

Repensando la Política Económica para el Perú del siglo XXI

Félix Jiménez
Economista Ph. D.
Profesor Principal de la PUCP

Lima, Julio de 2019



FÉLIX JIMÉNEZ. Doctor en Economía (Ph.D.) por la New School for Social Research de Nueva York y Magíster en Economía por El Colegio de México. Fue Adolph Lowe Fellow y Alvin Johnson Fellow en la New School, y recibió el Frieda Wunderlich Memorial Award por su tesis de doctorado.

Es profesor principal del Departamento de Economía de la PUCP. Ha sido Director General de Crédito Público (MEF), Gerente de Finanzas en el Banco de la Nación y consultor de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Entre sus principales publicaciones se encuentran: *Veinticinco años de Modernización Neocolonial: Crítica de las políticas neoliberales en el Perú; Otra Ruta de Desarrollo para el Perú: Crítica del Neoliberalismo y propuesta de transformación republicana* (2016); *Apuntes de Crecimiento Económico: enfoques y modelos* (2015); *Elementos de Teoría y Política Macroeconómica para una Economía Abierta* (2012, 2 volúmenes); *Crecimiento Económico: Enfoques y Modelos* (2011); *La Economía Peruana del Último Medio Siglo: ensayos de interpretación* (2010); *Teoría Económica y Desarrollo Social: Exclusión, desigualdad y democracia, Homenaje a Adolfo Figueroa* (2010, editor); *Crisis Internacional: Impactos y Respuestas de política económica en el Perú* (2009, editada junto a Oscar Dancourt); *Reglas y Sostenibilidad de la Política Fiscal. Lecciones de la experiencia peruana* (2008); *Macroeconomía. Enfoques y Modelos* (2 volúmenes, 2006 y 2007); *La variación de Salarios promedio y de los salarios mínimos en la economía ecuatoriana* (2003); *Ventajas comparativas y economías de escala en las teorías del comercio internacional* (2000); *De la industrialización proteccionista a la desindustrialización neoliberal* (1999); y, *Límites internos y externos al crecimiento económico del Perú* (1988).

“Nuestros comerciantes y fabricantes se quejan generalmente de los malos efectos de los salarios altos (...). Pero nada dicen sobre las malas consecuencias de los beneficios altos. Guardan un silencio profundo por lo que respecta a los efectos perniciosos de sus propios beneficios, y solo se quejan de los ajenos”

Adam Smith, 1776

“Las ideas y el conocimiento, el arte, la hospitalidad, los viajes, estas son las cosas que deberían, por su naturaleza, ser internacionales. Pero dejad que los artículos sean hechos en casa, siempre que sea razonable y convenientemente posible; y sobre todo, dejad que las finanzas sean antes que nada nacionales”.

John Maynard Keynes, 1933

“Las nuevas tecnologías, como la automatización y la inteligencia artificial (IA), reemplazan generalmente a la mano de obra, afectando de manera adversa a los trabajadores, en especial a aquellos poco calificados. Sin embargo, no hay razón por la que esto, necesariamente, deba ocurrir en el futuro. En lugar de políticas (como los subsidios de capital) que promueven inadvertidamente las tecnologías que reemplazan a la mano de obra, los gobiernos podrían promover tecnologías que aumenten las oportunidades en el mercado laboral para los trabajadores menos calificados”.

Dani Rodrik, 2019

“En lugar del crecimiento liderado por las exportaciones los países en desarrollo deben buscar un crecimiento basado en el desarrollo del mercado interno. Pero hay que enfatizar que las exportaciones deben seguir siendo esenciales ya que los países en desarrollo deberán seguir exportando para obtener los fondos necesarios para pagar los préstamos contraídos para financiar el crecimiento. Además, casi todos los países carecen de grandes y suficientes mercados nacionales para ser y sostenerse como autosuficientes. Sin embargo, dicho esto, el sistema de comercio global debe convertirse en el servidor del desarrollo interno, y el desarrollo interno no debe ser renunciado por el bien de la ventaja competitiva internacional”.

Thomas I. Palley, 2002b

A la memoria de mis padres

Félix (†) y María (†)

A Carlota

y a mis hijos

Ricardo, Gabriel y María,

con el cariño de todos los días.

ÍNDICE

SIGLAS Y ACRÓNIMOS PRINCIPALES

PRESENTACIÓN

I. INTRODUCCIÓN

II. ASPECTOS TEÓRICO-CONCEPTUALES INTRODUCTORIOS

- 2.1 Modelo de desarrollo y modelo de crecimiento
- 2.2 Crecimiento Endógeno y el papel de la demanda: de Smith al encuentro entre Smith y Keynes
- 2.3 Adam Smith y el Neoliberalismo

III. LOS PROBLEMAS GENERADOS POR EL MODELO NEOLIBERAL

- 3.1 El carácter primario exportador del crecimiento y sus efectos en la estructura productiva
 - Las políticas que promovieron el crecimiento primario exportador
 - El Cambio en la estructura productiva: nueva hipótesis del subdesarrollo
 - La estructura productiva del subdesarrollo
 - Las debilidades del actual estilo de crecimiento económico
- 3.2 La reducción relativa de la oferta de producción orientada al mercado interno
 - El descuido de la producción para el mercado interno
 - El crecimiento primario exportador es altamente dependiente de importaciones
 - El mercado interno poco desarrollado y la productividad
 - El estancamiento de los salarios reales
- 3.3 Modernización extractivista y la terciarización económica
 - De la economía agrícola a la economía terciarizada de baja productividad
 - Efecto del neoliberalismo en la producción de largo plazo
 - Crecimiento económico y brechas de productividad sectorial
 - Terciarización con reprimarización del crecimiento
 - El estilo de crecimiento extractivista y el Otro Perú
- 3.4 El sesgo del Patrón de acumulación de Capital y sus efectos en la productividad
 - Composición de la inversión y la intensidad de capital
 - La productividad total de factores
- 3.5 Política cambiaria, Posición de cambio y pérdida de competitividad de la producción de transables

- Gestión del tipo de cambio y de las reservas internacionales
- Pérdida de competitividad de las exportaciones no tradicionales

3.6 La desindustrialización prematura

IV. LECTURAS ECONÓMICAS EQUÍVOCADAS Y CRÍTICA A LAS ESTRATEGIAS HETERÓNOMAS DE DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA

4.1 Informalidad y productividad

- La informalidad y el relativo estancamiento de la intensidad de capital
- Crítica a las explicaciones más difundidas
- Sobre los derechos laborales y la informalidad

4.2 La ideología neoliberal de la “trampa del ingreso medio”

- Ingreso per cápita y clase media con empleos precarios
- Trampa o límites del milagro peruano
- Camino al estancamiento económico

4.3 Las estrategias heterónomas de diversificación productiva

- Cuando se olvida, lo viejo aparece como nuevo: la propuesta de Porter
- Diversificación productiva: fallas de mercado y entorno internacional
- “Diversificación productiva”: ejes del “gatopardismo” neoliberal
- El carácter heterónimo del Plan de Diversificación
- La Carrera hacia el Fondo (*Race to the Bottom*)
- El eje de la expansión de la productividad
- La institucionalidad neoliberal es contraria a la política industrial
- Economía Nacional y Globalización

4.4 Crecimiento primario exportador y crítica la política macroeconómica

- El tardío mea culpa del Fondo Monetario Internacional
- La economía creció a pesar de las políticas económicas neoliberales

V. HACIA UNA NUEVA POLÍTICA ECONÓMICA

5.1 Las lecciones para la política económica que nos deja el neoliberalismo

5.2 La importancia de la industrialización manufacturera: las tesis de Adam Smith, Allyn Young, Petrus J. Verdoorn y Nicholas Kaldor

- Características de la industria manufacturera
- La demanda como determinante del crecimiento y las leyes de Kaldor
- La industria manufacturera y los estilos de crecimiento

5.3 El contenido de la Nueva Política Industrial

5.3.1 Diversificar para endogenizar el crecimiento económico

5.3.2 Fundamentos y principios de la nueva política industrial

5.3.3 Eje de la nueva política industrial

- Eje 1: La institucionalidad para el desarrollo industrial
- Eje 2: Inversión en infraestructura para crear y expandir mercados internos y promover el desarrollo productivo

- Eje 3: Financiamiento competitivo en el mercado de capitales en moneda local
- Eje 4: Revolución educativa y tecnológica (acercar la enseñanza científica y técnica al mundo empresarial)
- Eje 5: Salarios, mercado de trabajo y derechos laborales
- Eje 6: Nueva política macroeconómica para el cambio estructural

