicas de este segmento de la agricultura peruana.

En salud, en lo inmediato, se debe incorporar el financiamiento en una programación multianual, retomar el Cuerpo de Gerentes Públicos de Salud en sociedad con Servir, extender la historia clínica electrónica



con sistema de interoperabilidad entre los sistemas subsectoriales de información en salud, retomar la encuesta de Susalud y difundir sus resultados. La alianza entre el Minsa y el MEF que priorice la asignación de recursos de todo tipo para el primer nivel y para la agenda priorizada y viable es necesaria.

En educación, debe recuperarse la Sunedu original y restablecer la meritocracia en la incorporación de los profesores a la enseñanza de nuestros estudiantes; al mismo tiempo hay que hacer las políticas educativas que privilegien a la población escolar con menores oportunidades.

En el terreno de la infraestructura, debe organizarse mejor la economía urbana, la mayor contribución de la inversión pública, la reforma del Estado para generar una mejor provisión de bienes públicos en los gobiernos locales, el desarrollo de una visión para la región y facilitar la implementación de un esquema de diversificación productiva.

El restablecimiento del crecimiento alto y sostenido contribuirá a elevar el empleo y

los recursos del Estado. En paralelo, con el financiamiento que el crecimiento económico proporciona, hay que poner en marcha las políticas sectoriales sugeridas en este trabajo, que hacen más inclusivo el crecimiento económico. De esta manera, el Perú podría ser un país con una macroeconomía sobresaliente y una población mayoritaria que disfrute de los frutos del crecimiento y las políticas sectoriales.

Ambas tareas, relanzar el crecimiento y hacer políticas sectoriales inclusivas, tendrán que hacerse cuesta arriba. El marco institucional y político actual tiene una alta dosis de incertidumbre que, además de opacar el panorama de la inversión privada, impide el diseño de políticas públicas de inteligentes y duraderas.

Sin embargo, este panorama solo hace más urgente la toma de decisiones para impulsar el crecimiento económico inclusivo, un objetivo al que este documento aporta con las propuestas y hojas de ruta de especialistas en salud, agricultura, educación e infraestructura.

## Referencias bibliográficas

Banco Mundial. (2017). *Tomando impulso en la agricultura peruana: oportunidades para aumentar la productividad y mejorar la competitividad del sector*. Washington, D. C: Banco Mundial.

Benavides, M. (2022). Educación: realizar reformas en contextos adversos y las lecciones aprendidas. En Tanaka, M. (Ed.), *El desafío del buen gobierno. Intersecciones entre academia, política y gestión pública*. Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.

Contraloría General de la República del Perú (2023). *Reporte de obras paralizadas en el territorio nacional a julio 2023*.

Cuenca, R. & Reátegui, L. (2016). *La (incumplida) promesa universitaria en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos. Documento de trabajo N.º 230.

Cuenca, R. (2023). *Una agenda priorizada en educación: construyendo sobre lo que sabemos*. Exposición en mesa de trabajo, 12 de abril. Consorcio de Investigación Económica y Social.



- De Habich, M. (2023). *Una agenda priorizada en salud: construyendo sobre lo que sabemos*. Exposición en mesa de trabajo, 01 de febrero. Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Fort, R. (2022). ¿Qué hacemos para lograr la inclusión y desarrollo rural? Exposición en mesa de trabajo, 25 de agosto. Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Franco, H. & Etxebarria, G. (2005). La función del sistema de ciudades en el desarrollo regional. Potencialidad y limitaciones de la región urbana polinuclear vasca. *EKONOMIAZ*. Revista vasca de Economía, 58(01), pp.232-261.
- Gallardo, J. (2023). *El rol de la infraestructura*. Exposición en mesa de trabajo, 12 de junio. Consorcio de Investigación Económica y Social.
- González, C. (2023). El Perú amenaza la educación sobre derechos humanos adquiridos. *Ojo Público*.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática de Perú. (2013). *IV Censo Nacional Agrario (CENAGRO) 2012*.
- Jara, A. (2022). Sunedu: ¿“Ley de contrarreforma universitaria” pone en peligro la educación? *Perú Legal*.
- Maletta, H. (2017). La pequeña agricultura familiar en el Perú. Una tipología microrregionalizada. En Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (Ed.), *IV Censo Nacional Agropecuario 2012: Investigaciones para la toma de decisiones en políticas públicas*.
- Mendoza, W. & De la Torre Ugarte, D. (2022a). *Crecimiento económico inclusivo: el rol del índice de oportunidades humanas y la pequeña agricultura*. Documento de trabajo. Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Mendoza, W. & De la Torre Ugarte, D. (2022b). *Crecimiento económico inclusivo: el rol del índice de oportunidades humanas y la pequeña agricultura*. Exposición en mesa de trabajo, 23 de junio. Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Miranda, L. (2020). La educación multigrado: debates, problemas y perspectivas. *Proyecto Creciendo con las Escuelas Rurales Multigrado del Perú*. Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- Raffo, F. (2023). Retorno de 14 mil docentes no evaluados a la carrera pública: ¿qué estudiantes serían los más afectados? *El Comercio*.
- Seinfeld, J. et al. (2021). Cambios en el sistema de salud centrados en el ciudadano. *Proyecto Perú Debate 2021: propuestas hacia un mejor gobierno*. Consorcio de Investigación Económica y Social.

Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria. (2023a). Portal de transparencia. Universidades con licencia denegada.

Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria. (2023b). *Tribunal Constitucional ratifica validez de la Ley N.º 31520 que restituye la autonomía y la institucionalidad de las universidades peruanas* [Nota de prensa].

Torres, F. *et al.* (2023). Vacunas y desigualdad. Lecciones de la vacunación contra la COVID-19 en Perú. *Oxfam*.

## Anexo de las reuniones de trabajo

Fecha	Tema	Expositores
23 de junio de 2022	Crecimiento económico inclusivo: el rol del índice de oportunidades humanas y la pequeña agricultura	Waldo Mendoza y Daniel De La Torre Ugarte
25 de agosto de 2022	¿Qué hacemos para lograr la inclusión y desarrollo rural?	Ricardo Fort
1 de febrero de 2023	Una agenda priorizada en salud: construyendo sobre lo que sabemos	Midori De Habich
12 de abril de 2023	Una agenda priorizada en Educación: construyendo sobre lo que sabemos	Ricardo Cuenca
12 de junio de 2023	El rol de la infraestructura	José Gallardo

Auspiciador:



Aliados:

