

Una ruta para el crecimiento económico con inclusión social¹

RESUMEN:

En las últimas tres décadas, el crecimiento de la economía peruana ha sido sobresaliente. Sin embargo, el efecto devastador de la pandemia puso en evidencia que el Perú, pese a un desempeño macroeconómico envidiable, tenía más carencias que otros países con ingresos similares. Ahora, resulta urgente recuperar la dinámica de crecimiento que tuvo el país entre 1991 y 2021, haciéndolo también más inclusivo. Para ello, se proponen políticas para fortalecer la pequeña agricultura familiar con un enfoque territorial, impulsar reformas en el sistema de salud (especialmente en el primer nivel de atención), restablecer la meritocracia en la educación y mejorar la provisión de bienes públicos e infraestructura a nivel nacional. Este artículo busca aportar al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 8: Trabajo decente y crecimiento económico y 10: Reducción de las desigualdades.

PALABRAS CLAVE:

crecimiento económico inclusivo, productividad, políticas macroeconómicas, políticas sociales

Entre 1991 y 2021, el crecimiento promedio alcanzado por el Perú fue el más alto del último siglo y el más alto en América Latina y el Caribe. 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, lo que facilitó el financiamiento de programas directos de lucha contra la pobreza. De esa manera, la pobreza se redujo sostenidamente hasta el 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, 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 políticas macroeconómicas fueron poderosamente contracíclicas en los momentos necesarios, como la crisis internacional de 2008-2009 y la pandemia de 2020-2021. El efecto devastador de dicha pandemia, sin embargo, muestra que el crecimiento económico en el Perú no era lo suficientemente inclusivo.

¹Este artículo es una versión resumida del informe *Crecimiento económico e inclusión social: el caso de Perú*, elaborado por Waldo Mendoza, coordinador del Grupo de Trabajo sobre Crecimiento Económico Inclusivo, del proyecto *Construyendo Diálogo Democrático*, ejecutado por el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) con financiamiento de National Endowment for Democracy (NED). El documento completo se encuentra disponible en <www.cies.org.pe>.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

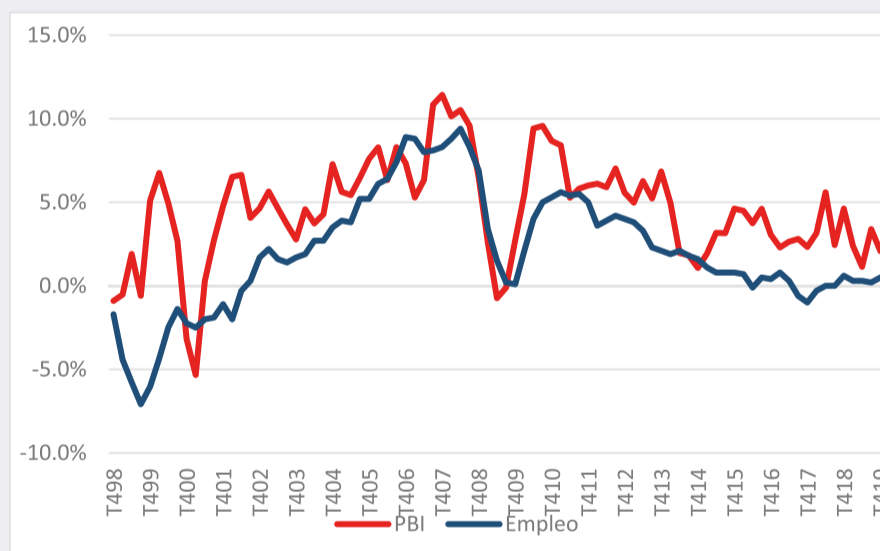
En el informe *Crecimiento económico e inclusión social: el caso de Perú*, el investigador Waldo Mendoza² recoge las propuestas planteadas en el grupo de trabajo que coordinó como parte del proyecto *Construyendo Diálogo Democrático*. Estas propuestas involucran acciones a favor del crecimiento y los recursos públicos, así como de la pequeña agricultura familiar, la salud, la educación y la infraestructura.

Tabla 1. Reuniones del Grupo de Trabajo sobre Crecimiento Económico Inclusivo

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

Como sostienen Mendoza & De la Torre Ugarte (2022), el crecimiento económico tiene un efecto directo sobre el empleo, los ingresos de los trabajadores y los ingresos públicos —con los cuales se pueden financiar distintos programas sociales—, por lo que es un poderoso instrumento para alcanzar el bienestar y reducir la pobreza. Un ejemplo de ello se aprecia en el mercado laboral. Cuando se eleva la producción, se eleva naturalmente el empleo y se elevan los salarios. La elevación consecuente de los ingresos salariales y del gasto de estos asalariados reduce la pobreza. Así, el empleo solo puede crecer si lo hace el PBI.

Gráfico 1. PBI y empleo³: Perú (variaciones porcentuales anualizadas)



Fuente: MTPE y BCRP. Elaboración propia.

