

Crecimiento, equidad y pobreza

César A. Peñaranda C.

Resumen

El artículo analiza, de manera general, el tema en el nivel mundial y, de forma específica, el caso del Perú. Se ha estructurado en cuatro partes: en primer lugar, se presenta una visión del marco general alrededor del tema para precisar su significado y alcances; luego se centra en el diagnóstico y las causas de la distribución del ingreso y la pobreza en el Perú; para finalmente señalar recomendaciones de cómo enfrentar el problema en el ámbito mundial y nacional.

Abstract

The paper discuss in general terms the problem of equity and poverty at international level and in more profound and specific way the case of Peru. The paper has been organized in four sections, the first one presents a general view of the topics in order to know its meaning and scope. The second and third sections analyse the diagnosis and reasons respectively of the income distribution and poverty in Peru. Finally the last section covers the recommendation of how to deal and solve both problems at national and international level.

INTRODUCCIÓN

Recientemente, con ocasión de diversos foros sobre el proceso de globalización que enfrenta el mundo, se han producido manifestaciones en contra que, al margen de si son correctas o no, deben llamar a reflexión sobre sus causas o motivaciones. Sin duda que parte importante de ellas deben ser los alarmantes indicadores de pobreza que existen en los países del Tercer Mundo y las agudas iniquidades que hay al interior de ellos, y entre estos y los países desarrollados.

El Perú como país emergente o del Tercer Mundo no escapa a esta realidad y, por cierto, presenta preocupantes indicadores de pobreza e iniquidad, como se verá posteriormente.

En este contexto, el presente artículo busca analizar, de manera general, el tema en el nivel mundial y, de forma específica, el caso del Perú, que es similar sin duda al de otros países emergentes. Para ello se ha estructurado el artículo en cuatro partes: en primer lugar, una visión del marco global alrededor del tema para precisar su significado y alcance; luego se presentará el diagnóstico de la equidad y pobreza para el caso peruano; seguido, en tercer lugar, por la identificación de sus causas; para finalmente señalar algunas recomendaciones de cómo enfrentar el problema en el ámbito mundial y nacional.

1. MARCO GLOBAL

El tema de la equidad se puede analizar en dos planos: entre países y en el nivel de país. En el primer caso se refiere al grado de concentración entre países de los beneficios que genera la economía y el comercio internacional, medidos esencialmente en términos de flujos de comercio e inversión. Cuanto mayor porcentaje de los beneficios es absorbido por menor número de países, mayor será la iniquidad. Respecto del segundo caso, en el nivel de país, trata de la distribución de los ingresos entre la población que genera la economía de un país determinado; cuanto mayor porcentaje del ingreso es absorbido por menor porcentaje de población, mayor será la iniquidad. La equidad en el nivel de país puede incorporar la distribución de activos y patrimonio en el análisis, lo que puede agudizar o atenuar las iniquidades.

Según cifras del Banco Mundial, la iniquidad que existe en el mundo es extrema. Así, 80 por ciento de la población mundial, alrededor de 4.800 millones de personas, participa del 20 por ciento del ingreso; alternativamente, tan solo el 20 por ciento de la población mundial, aproximadamente 1.200 millones de personas, absorbe el 80 por ciento del ingreso.

Lo anterior genera situaciones de aguda pobreza. Con base en cifras también del Banco Mundial se conoce que el 50 por ciento de la población mundial, 3.000 millones de personas, vive con menos de US\$ 2 al día, mientras que un 20 por ciento, 1.200 millones de personas, vive con apenas un dólar al día.

Varias son las causas del escenario descrito, pero en particular puede complicarse aún más como consecuencia del avance de la globalización en el mundo, dada la disímil situación de los países para aprovechar o maximizar los beneficios y minimizar los costos de la globalización, entendida esta como un proceso simultáneo de profundización de la apertura de las economías y del avance tecnológico.

Diferencias significativas entre países respecto de los niveles de competitividad y del grado de utilización de las tecnologías de la información y comunicación (IT), explican la creciente iniquidad en el mundo en la distribución de beneficios. La brecha que separa a los países desarrollados de los países en vías de desarrollo o del Tercer Mundo se puede ahondar por el mayor acceso de los primeros a las IT. En el mundo ha surgido lo que se denomina la "División Digital" entre países.

Algunas cifras son contundentes al respecto; así, por ejemplo, de los aproximadamente 500 millones de usuarios de Internet que existen en el mundo, alrededor del 90 por ciento, unos 450 millones de personas, pertenece a los países desarrollados, mientras que tan solo el 5 por ciento, 25 millones de personas, se ubica en Latinoamérica, de los que 1,8 millones, el 0,36 por ciento, son del Perú.

Es claro que el insuficiente aprovechamiento de la globalización por los países en vías de desarrollo afecta su ritmo de crecimiento y agudiza, en consecuencia, la iniquidad y pobreza existente. Ante este panorama, cabe preguntarse si esto significa que la globalización es negativa; pensamos que no, no obstante el reciente pesimismo mundial sobre este proceso y que se ha hecho evidente a través de las manifestaciones públicas antes mencionadas. El proceso de globalización puede ser positivo para los países del Tercer Mundo, en la medida que se preparen para capitalizar sus beneficios y atenuar sus costos. En ese sentido corresponde preguntarse: ¿en qué magnitud el problema depende de las políticas nacionales? Pensamos que en mucho, como se explicará luego.

Pasando al tema de la equidad en el plano nacional, esta se ha asociado de manera errónea a que existe un dilema entre crecimiento y equidad, lo que conduce en teoría a una eventual opción entre otorgar prioridad a uno u otro. En realidad, este dilema es falso pues las políticas económicas adecuadamente diseñadas y orientadas al crecimiento económi-

co deben generar beneficios al conjunto de la sociedad. El crecimiento sostenido y dinámico requiere estabilidad macroeconómica y políticas microeconómicas o estructurales que fomenten la competencia, la eficiencia y la acumulación de capital físico y humano; esto, visto en conjunto, debe garantizar el bienestar de todos los segmentos de la sociedad.

Por otra parte, las políticas que buscan mayor equidad, vía una mejor "distribución de oportunidades", están esencialmente referidas a la educación (capacitación), salud y nutrición, que son soportes centrales de un crecimiento sostenible y dinámico y, por ende, compatibles con él.

La existencia de significativa iniquidad y elevados niveles de pobreza, como se verá luego en el caso del Perú, ha facilitado en muchos países la introducción de ideas populistas y políticas económicas heterodoxas como vías de solución que, sin embargo, han generado inestabilidad económica y han afectado el crecimiento. En última instancia, todo esto ha devenido en mayor pobreza e iniquidad: los grupos más pobres, a los que se quería beneficiar, terminaron siendo los más afectados. La historia económica mundial nos muestra múltiples experiencias de esta naturaleza.

Sin duda que es imperativo buscar reducir la iniquidad, lo central al respecto es precisar el cómo, tema que se tocará en la última parte del artículo. Su relevancia descansa en al menos cinco aspectos:

1. Incuestionable por justicia social.
2. Necesaria para consolidar la democracia, en particular en países donde esta es frágil.
3. Favorable para la estabilidad social y política, indispensables a su vez para la estabilidad económica.
4. Positivo para el crecimiento económico.
5. Coadyuva a reducir la pobreza.

2. EL DIAGNÓSTICO: CASO PERÚ

Si se analiza la distribución del ingreso según decil poblacional, que se presenta en el cuadro 1, se verifica que el Perú presenta un elevado nivel de iniquidad, lo que en gran medida se explica por la brecha entre los deciles más ricos y los siguientes, en particular entre el noveno y décimo decil. Es decir, existen grandes diferencias de ingreso entre estos deciles, lo que determina una significativa concentración del ingreso. Las diferencias entre los grupos pobres o medios son menores, las que se amplían conforme se comparan con los grupos de ingresos altos.

Cuadro 1
Distribución del ingreso por decil poblacional

	ING 97	POB 97	ING 00	POB 00
1	0,97	9,98	0,35	10,01
2	3,03	19,99	1,42	19,99
3	6,03	29,97	3,57	30,00
4	10,11	39,99	7,18	40,03
5	15,40	49,99	12,67	49,95
6	22,10	60,01	20,58	59,98
7	30,75	69,99	31,59	70,00
8	42,34	80,00	46,71	80,03
9	59,01	90,01	67,33	89,99
10	100,00	100,00	100,00	100,00

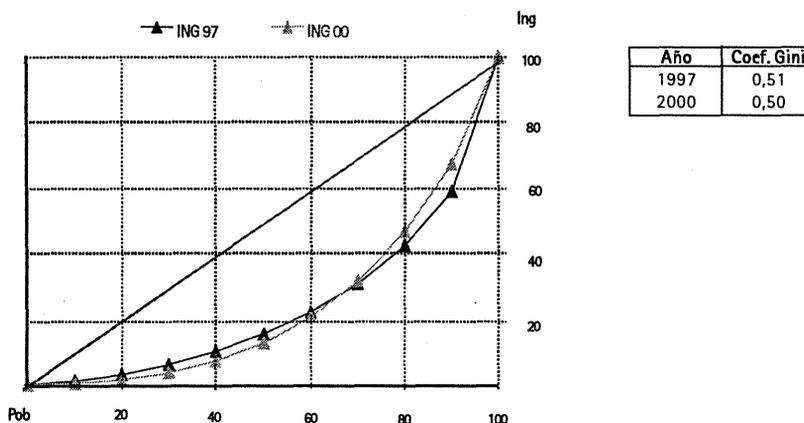
Fuente: INEI
 Elaboración propia

Concretamente, en los años 1997 y 2000, el 10 por ciento más rico de la población absorbió el 41 y 33 por ciento del ingreso, respectivamente; mientras que el 10 por ciento más pobre, en los mismos años, no alcanzó el 1 y 0,5 por ciento del ingreso, respectivamente.

Que la iniquidad se concentre en la cima de la distribución del ingreso, en el decil superior, indica la amplia diferencia existente entre los ingresos laborales de este grupo poblacional y el resto.

Una forma gráfica de apreciar qué tan inequitativa es la distribución del ingreso entre la población peruana es recurriendo a la conocida Curva de Lorenz, que se presenta en el gráfico 1. Como se sabe, la línea diagonal representa una situación de total equidad, mientras que la línea vertical derecha representa un escenario de total iniquidad; en comparación están las Curvas de Lorenz graficadas para el Perú para los años 1997 y 2000, que como se puede observar están en un punto intermedio entre la equidad total (la línea diagonal) y la iniquidad total (el eje vertical).

Gráfico 1
Curva de Lorenz^{1/}



1/: Total equidad = 0
Total iniquidad = 1

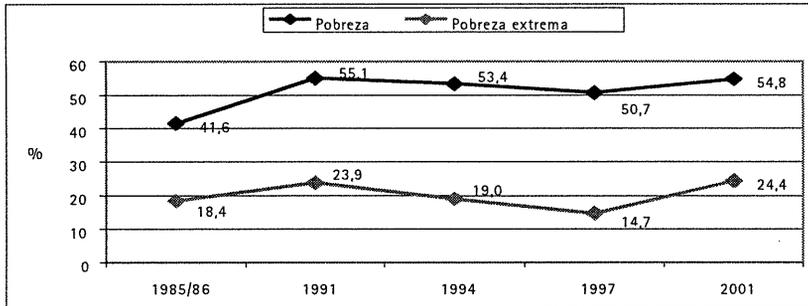
Fuente: INEI
Elaboración propia

Del gráfico en referencia se extrae que, entre el año 1997 y 2000, la Curva de Lorenz se aplana en la zona correspondiente a los deciles poblacionales más pobres, reduciendo más aún su participación en el ingreso; lo opuesto sucede en el extremo, en la zona de los deciles poblacionales más ricos, pues se aproxima a la línea diagonal.

En términos del Coeficiente Gini, que mide el área entre la diagonal y la correspondiente Curva de Lorenz, el Perú registra 0,51 y 0,50 para los años 1997 y 2000, respectivamente; es decir, las áreas pertinentes son prácticamente iguales, aunque con las diferencias cualitativas anotadas. Cabe recordar que los valores extremos del Coeficiente Gini van entre cero y uno para los casos de total equidad e iniquidad, respectivamente.

La elevada concentración del ingreso se manifiesta en los niveles de pobreza, pues esta última es un reflejo directo de ella. Aun más, altas iniquidades afectan la dinámica de reducción de la pobreza. Si observamos el caso peruano se puede precisar esto, en particular para el período 1997-2000 en que se graficó las Curvas de Lorenz pertinentes. Como se aprecia en el gráfico 2, el Perú presenta altos niveles de pobreza global y pobreza extrema *pari passu* con la elevada iniquidad en la distribución del ingreso que muestra el gráfico 1.

Gráfico 2
Evolución de la pobreza: 1985-2001
 (Como porcentaje de la población)

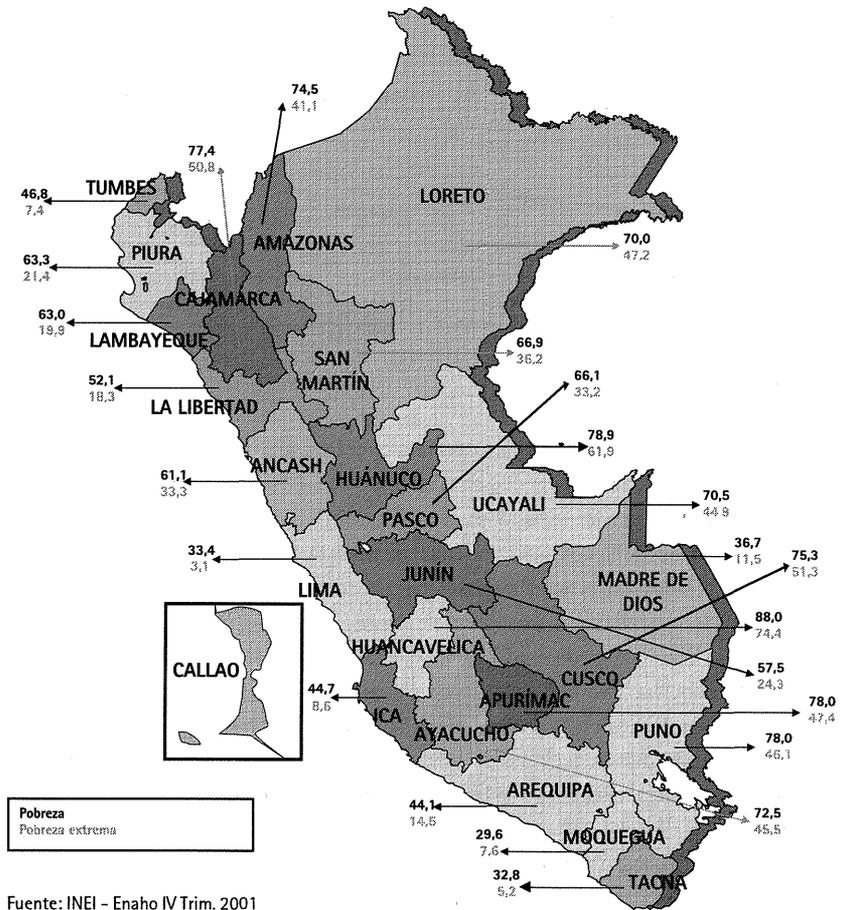


Fuente: Instituto Cuánto - INEI
 Elaboración propia

En el año 1997, la pobreza global y extrema alcanzaron al 50,7 y 14,7 por ciento de la población, respectivamente, subiendo en el año 2001 a 54,8 y 24,4 por ciento, respectivamente, niveles similares a los registrados diez años atrás, como se puede extraer del gráfico correspondiente. Sin duda que ambos problemas, pobreza e inequidad, están estrechamente ligados al prolongado período recesivo que experimenta la economía del país desde 1998, conforme se analizará en la sección siguiente.

El problema adquiere una dimensión mayor cuando se analizan las cifras de manera desagregada, por departamentos (próximos a ser regiones), como se puede apreciar en el gráfico 3 y el cuadro 2. Es decir, los promedios esconden diferencias significativas entre ellos, llegando en algunos casos a ser alarmantes las cifras de pobreza, como es la situación de Huancavelica, Apurímac, Puno y Cuzco en el sur del país; así como de Huánuco, Cajamarca y Amazonas, en el norte.

Gráfico 3
Mapa de la pobreza
 (Porcentaje respecto de la población)



Fuente: INEI - Enaho IV Trim. 2001
 Elaboración propia

Cuadro 2
Pobreza por Departamentos
 (Porcentaje respecto de la población)

Departamento	Pobreza	
	Total	Extrema
Huancavelica	88,0	74,4
Huánuco	78,9	61,9
Apurímac	78,0	47,4
Puno	78,0	46,1
Cajamarca	77,4	50,8
Cuzco	75,3	51,3
Amazonas	74,5	41,1
Ayacucho	72,5	45,5
Ucayali	70,5	44,9
Loreto	70,0	47,2
San Martín	66,9	36,2
Pasco	66,1	33,2
Piura	63,3	21,4
Lambayeque	63,0	19,9
Ancash	61,1	33,3
Junín	57,5	24,3
La Libertad	52,1	18,3
Tumbes	46,8	7,4
Ica	44,7	8,6
Arequipa	44,1	14,5
Madre de Dios	36,7	11,5
Lima *	33,4	3,1
Tacna	32,8	5,2
Moquegua	29,6	7,6

* Lima y Callao

Fuente: INEI

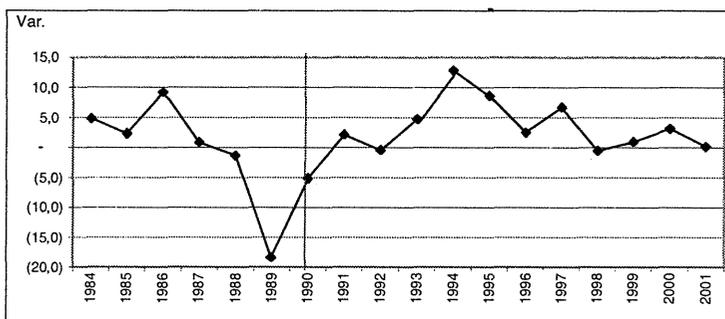
Elaboración propia

3. LAS CAUSAS: CASO PERÚ

Las causas de la aguda iniquidad en la distribución del ingreso son diversas y complejas. Entre una de las más importantes está la presencia simultánea de volatilidad económica y bajas tasas de crecimiento; es decir, la alternancia de períodos cortos de alzas y bajas en la evolución económica, asociados a un limitado dinamismo económico en promedio.

En el caso del Perú esto se puede extraer del gráfico 4, que cubre un período de 16 años. Es notoria la volatilidad y, en especial, resaltan las tasas de crecimiento bajas o negativas; entre 1987 y 1989 se experimenta una significativa caída del producto interno bruto (PIB); luego, entre 1989 y 1994, una clara tendencia al alza, alcanzando en 1994 un alto crecimiento; finalmente, entre 1994 y 2001, nuevamente una tendencia a la baja.

Gráfico 4
Evolución del índice del PIB: 1984-2001 ^{1/}
(Variación porcentual)

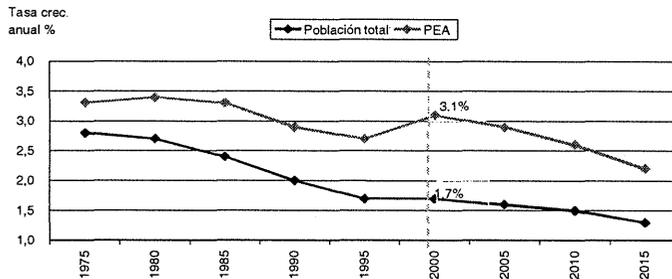


1/: Desde 1983 a 1989, Base 1979 = 100; desde 1990 a 2001, Base 1994 = 100.

Fuente: INEI
Elaboración propia

Íntimamente vinculado a lo anterior están las limitadas oportunidades de empleo, además de la baja productividad que, en consecuencia, genera la economía, en particular para los grupos de menores ingresos, lo que redundará en la iniquidad observada. Esto es particularmente notorio cuando se examinan las cifras de población total y las pertinentes a la población económicamente activa (PEA); así, no obstante la tendencia decreciente, aún son relativamente altas las tasas de crecimiento de la población y en particular de la PEA, conforme se observa en el gráfico 5, lo que determina una exigencia mayor de acceder a tasas altas de crecimiento económico para crear fuentes de trabajo. Específicamente, el año 2002 se incorporarán 332 mil personas al mercado de trabajo, casi mil por día.

Gráfico 5
Tasa de crecimiento anual y proyección de la población total y PEA,
1975-2015



Fuente: INEI
 Elaboración propia

La necesidad es aún más intensa cuando un porcentaje alto de la PEA se encuentra subempleada; es decir, no solo debe crearse empleo para los desempleados y aquellos que se incorporan al mercado de trabajo, sino mejorar las condiciones de trabajo de aquellos calificados como subempleados, lo que en última instancia significa incrementar sus ingresos. Si analizamos el cuadro 3, extraemos que el problema central en cuanto a empleo es aquel del subempleo, que determina bajos ingresos y que en definitiva explica, en gran medida, los niveles de inequidad y pobreza que registra el Perú. Es decir, el problema de la pobreza es uno de ingresos.

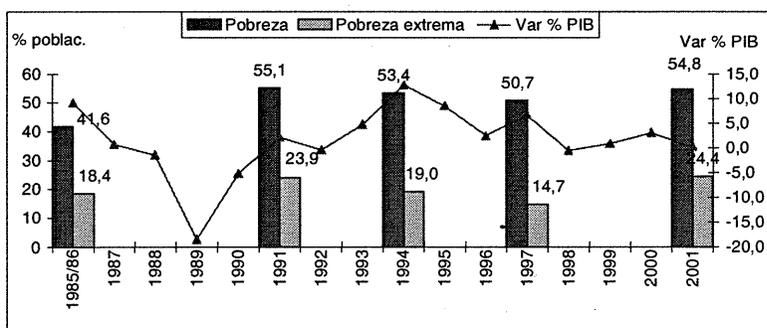
Cuadro 3
PEA según nivel de empleo, 1995-2000
(Estructura porcentual)

Nivel de empleo	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1. Desempleo global	7,6	7,0	7,7	7,8	8,0	7,4
2. Subempleo	42,4	42,7	41,8	44,3	43,5	42,9
Subtotal (1 + 2)	50,0	49,7	49,5	52,1	51,5	50,3
3. Adecuadamente empleados	50,0	50,3	50,5	47,9	48,5	49,7

Fuente: INEI
 Elaboración propia

En consecuencia, el crecimiento económico es una condición necesaria, aunque no suficiente como se verá luego, para reducir la iniquidad y la pobreza. Si relacionamos crecimiento con pobreza se podrá apreciar la relación inversa entre ambas, conforme se extrae del gráfico 6 para el caso del Perú en los últimos 16 años. Es notoria la reducción de la pobreza en períodos de expansión, así como su incremento en períodos de contracción.