5.4 La Nueva Política Macroeconómica

5.4.1 Las políticas monetaria y cambiaria

- (1) Las reglas vigentes de las políticas monetaria y cambiaria
- (2) Reformas de las políticas monetaria y cambiaria
- (3) Mejorar la eficiencia de las políticas monetaria y cambiaria
 - a) Adoptar restricciones fiscales y de otro tipo a la entrada y salida de capital financiero especulativo
 - b) Desdolarizar el sistema financiero y la deuda pública
 - c) Fortalecer el mercado doméstico de capitales en soles

5.4.2 Las políticas fiscales y de endeudamiento

- (1) El esquema institucional y el desempeño de la política fiscal
- (2) Reforma de la política fiscal

VI. CONCLUSIONES

REFERENCIAS

CUADROS

- Cuadro 1 Estructura porcentual de las exportaciones (porcentajes)
- Cuadro 2 Crecimiento de largo plazo del PBI 1950-2016 (porcentaje de variación promedio anual)
- Cuadro 3 Inversión bruta fija privada nacional y extranjera

GRÁFICOS

- Gráfico 1 Exportaciones y PBI (var. % 12 meses)
- Gráfico 2 PBI y Términos de Intercambio (TI) (var. % 12 meses)
- Gráfico 3 Producción para el mercado interno entre la demanda interna (porcentajes)
- Gráfico 4 Importaciones entre el PBI manufacturero, agrícola y pesquero
- Gráfico 5 Perú urbano: Sueldos y salarios promedio del año 2007 (salarios de obreros=100)
Resto urbano: Sueldos y salarios promedio del año 2007 (salarios de obreros=100)

- Gráfico 6 Perú: Salario, PBI y exportaciones (variables reales per cápita, 1980=100)
- Gráfico 7 Salarios reales en el sector privado, 1980-2017 (años base 2003)
- Gráfico 8 Remuneraciones reales en el sector público, 1960-2012 (años base 2003)
- Gráfico 9 Productividad media del trabajo, 1950-2017 (soles constantes del 2007 por trabajador)
- Gráfico 10 Exportaciones tradicionales (% de participación en el total de exportaciones, 1980-2018)
- Gráfico 11 Stock de capital per cápita e Inversión en maquinaria y equipo
- Gráfico 12 Productividad total de factores, 1950-2016 (en logaritmos)
- Gráfico 13 Tipo de cambio real bilateral y multilateral (octubre de 1992-febrero de 2019; base 2009=100)
- Gráfico 14 Reservas internacionales (posición de cambio en millones de US\$)
- Gráfico 15 Exportaciones no tradicionales (% de participación en el total de exportaciones)
- Gráfico 16 Participación de la manufactura en el empleo total: 1950-2015 (porcentajes)
- Gráfico 17 Participación de la industria manufacturera en la generación del PBI: 1950-2015 (porcentajes)
- Gráfico 18 Contribución de la manufactura al crecimiento económico (porcentajes)
- Gráfico 19 Exportaciones totales, tradicionales y no tradicionales (tasas de crecimiento)
- Gráfico 20 Inversión extranjera directa y repatriación de utilidades (millones US\$)
- Gráfico 21 Inversión bruta fija privada nacional y extranjera (porcentaje del PBI)

SIGLAS Y ACRÓNIMOS PRINCIPALES

AgroBanco	Banco Agropecuario
BCE	Banco Central Europeo
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
BM	Banco Mundial
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAS	Contratación Administrativa de Servicios
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CDBCRP	Certificados de Depósitos del Banco Central de Reserva del Perú
CIEPLAN	Corporación de Estudios para Latino América
COFIDE	Corporación Financiera de Desarrollo
CONCYTEC	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONFIEP	Confederación nacional de instituciones empresariales privadas
CTS	Compensación por tiempo de servicios
CxC	Ciudadanos por el Cambio
EDPYME	Entidad de Desarrollo para la Pequeña Y Micro empresa
EPE	Estrategia de Promoción de los Exportadores
FED	Reserva Federal de los Estados Unidos
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONAFE	Fondo Nacional de Financiamiento de la actividad Empresarial del estado
GG	Gobierno General
IBEF	Fundación India de Equidad de Marca (India Brand Equity Foundantion)
IED	Inversión extranjera directa
IGDMC	Indicador del Grado de Desarrollo del Mercado de Capitales
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
IR	Impuesto a la Renta
IRICM	Índice de Rendimiento Industrial
ISI	Industrialización por Sustitución de Importaciones
LFRTF	Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal
LPTF	Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal
LRTF	Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal
MAV	Mercado Alternativo de Valores
ME	Moneda Extranjera
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas (Perú)
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego

MINEDU	Ministerio de Educación
MRTF	Marco de Responsabilidad y Transparencia Fiscal
MRTF-SN	Marco de Responsabilidad y Transparencia Fiscal Sub Nacional
MRTF-SPNF	Marco de Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero
MTPE	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (Perú)
Mypes	Micro y pequeñas empresas
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
PBI	Producto Bruto Interno
PEA	Población económicamente activa
PRODUCE	Ministerio de la Producción
PROINVERSIÓN	Agencia de Promoción de la Inversión Privada
PTF	Productividad Total Factorial
PUCP	Pontificia Universidad Católica del Perú
SBS	Superintendencia de Banca, Seguros y AFP
SMV	Superintendencia del Mercado de Valores
SPNF	Sector Público No Financiero
SUNAT	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
SUNEDU	Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria
WEO	Perspectivas de la Economía Mundial (World Economic Outlook)

PRESENTACIÓN

El estancamiento de la economía internacional desde la crisis de 2008-2009, sigue afectando el desenvolvimiento de la economía peruana. Cuando se estanca la demanda externa por nuestros productos primarios y los precios de los minerales ya no crecen, disminuye el ritmo de la inversión extranjera y nacional, y se desaceleran las exportaciones; cuando suben las tasas de interés externas, salen los capitales del país, se frena el endeudamiento externo del sistema bancario y se derrumba el crédito doméstico en moneda extranjera. El efecto de este contexto externo adverso es la desaceleración del crecimiento del PBI. Ya no crece el empleo en las empresas de más de 10 trabajadores y la desaceleración del crecimiento de los ingresos afecta a la expansión de la producción orientada al mercado doméstico. Esta producción se redujo relativamente con la penetración masiva de importaciones que originó el modelo neoliberal primario exportador.

Pero no se trata de un estancamiento internacional coyuntural. Según el WEO de abril de 2019 publicado por el Fondo Monetario Internacional (FMI: 2019), la ligera expansión ocurrida hasta el primer semestre de 2018 (las economías avanzadas crecieron a la tasa promedio de cerca de 2.3% anual) fue debilitada tanto por las tensiones comerciales entre Estados Unidos y China, como por el entorno financiero y económico internacional incierto. En el año 2018 el crecimiento de la producción de las economías avanzadas fue de solo 2.2% y se proyectan tasas de crecimiento de 1.8% y 1.7% para los años 2019 y 2020, respectivamente. China y la India serían las dos únicas “economías de mercados emergentes y en desarrollo” que continuarían creciendo a tasas por encima de 6% y 7% anual, aunque ciertamente menores que las tasas que registraron en el período 2000-2008 del superciclo de las materias¹ y que explican el alto crecimiento de la economía peruana.

¹ Se denomina superciclo de las materias primas al período alto crecimiento que experimentaron sus precios a partir del año 2000. Entre enero de 2000 y julio de 2008 el índice de precios de los *commodities* elaborado por el FMI se multiplicó por cuatro. Después de la disminución que sufren en 2009 por la recesión internacional, los precios de los *commodities* vuelven a subir hasta 2011. En fin el superciclo empieza en 2012 cuando se inicia el descenso de estos precios de manera significativa. Dos factores habrían explicado el

En este contexto de estancamiento internacional hay otros procesos que pueden frenar aún más la recuperación de las economías. En primer lugar, está el ascenso de movimientos políticos populistas de derecha desde la crisis financiera de 2008 que en algunos países han llegado a tomar el poder del Estado tanto en las economías avanzadas (Estados Unidos, Francia, Austria) como en las economías de mercados emergentes (Brasil, Colombia, Argentina y Chile). El discurso “nacionalista” de estos movimientos se parece más al discurso “proteccionista” surgido después de la primera guerra mundial. Estos movimientos no abogan por la reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza, ni por cambios institucionales que terminen con los efectos sociales y políticos perniciosos del mercado autorregulado y favorezcan el desarrollo de una democracia republicana. En segundo lugar, está el cambio estructural en las relaciones de poder económico mundial caracterizado por la pérdida de hegemonía de los Estados Unidos y el ascenso de China. Este país está desplazando comercial y económicamente a los Estados Unidos de los mercados internacionales y de su participación en el total de las inversiones extranjeras. En tercer y último lugar, el impacto de los cambios tecnológicos (inteligencia artificial, robótica, biotecnología, etc., todos asociados a lo que algunos llaman la cuarta revolución industrial) en la organización de la producción y el empleo. Sus efectos sobre el empleo son dramáticos. La destrucción de empleos y su reemplazo por máquinas y robots, ocurre junto a la creación de nuevos empleos (en Bioquímica, computación, información y comunicaciones). Como señala Martínez el saldo neto sobre el empleo en cada uno de los países donde tiene lugar esta revolución industrial “dependerá de la estructura del sistema productivo, los niveles de educación-formación, el grado de penetración de las nuevas tecnologías, los procesos de urbanización, las migraciones internas y externas, el grado de envejecimiento de la población, el cambio climático, la volatilidad geopolítica, entre otros factores” (Martínez 2018: 70).

Estos tres procesos junto al estancamiento de la economía internacional, configuran un escenario propicio para que nuestro país endogenice las fuentes de su crecimiento económico. El crecimiento de la producción y del empleo no puede seguir dependiendo de la producción primaria y de su exportación. La fractura social, económica y política que las élites empresariales y políticas que detentaron el poder reprodujeron en el tiempo, no fue resuelta con la globalización neoliberal. Esta se impuso con un estilo de crecimiento que, en lugar de resolver esta fractura, la ha exacerbado mediante concesiones de territorios amazónicos y

superciclo: la creciente demanda de China y las bajas tasas de interés que habrían estimulado el crecimiento de la demanda de *commodities* como activos alternativos.

andinos al capital transnacional, sin autorizaciones expresas de los respectivos pueblos originarios.

Este modelo económico primario exportador que siguió la pauta de la globalización neoliberal, no desarrolla mercados internos, ni integra la economía con la geografía y la demografía; parte del supuesto que los países comercian porque tienen distintas especializaciones o ventajas, y se benefician, por lo tanto, si cada uno produce y vende lo que sabe hacer relativamente mejor; y, como las ventajas, en el caso de nuestro país, son naturales, se crean cuasi-enclaves que no tienen conexiones con la economía interna y que, por lo tanto, no toman en cuenta los intereses de las comunidades de la sierra y la selva. Todos los gobiernos desde los años noventa favorecieron a la gran inversión transnacional mediante las concesiones petroleras, gasíferas y mineras, poniendo en riesgo el derecho a la tierra de comunidades amazónicas y andinas que carecen de titulación, violando el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, y el principio de la democracia según el cual la soberanía, en su origen y ejercicio, corresponde a la comunidad de ciudadanos, al pueblo.

Es, además, un modelo que fomenta la competencia internacional espuria basada en la supresión de los derechos de los trabajadores, en el mantenimiento de salarios reales estancados, en beneficios tributarios que lesionan la soberanía nacional, y en la desatención de los costos medioambientales de la explotación de recursos primarios. Es un modelo que privilegia las inversiones extranjeras en la actividad primaria exportadora que vende en los mercados externos, en lugar de promover el crecimiento de los mercados internos y el aumento diversificado de la oferta productiva. Como se rechaza la intervención del Estado en la economía, este modelo no fomenta por sí mismo la innovación y no permite aprovechar internamente los frutos del progreso técnico o los aumentos de la productividad a favor del interés nacional. De otro lado, la institucionalidad de este modelo es extractivista, no es inclusiva. Las facilidades tributarias a la inversión extranjera y a las grandes empresas, generan riesgo moral por la pésima señal a los contribuyentes que cumplen con todas sus obligaciones. La reducción de los llamados sobrecostos laborales flexibilizando la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, favorece la conducta rentista-extractivista de los empresarios, la misma que es contraria a la innovación y al aumento de la productividad. Asimismo, la flexibilización de los plazos y, por lo tanto, de los contenidos de los estudios de impacto ambiental de las inversiones en minería, gas y petróleo, atenta contra los derechos de las poblaciones nativas (andinas y amazónicas) y fomenta el extractivismo económico. El propio modelo fomenta,

entonces, el clientelismo y la corrupción que violentan el Estado de Derecho y la Democracia. Precisamente sobre la teoría del modelo económico trata el Capítulo II de este libro.²

En el Capítulo III se describen los problemas generados por el modelo neoliberal primario-exportador en la estructura productiva y la oferta de producción orientada al mercado doméstico. Este modelo no ha integrado social y políticamente al país; en consecuencia, no ha permitido terminar de construir la Nación. Por el contrario, fomentó la terciarización económica de baja productividad y bajos ingresos; y, por sus efectos en el tipo de cambio real, entre otros factores, desindustrializó prematuramente la economía y, subordinó la economía al capital transnacional, afectando los derechos de los pueblos a sus tierras y territorios.