Entonces, ¿cómo recuperar la dinámica de crecimiento económico haciéndolo a la vez más inclusivo?

En primer lugar, el informe señala que son necesarias políticas públicas que promuevan la inversión privada en la minería y la agroexportación, que siguen siendo motores del crecimiento. Sin embargo, se requiere de más motores que contribuyan a elevar el ritmo de crecimiento.

Así, **en segundo lugar**, se apunta a brindar capital humano, físico y financiero para la pequeña agricultura familiar, implementando a la vez intervenciones multidimensionales y multisectoriales que permitan crear un espacio para actividades económicas más allá de la agricultura. Además, las políticas de desarrollo

²Docente 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*.

³Empleo en empresas privadas formales de 10 y más trabajadores.

rural no solo deben ser multisectoriales y complementarias, sino también deben tener una mirada territorial (Fort, 2022).

Sobre este punto, además, se reconoce que posiblemente para los agricultores de subsistencia o infrasubsistencia el apoyo central debe provenir de la política social antes que de la política agrícola; 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 las plataformas de gestión agrícolas (PGA), y con una mirada territorial para obtener mejores resultados.

En tercer lugar, con referencia a la salud, De Habich (2023) plantea cuatro acciones transversales críticas para responder al reto de un sector subfinanciado, subgerenciado, segmentado, fragmentado y con una insuficiente mancomunación de fondos. Estas son a) incorporar el financiamiento en una programación multianual efectiva del presupuesto, b) retomar el Cuerpo de Gerentes Públicos en Salud en sociedad con la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), c) extender la historia clínica electrónica con interoperabilidad entre subsistemas de información en salud, d) retomar la encuesta de la Superintendencia Nacional de Salud (SuSalud) y difundir sus resultados. Asimismo, se destaca la necesidad de un acuerdo entre el Ministerio de Salud y el Ministerio de Economía y Finanzas para priorizar la asignación de recursos de todo tipo al primer nivel.

En cuarto lugar, en el campo de la educación, el informe plantea la importancia de recuperar la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) y restablecer la meritocracia en la incorporación de docentes escolares. A la par, se requieren políticas educativas con un enfoque redistributivo para privilegiar a la población escolar con menores oportunidades. Como señala Cuenca (2023), a pesar de algunas mejoras en los puntajes promedio de lectura y matemática, todavía existían varias brechas. Por ejemplo, la inasistencia o deserción escolar de los niños en situación de pobreza y las trabas de la población indígena para acceder a la educación superior.

Finalmente, con respecto a la infraestructura, el Perú se encuentra rezagado a pesar de los enormes avances en las últimas tres décadas. Para lidiar con dicha 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, del desarrollo de una visión para la región y de la implementación de un esquema de diversificación productiva.

La implementación de estas políticas sectoriales presenta una serie de problemas en la actual coyuntura. Por un lado, la incierta situación política dificulta trazar una hoja de ruta para el diseño y aplicación de las políticas, pues se necesitan horizontes de planeamiento relativamente largos. Por otro lado, la incertidumbre también impide una cooperación eficiente entre el sector público y el sector privado.



Fuente: INEI

CONCLUSIONES

Como se ha explicado, el crecimiento económico es la fábrica de recursos para que, a través del gasto público, se puedan hacer políticas de inclusión social. El relanzamiento del crecimiento se puede lograr, en parte, replicando la experiencia de las últimas tres décadas. Como resalta Mendoza, la fortaleza macroeconómica sigue intacta y la infraestructura legal que protege a la inversión privada también.

Para avanzar hacia la inclusión, en términos de política económica, se requiere de políticas sectoriales que apoyen la agricultura familiar, recuperen el camino avanzado en la educación, identifiquen y superen las debilidades que el sector salud mostró en la pandemia y den un nuevo impulso a la infraestructura en la dirección que los expertos han señalado como parte de las sesiones del Grupo de Trabajo sobre Crecimiento Económico Inclusivo.

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, se podrán poner en marcha las políticas sectoriales sugeridas. De esta manera, el Perú podría ser un país con una macroeconomía sobresaliente y una población que disfrute de los frutos del crecimiento.

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 inteligentes y duraderas. Pero es justamente este panorama el que muestra la urgencia de tomar decisiones para avanzar hacia un crecimiento económico con inclusión social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS⁴

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.

Gallardo, J. (2023). *El rol de la infraestructura*. Exposición en mesa de trabajo, 12 de junio. Consorcio de Investigación Económica y Social.

Mendoza, W. & De la Torre Ugarte, D. (2022). *Crecimiento económico inclusivo: el rol del índice de oportunidades humanas y la pequeña agricultura*. Documento de trabajo. Consorcio de Investigación Económica y Social.

⁴La bibliografía completa se encuentra en el informe *Crecimiento económico e inclusión social: el caso de Perú*, disponible en <www.cies.org.pe>.