Gráfico 6
Evolución del PIB y pobreza: 1985-2001 ^{1/}



^{1/} Entre 1997/2001, el PIB per cápita cayó 2,8%.

Fuente: Instituto Cuánto - INEI
Elaboración propia

Otra causa importante de la iniquidad y pobreza que tiene el país es, como se señaló anteriormente, la alta concentración de los ingresos laborales en los deciles superiores, consecuencia de las significativas diferencias salariales que existen entre estos grupos y el resto de la población, lo que a su vez responde a las grandes distancias en los niveles de educación y capacitación. El grueso de la PEA tiene baja calificación.

4. LAS RECOMENDACIONES

4.1 Ámbito internacional

Las crecientes iniquidades entre países abren un desafío a los países desarrollados, en pro de una distribución más equitativa de los beneficios que se generan por las relaciones económicas y comerciales en el nivel internacional. Es correcto afirmar que el proceso de globalización no es sinónimo de justicia, aunque sí puede serlo de competencia y oportunidades. Precisamente, esto último debe buscarse para que lo aprovechen adecuadamente

los países en vías de desarrollo. Es bueno tener presente que el hambre y la pobreza son un reto para la convivencia, estabilidad y seguridad mundial.

Es evidente que debe producirse un gran cambio y ello exige amplitud de criterio y acciones concretas. El mundo debe enfrentar el problema de la iniquidad; el desafío es hoy, no mañana. Muchos son los temas que deben abordarse y las acciones que corresponde emprender en pro de los países en vías de desarrollo. La agenda debe comprender al menos los siguientes puntos:

1. Facilitar el acceso de las exportaciones de estos países a los mercados de los países desarrollados. En tal sentido, la Ronda Doha fue un avance para sus expectativas, las que se debe buscar concretar.
2. Coadyuvar para que las IT estén al servicio de su desarrollo. Este es un papel que pueden asumir los organismos internacionales, como el BID y el Banco Mundial, así como las diferentes agencias para el desarrollo de los países que integran el grupo de los G-7.
3. Viabilizar, en un enfoque caso por caso, el pago de la deuda externa, en particular para los calificados como más pobres, con el fin de liberar recursos para inversión y gasto social.
4. Priorizar la acción de los organismos multilaterales a favor del capital humano, a través de la inversión en educación y salud; con ello se da la oportunidad de mejorar su nivel de vida y se coadyuva a incrementar la productividad y competitividad de estos países. En la misma dirección corresponde mirar los recursos que estos organismos prestan para inversión en infraestructura.
5. Aumentar la ayuda a los países más pobres. En este sentido, el ministro británico de finanzas, Gordon Brown, ha planteado duplicar el nivel actual que asciende a los 50.000 millones de dólares anuales. Esta meta no es para nada irreal cuando se conoce, por ejemplo, que los subsidios que otorgan los países desarrollados a su sector agrícola ascienden a 1.000 millones de dólares diarios, es decir, más de tres veces la meta propuesta por Brown. La cifra sería menos relevante aún, si se compara con los gastos militares que realizan las potencias mundiales. Lo expuesto encuadra con los compromisos adoptados por los países desarrollados tanto en la Cumbre del Milenio celebrada en Nueva York, como en la reciente Conferencia Mundial sobre Financiación para el Desarrollo realizada en Monterrey.

6. Profundizar y ampliar la responsabilidad social de las grandes empresas. Las empresas multinacionales tiene igualmente una función importante que cumplir.

4.2 **Ámbito nacional**

Como se señaló en la sección anterior, la condición necesaria, aunque no suficiente, para enfrentar los problemas de iniquidad y pobreza es lograr un crecimiento dinámico, estable y sostenido, pues por esta vía se pueden crear oportunidades de empleo productivo e ingresos adecuados, factores indispensables para resolver los problemas indicados. El gráfico 5 es claro respecto de la relación inversa entre crecimiento y pobreza.

Si esto es correcto, la pregunta relevante es: ¿qué hacer para lograr tasas altas de crecimiento de manera estable y sostenida? La respuesta es elaborar y aplicar de manera integral una estrategia idónea de crecimiento, la cual en nuestro concepto debe sustentarse en los siguientes cinco aspectos centrales:

1. *Consolidar la economía de mercado.* Si aceptamos la economía de mercado como el mecanismo más eficiente para asignar los recursos, debemos asegurar que funcione. Ello implica que se cumplan al menos tres aspectos institucionales básicos: el primero, el de la libertad individual, para que los agentes económicos puedan interactuar y competir sin restricciones ni limitaciones, salvo lo impuesto por la ética y las normas legales vigentes; el segundo, el de la legalidad, que rijan el estado de derecho y se cumpla y aplique con estabilidad; y, el tercero, el de la propiedad, que impere y se respete la propiedad privada, que todos puedan disponer de sus correspondientes títulos de propiedad.

La fragilidad o ausencia de estos aspectos institucionales básicos no permite o anula la posibilidad de que opere adecuadamente el mercado, *pari passu* con la marginación o participación limitada de algunos agentes económicos. Todo esto implica que se gesten, en consecuencia, economías distantes de utilizar, en estricto censo, el mercado como mecanismo asignador de recursos; tal es el caso del Perú.