En el Capítulo IV se analizan las lecturas económicas equivocadas de los problemas económicos del país y las estrategias de diversificación productiva heterónomas. Se examinan críticamente las explicaciones sobre la informalidad, la hipótesis del “ingreso medio” y las propuestas de diversificación basadas en las fallas de mercado. También se discute la naturaleza de las políticas macroeconómicas y su relación con los años de crecimiento económico impulsado por la demanda de productos primarios. Por esta razón, es importante anotar aquí que el crecimiento económico de 5% o más de los años 1993 a 1995, 1997, 2002, 2004 a 2008 y 2010-2013, no tienen relación directa con las políticas macroeconómicas adoptadas.

La desvinculación entre las políticas macroeconómicas de corto plazo y las políticas de cambio estructural orientadas a endogenizar el crecimiento y la creación de empleos, fue una práctica constante de los gobiernos progresistas de América Latina y la causa de su fracaso. Su articulación es fundamental para asegurar la persistencia de las transformaciones estructurales. A este objetivo apunta el repensar la política económica para un país como el nuestro: heterogéneo tecnológicamente, con un aparato productivo poco diversificado y sin capacidad de generar empleos decentes.

En el Capítulo V se desarrolla el contenido de esta nueva política económica cuyo propósito es endogenizar el crecimiento y la creación de empleos, mediante la diversificación productiva basada en el desarrollo de la industria manufacturera. El escenario internacional actual de estancamiento y de crisis social y política, abre la posibilidad de rescatar nuestra capacidad de

² Es importante mencionar que en este libro se amplían y sistematizan los temas de teoría y política económicas contenidos en el Jiménez (2016).

autodeterminación frente a la presión de la globalización neoliberal. Cuando el pesimismo sobre el comportamiento futuro de la demanda externa está a la orden del día, como ocurre ahora en la lógica del actual estilo de crecimiento de carácter extractivista, los inversionistas evitan arriesgar sus capitales. En consecuencia, se requiere cambiar este estilo de crecimiento endogenizando la fuente del crecimiento y creación de empleos, y haciendo de la fuente externa su complemento.

El cambio estructural que se propone en este capítulo va más allá de la redistribución de ingresos que impulsaron los gobiernos progresistas de América Latina en los primeros años de este siglo hasta la crisis de 2008-2009. El cambio estructural propuesto se acompaña con una política macroeconómica que se conecta directamente con la nueva política industrial a través de la política cambiaria, el financiamiento y de la política de inversión pública. La nueva política industrial tiene seis ejes que comprenden la institucionalidad para el desarrollo industrial; la inversión en infraestructura para crear y expandir mercados internos; el financiamiento competitivo en el mercado de capitales en moneda local; la revolución educativa y tecnológica para acercar la enseñanza científica y técnica al mundo empresarial; el papel de los salarios y los derechos de los trabajadores; y, una nueva política macroeconómica para apoyar el cambio estructural. En este último eje se proponen reformas en la política monetaria y cambiaria, en el sistema financiero y el mercado de capitales, así como en la política fiscal y de endeudamiento.

Para terminar, debo expresar mi agradecimiento a José Rodríguez, Jefe del Departamento de Economía de la PUCP, que hizo posible que contara con la asistencia de Claudia Torres en el procesamiento de la información utilizada en este libro, en la edición y el ordenamiento de las referencias bibliográficas. Mi reconocimiento a Claudia por su excelente apoyo. También debo expresar mi agradecimiento a mis exalumnos de macroeconomía y crecimiento, M. Sara Chávez Cruz y Marco A. Arroyo Lazo. Ellos leyeron el último borrador de este libro y me entregaron inteligentes comentarios a su contenido y sugerencias para mejorar su edición. Soy el único responsable, como es usual decirlo, de todos los errores y omisiones que se encuentren en este libro.

I. INTRODUCCIÓN

El estilo de crecimiento primario exportador de los últimos 26 años ha sido nuevamente puesto en cuestión con los efectos de la crisis internacional iniciada en 2008-2009: el estancamiento de la demanda externa de *commodities*; términos de intercambio fluctuantes en una tendencia no-creciente; y, condiciones financieras desfavorables. El estancamiento de la demanda global es la característica del actual escenario internacional que se prolongará por varios años más. Se habla de un periodo de estancamiento secular por el que estarían atravesando las economías industrializadas, lo que significaría que el “motor externo” que dio lugar al alto crecimiento de los años 2002-2013, se mantendría apagado por un tiempo relativamente largo. Esto obliga, a países como el Perú, a construir fuentes internas de crecimiento y desarrollo.

Paul Krugman en su libro *The Conscience of a Liberal* (2012), dice que en el período que va de mediados de los cuarentas a mediados de los setentas, mejoró notablemente la distribución del ingreso dando lugar a un período sin precedentes de prosperidad. Este fue el período del *Golden Age* del capitalismo, caracterizado por aumentos de productividad que impulsaban el incremento de los salarios, lo que a su vez estimulaba el crecimiento de la demanda y del empleo. A este crecimiento le seguía el aumento de la inversión que daba lugar a mayores aumentos de la productividad y a nuevas mejoras salariales, generando así —lo que Palley y Krugman llaman— un *círculo virtuoso keynesiano*.

Para estos autores, entonces, la causa de la crisis internacional tiene que ver con el fin de este círculo virtuoso, es decir, con la imposición del modelo neoliberal en todo el mundo desde la elección de Margaret Thatcher en 1979 como primera ministra, de Ronald Reagan en 1980 como presidente y la generalización de las políticas del Consenso de Washington desde 1989 con el patrocinio del FMI y del BM. Las políticas neoliberales destronaron el papel motor de los salarios reales en el crecimiento de la demanda al desconectarlos de los aumentos de la productividad, y acrecentaron la desigualdad en la distribución de los ingresos. Según Krugman (2012) la desigualdad aumentó hasta alcanzar los niveles registrados en los años

veinte y treinta del siglo pasado; y, el resultado fue la generación de insuficiencia estructural de demanda efectiva.³

En los Estados Unidos el impacto negativo que sobre la demanda agregada tuvo esta desconexión entre la tasa de crecimiento de los salarios reales y la tasa de crecimiento de la productividad, fue neutralizado inyectando demanda, primero, mediante déficit fiscales, segundo, con la reducción del ahorro privado personal cuando declinó el papel del déficit público y, tercero, mediante el creciente endeudamiento que se adicionó al desahorro — debido al estancamiento de los sueldos y salarios reales— como mecanismo de financiamiento de los gastos de consumo de las familias. El resultado fue la elevación del ratio de deuda privada respecto a los ingresos hasta hacerse insostenible. El neoliberalismo desmanteló todos los estándares regulatorios y —como señala Palley (2016)—, convirtió al endeudamiento y a la inflación de precios de los activos financieros en motor del crecimiento de la demanda.

Las innovaciones financieras alentaron la expansión de los créditos hipotecarios y de las deudas soberanas en un entorno desregulado y de bajas tasas de interés. Se elevaron los ratios de deuda privada respecto a los ingresos de las familias y de la deuda pública respecto al PBI hasta hacerse insostenibles. Es claro que el creciente endeudamiento privado y público neutralizó la insuficiencia de demanda, en distintos momentos y con distintos énfasis en Estados Unidos y Europa, y, cuando las deudas se hicieron insostenibles, terminaron, en ambos casos, en recesión y crisis bancarias.

La transferencia de ingresos del sector real hacia el sector financiero, el aumento de la desigualdad y el estancamiento de los salarios, desembocaron así en una crisis cuya superación radical no será posible si no cambia este patrón de crecimiento.

La crisis de 2008-2009 ha configurado, entonces, un escenario externo que está caracterizado por la disminución del crecimiento de la economía mundial, en especial de la economía China;

³ «Las reformas que a finales del siglo XX impusieron dirigentes políticos como Thatcher, Reagan y Pinochet en sus respectivos Estados, están ahí para dar testimonio de esa actitud voluntarista. Lo mismo podría decirse de la famosa *terapia de choque* que se aplicó en los países de la Europa del Este después de la caída del muro de Berlín, y también de las intervenciones de los Estados occidentales durante la crisis económica de 2008-2009 para salvar los bancos privados. Ahora, mientras los beneficios siguen siendo individuales, los riesgos se socializan. Se trata de un *neoliberalismo de Estado*, una contradicción que hace dudar de la coherencia interna del proyecto» (Todorov 2012: 94-95).

la reducción de los precios de los minerales o el fin de su ciclo ascendente; y, una notable incertidumbre respecto a la tasa de interés y política monetaria de los Estados Unidos que seguirá provocando volatilidad en los mercados financieros, en especial, en los mercados de divisas de los países como el nuestro. Este escenario adverso para la economía peruana —que para muchos será prolongado— prácticamente ha apagado el motor de su crecimiento.