Efectivamente, el exceso de regulación, sin contar las deficiencias administrativas, dificulta en nuestro caso la libertad de acción de los agentes económicos, prueba de ello son las alrededor de 25.000 normas jurídicas que se emiten anualmente, conforme lo señala Hernando de Soto, todo lo cual determina un alto costo de transacción y que un elevado porcentaje de las actividades económicas se efectúe en la informalidad. De otro lado, es lamentable reconocer la permanente inestabilidad jurídica

que acompaña al quehacer económico, que ha tocado incluso a la propia Constitución al modificarla o cambiarla hasta en cuatro oportunidades en el siglo XX y que será distinta al inicio del siglo XXI, pues una vez más se busca aprobar una nueva Constitución. Finalmente, conocemos la carencia de títulos de propiedad de grupos significativos de la población, en particular de aquellos de bajos ingresos, que les impide participar plenamente en el mercado.

En este contexto: ¿cómo podemos afirmar que en el Perú rige una plena economía de mercado e incluso aseverar que nuestros problemas son precisamente consecuencia de su vigencia? Quizá los problemas surgen, precisamente, por no estar aplicando de manera apropiada e integral un sistema de economía de mercado. Podemos comprender las críticas e incluso la negación total a la economía de mercado de parte de aquellos que no creen en ella, pero no podemos aceptar cuestionamientos que no corresponden, como aquellos de que su aplicación en el país ha sido plena.

2. *Respetar los fundamentos macroeconómicos* pues garantizan estabilidad económica. Esto significa apropiada política monetaria y fiscal. En el caso del Perú corresponde señalar que, a partir de la década de 1990, la política monetaria, luego del episodio hiperinflacionario del segundo quinquenio de 1980, se ha manejado en términos generales de manera adecuada, prueba de ello son los resultados del control de la inflación, la que actualmente es de un dígito y cercana a cero (ver el cuadro 4).

Cuadro 4
Inflación - Déficit fiscal, 1990-2001

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	
Inflación (%)	7,48	17,4	409,5	73,5	48,6	23,7	11,1	11,5	8,5	7,3	3,5	3,8	-0,1
Déficit fiscal (% del PIB)	-8,7	-2,8	-3,9	-3,1	-2,8	-3,1	-1,0	0,2	-0,8	-3,1	-3,2	-2,5	

Fuente: BCRP
Elaboración propia

Situación distinta se presenta respecto de la política fiscal, pues de manera recurrente se incurre en déficit fiscales significativos, aunque no de la magnitud de los obtenidos en la década de 1980. Luego de una tendencia a la baja en los primeros años del primer quinquenio de 1990, se termina ese periodo con un déficit fiscal al alza, del orden del 3,2 por ciento del PIB en 1995; posteriormente, después de experimentar nuevamente una tendencia a la baja, incluso llegando en 1997 a registrar un saldo positivo aunque marginal del 0,1 por ciento del PIB, los últimos años de la década de 1990 se incurre otra vez en elevados déficit fiscales que alcanzan 3, 3,2 y 2,5 por ciento del PIB los años 1999, 2000 y 2001, respectivamente, no obstante haberse aprobado la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal que establecía déficit menores y decrecientes (ver el cuadro 4).

Desbalances fiscales de esta naturaleza complican el manejo económico y generan inestabilidad, que repercute negativamente en la economía. Además, estas situaciones llevan al sector público a competir por recursos con el sector privado, con las implicaciones que ello tiene para otras variables como la tasa de interés y la inversión. La necesidad de financiar la brecha fiscal genera obligaciones para futuros presupuestos vía mayor deuda. En este contexto, el riesgo país tiende a subir porque está directamente asociado a la capacidad de los países de atender su deuda, la que se debilita precisamente por los recurrentes déficit fiscales. La reciente experiencia Argentina es un caso a tener en cuenta, pues una de las principales causas es el desmanejo fiscal que culminó con una altísima deuda externa, difícil de honrar. Es necesario convencerse de lo nocivo que es este escenario y buscar, en consecuencia, no solo reducir los déficit fiscales sino generar superávit; de lograrse esto último, se estaría en posición, además, de aplicar políticas anticíclicas cuando corresponda.

3. *Impulsar las políticas microeconómicas o estructurales*, ya que elevan el potencial de crecimiento del país. Ello es así porque con base en estas políticas se incrementa la oferta de capital y de mano de obra calificada, aumenta la productividad de los factores de producción, mejora la eficiencia en el uso de los recursos productivos, induce a que los mercados funcionen mejor e incrementa la competencia. Es importante precisar que es necesario preservar los fundamentos macroeconómicos para garantizar estabilidad y poner a la economía en buen pie para crecer; pero se requiere políticas estructurales para mejorar el desempeño económico e incrementar el potencial de crecimiento, con visión de mediano-largo plazo. En términos más técnicos, las políticas microeconómicas son indispensables para expandir la frontera de producción.

De aplicarse estas políticas en el país, en un contexto donde funcione cabalmente la economía de mercado y se respeten los fundamentos macroeconómicos, se podría aspirar a un crecimiento sostenido en el rango de 6-7 por ciento promedio anual. Un estudio reciente realizado por el Banco BBVA determinó que, si se efectuaran las reformas estructurales, el Perú podría crecer por encima del 6 por ciento promedio anual; caso contrario, su estimación se reduce a una tasa del 4 por ciento.

Múltiples son las políticas microeconómicas o estructurales que corresponde llevar adelante al país para acceder a lo expresado; de ellas, destacan por su importancia: la reforma del Estado, las privatizaciones y concesiones, la descentralización productiva, las orientadas al capital humano, como la reforma de la educación y la salud, la reforma laboral, comercial y tributaria, la política de investigación y desarrollo tecnológico, la del mercado de capitales y las políticas sectoriales, entendidas estas como aquellas que van al encuentro de los problemas específicos de los sectores productivos y no como políticas macroeconómicas diferenciadas según sectores. En el Perú, luego de un fuerte impulso al tratamiento y concreción de algunas reformas durante los primeros años de la década de 1990, no solamente se detiene su marcha sino que incluso se retrocede en algunos casos concretos, como el pertinente a las privatizaciones y concesiones y el tema laboral.

4. *Incrementar el nivel de competitividad del país para participar con éxito en el proceso de globalización mundial.* Si aspiramos revertir la tendencia y lograr un saldo beneficio-costo favorable, es necesario tomar conciencia del reto que implica la globalización, proceso que se caracteriza por la apertura progresiva de los mercados vía la rebaja de aranceles y el significativo avance tecnológico que aminora los costos de transacción y de transporte, lo que en conjunto reduce la distancia económica entre los países. En este contexto, los países enfrentarán cada vez mayor competencia en el ámbito nacional, en sus propios mercados, así como en el internacional, cuando quieran acceder a otros mercados.

En consecuencia, es imperativo buscar incrementar el nivel de competitividad de la actividad productiva, tanto de aquellos que producen para el mercado nacional y que deben competir con las importaciones como, en particular, de los exportadores que tendrán que actuar en mercados externos cada vez más competitivos. En particular, corresponde poner énfasis en la necesidad de impulsar las exportaciones, en especial las de mayor valor agregado, pues una economía como la peruana requiere que esta actividad lidere el crecimiento económico para generar divisas y empleo productivo. Lamentablemente, la evolución de nuestras exportaciones ha sido defi-

ciente e insuficiente, como se puede apreciar en el cuadro 5; en treinta años, países que tenían niveles de exportación similar o menor que el Perú han incrementado de manera espectacular sus exportaciones, generando diferencias enormes con el Perú; otros, como Costa Rica, nos han igualado con tendencia a superarnos.

Cuadro 5
Evolución histórica de las exportaciones
(Mill. US\$)

País	Año		
	1970	1990	2000
China	2.307	51.519	249.297
Corea	882	63.659	132.122 *
Chile	1.234	8.373	18.500
Costa Rica	231	1.354	6.577 *
Perú	1.034	3.321	6.857

* Año 1999

Fuente: FMI 2000

Elaboración propia

Para mejorar nuestro nivel de competitividad debemos actuar en tres áreas concretas, adicionales a las correspondientes al mercado, los fundamentos macroeconómicos y las políticas microeconómicas o estructurales. En primer lugar, buscar disponer de una infraestructura y servicios adecuados y modernos expresados en carreteras, caminos vecinales, puertos, aeropuertos, telecomunicaciones, energía, entre otros. En segundo lugar, preparar un idóneo, eficiente y eficaz conjunto de organizaciones públicas y privadas que sirva de apoyo y sea promotor de las actividades productivas; se requieren organizaciones sólidas y adecuadamente coordinadas. Finalmente, propender a una política empresarial moderna e integral que cubra el campo productivo, la distribución física internacional y la comercialización o *marketing*; en este caso, el reto es del sector privado.

5. El quinto y último elemento de la estrategia, no por ello menos importante, es *augmentar la inversión*. Se dejó este tema para el final en razón de que para lograrlo es necesario crear las condiciones apropiadas, lo cual en gran medida se garantiza con los cuatro puntos precedentes.

Diversos estudios señalan que el Perú requiere alcanzar y mantener un nivel de inversión respecto del PIB del orden del 27 por ciento para crecer entre 6-7 por ciento

promedio anual; conforme se aprecia en el cuadro 6, estamos bastante lejos de ese objetivo. Paralelamente, es deseable que en gran medida la inversión sea cubierta con recursos propios, es decir con ahorro interno, para que la dinámica del crecimiento sea autosostenida y como tal menos dependiente del ahorro externo, con lo que en cierta medida se pueden aislar eventos internacionales como las crisis recientes, tal es el caso de la asiática, rusa o argentina.

Cuadro 6
Brecha Ahorro-Inversión
(Porcentaje del PIB)

	1997	1998	1999	2000	2001	Metas 1/
Ahorro interno	18,8	17,2	17,8	17,1	16,3	22,0
Ahorro externo	5,2	6,4	3,7	3,0	2,0	5,0
Inversión	24,0	23,6	21,5	20,1	18,3	27,0

1/: Nivel de ahorro e inversión requerido para un crecimiento del PIB de 7% promedio anual. En la década de 1990, el ahorro interno estuvo en el rango 12-19 % del PIB.

Fuente: BCRP
Elaboración propia

Por cierto, nuestro ahorro interno es bajo y distante del nivel mínimo requerido, tal como se puede ver en el cuadro 6, lo que complica nuestro crecimiento económico porque se requiere significativo ahorro externo para aspirar a tasas altas de crecimiento. La brecha ahorro interno e inversión total es alta. De mantenerse los fundamentos macroeconómicos e impulsarse las políticas microeconómicas, se puede subir la inversión total y el ahorro interno a los niveles requeridos, acortando la brecha, para de esta forma lograr un crecimiento económico dinámico y sostenible, menos vulnerable a los vaivenes externos.

Como se indicó, el crecimiento económico es necesario pero no suficiente para reducir la iniquidad y la pobreza, serán indispensables, además, políticas específicas encaminadas, en particular, a mejorar las oportunidades de los estratos bajos de la población para que puedan generar ingresos adecuados. En este sentido se debe otorgar especial atención a dos aspectos concretos:

1. Incrementar la inversión orientada a mejorar el capital humano, dando prioridad a los grupos de menores ingresos. Esto significa más y mejor educación, capacitación, salud y nutrición. La inversión en recursos humanos es una solución dinámica al problema de la equidad y pobreza, totalmente compatible con el crecimiento econó-

mico, pues de esta forma se incrementa la productividad de la mano de obra, factor indispensable para enfrentar de manera apropiada el proceso de globalización.

Particular injerencia en esta política específica tiene el Estado porque es aceptado que, vía el gasto fiscal adecuadamente canalizado hacia la inversión en capital humano y focalizado en beneficio de los grupos de menores ingresos, se puede contribuir a reducir la iniquidad y la pobreza de manera efectiva.

2. Facilitar la participación de los grupos de menores ingresos en el mercado formal de trabajo, eliminando los sobrecostos laborales y estableciendo una legislación laboral acorde con la flexibilidad que exige el mercado. Esto es particularmente crítico para un país que, como se indicó, tiene a más del 50 por ciento de la población en situación de desempleo o subempleo, aproximadamente 5,4 millones de trabajadores, a los que, como se señaló anteriormente, se suman anualmente alrededor de 332 mil nuevos trabajadores (ver el cuadro 7).

Cuadro 7
Problema cuantitativo del empleo
(Miles)

Incremento de la PEA (2002)	332
Desempleados (2001)	793
Subempleados (2001)	4.594
Total	5.719

Fuente: INEI
Elaboración propia

En este esfuerzo es oportuno mencionar que el reto es no solo crear más oportunidades de empleo productivo, sino que además se debe propender a que sea efectivo de manera descentralizada, para revertir la alta concentración de la actividad productiva en Lima, como se puede apreciar en el cuadro 8. De él se extrae que es profunda la brecha de producción de Lima respecto del resto del país, pues la capital representa casi el 50 por ciento del PIB.

Cuadro 8
PIB por Departamentos
 (Participación porcentual)

Departamento	% del PIB
Lima	46,30
Arequipa	6,79
La Libertad	5,87
Junín	4,64
Lambayeque	4,02
Piura	3,26
Loreto	3,20
Cajamarca	3,17
Ica	3,02
Ancash	2,90
Cusco	2,55
Moquegua	1,86
Huánuco	1,83
Puno	1,78
San Martín	1,46
Tacna	1,35
Ucayali	1,16
Ayacucho	1,06
Amazonas	0,97
Huancavelica	0,87
Pasco	0,65
Apurímac	0,62
Tumbes	0,45
Madre de Dios	0,20

Fuente: INEI

Elaboración propia

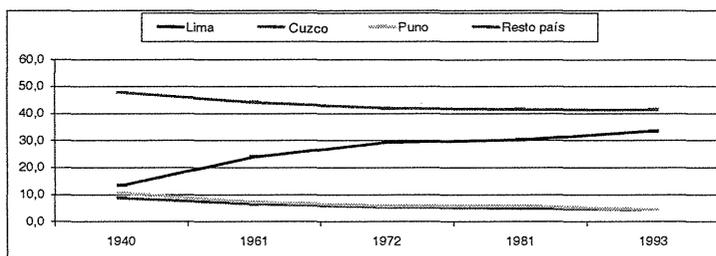
Lo anterior se hace más explícito aún cuando se observa la tendencia de la PEA a concentrarse en Lima, como se aprecia en el cuadro 9 y en el gráfico 7. En poco más de 50 años, Lima ha pasado de absorber el 14 al 34 por ciento de la PEA, incrementando su brecha de concentración de la PEA con el resto del país. Es notoria la reducción de la participación de los departamentos de Puno y Cuzco, cercanos en 1940 a Lima. Es más, pensamos que al año 2002 la concentración de la PEA en Lima se debe haber profundizado, agravando el problema.

Cuadro 9
Participación porcentual de la PEA, según Departamentos
Censos 1940, 1961, 1972, 1981 y 1993
 (Porcentaje)

Departamento	Censo nacional				
	1940	1961	1972	1981	1993
TOTAL PEA (miles de personas)	2.313,5	3.045,0	3.786,2	5.189,7	7.109,5
Lima	13,5	24,0	29,4	30,4	33,6
Piura	6,1	6,2	5,8	6,2	5,6
La Libertad	5,6	5,3	5,4	5,2	5,4
Cajamarca	7,5	6,6	6,0	5,6	5,0
Puno	10,6	7,1	5,8	5,9	4,5
Cuzco	8,8	6,5	5,5	5,1	4,5
Resto país	47,9	44,2	42,0	41,7	41,4

Fuente: INEI
 Elaboración propia

Gráfico 7
Evolución de la PEA de 15 años y más, por censo nacional, según Departamento



Fuente: INEI
 Elaboración propia

El reto de la descentralización está en crear fuentes de trabajo productivo a lo largo y ancho del país. De lograrse, se estaría paralelamente atendiendo el problema de la pobreza porque, como se señaló en la segunda sección, este es particularmente agudo en el interior del país.

BIBLIOGRAFÍA

- BID, Banco Mundial y otros (2001). *III Diálogo para el Desarrollo y Lucha contra la Pobreza: Estrategias para crear Oportunidades de Empleo*. Lima: SASE, febrero.
- De Soto, Hernando (2000). *El misterio del capital*. Lima: Empresa Editora El Comercio S.A.
- Dollar, David y Aart Kraay (2000). *Growth is Good for the Poor*, Working Paper 2587. Washington D.C.: The World Bank Policy Research Department, marzo.
- Fondo Monetario Internacional (2000). *Estadísticas financieras internacionales 2000. Anuario*. Washington D.C.: FMI.
- Harberger, Arnold (1995). "Política monetaria y fiscal para el crecimiento económico con equidad", en *Apuntes 37*. Lima: Universidad de Pacífico, Centro de Investigación, pp. 3-35
- Hunt, Shane (1997). *El problema del empleo en el Perú*, versión revisada. Lima: Confiep.
- Peñaranda, César (2001). "Crisis económica: causas y soluciones", en *Entorno Económico*, N° 85, Revista de la Facultad de Economía. Lima: Universidad de Lima, Fondo Editorial, marzo-junio, pp. 13-19.
- Sen, Amartya (1995). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Editorial Alianza.