Si el escenario internacional descrito empeora o si solo se prolonga el actual estancamiento de la economía mundial, no hay manera de que la economía peruana reedite sus tasas de crecimiento registradas en el período previo a la crisis.

Existen tres factores importantes que caracterizarán el entorno internacional y que tendrán efectos en el ritmo de crecimiento de la economía peruana. En primer lugar, el lento y bajísimo crecimiento de la eurozona. En segundo lugar, la limitada recuperación de la economía de los Estados Unidos y el cambio de signo de su política monetaria. Y, en tercer lugar, la desaceleración del crecimiento de la economía China como resultado de las reformas destinadas a cambiar su estilo de crecimiento.

El primer factor puede ser asumido como un dato que no tendrá mayores impactos en nuestra economía. El BM y el propio Banco Central Europeo (BCE) pronostican tasas de crecimiento para los próximos dos años por debajo de 2.0%, en promedio, con la advertencia de que “persisten los riesgos que amenazan la recuperación” de los países de la eurozona. Para Estados Unidos se proyecta tasas de crecimiento de 2.3% para el año 2019 y de 1.9% para el año 2020 (FMI: 2019).

Sobre el segundo factor, no obstante que su recuperación económica no es todavía notable, la Reserva Federal de los Estados Unidos (FED) volvió a incrementar su tasa de interés en diciembre de 2018 situándola 2.5%. Sin embargo, las autoridades de la FED ya no prevén un alza de la tasa de interés durante el presente año 2019.⁴ De otro lado, hay que mencionar que la FED ya no hace emisiones monetarias mensuales destinadas a la compra de títulos del tesoro y bonos hipotecarios que realizaba con el objetivo de reducir las tasas de interés de mediano y largo plazo. El consecuente aumento de las tasas de interés eleva el costo del

⁴ Al inicio de la crisis, el 16 de diciembre de 2008, la FED redujo su tasa de interés a 0.25 y luego la mantuvo en este nivel hasta el 16 diciembre de 2015 cuando la subió a 0.5%. El aumento del empleo y de la tasa de crecimiento económico (2.9% en el año 2018%), apoyaron ocho incrementos graduales de su tasa de interés desde diciembre de 2015 a setiembre de 2018. La FED subió su tasa a 2.25% el 26 de setiembre y a 2.5% el 19 de diciembre de 2018.

endeudamiento y de los préstamos hipotecarios, con lo cual se afecta a la industria de la construcción que es uno de los motores de la actual recuperación económica de los Estados Unidos.

Respecto del tercer factor, hay que mencionar que el pleno del partido comunista Chino — efectuado en noviembre de 2013— acordó un conjunto de reformas orientadas a modificar su estilo de su crecimiento económico; es decir, determinó abandonar el estilo liderado por las exportaciones que descuidó los mercados internos y los niveles de vida de los trabajadores y consumidores, en especial, de campesinos y familias rurales. La necesidad de estas reformas se discute desde los años 2006-2007. El carácter insostenible y desbalanceado de su modelo exportador fue denunciado en marzo de 2007 por el entonces primer ministro Wen Jiabao. Bajo este modelo exportador se realizaron gastos en proyectos de inversión masivos con tasas de retorno reales negativas y la deuda aumentó por encima de la capacidad de pago de sus servicios.

Las reformas están orientadas precisamente a resolver esos problemas. Se propone desviar recursos del sector económico estatal hacia las pequeñas y medianas empresas, así como incrementar la participación del consumo en la demanda interna. En términos específicos, estas reformas suponen, entre otras cosas, cambiar la política de tasas de interés y crediticia, la composición de la asignación de los créditos, estimular la innovación, reformar la propiedad de la tierra y los requisitos de residencia, e instaurar el imperio de la ley. El horizonte temporal de estas reformas se extiende hasta el año 2020.

La implementación de las reformas desacelerará el crecimiento chino y con ello presionará a la baja de los precios de las materias primas. Según el FMI (Abril, 2019), este año y el próximo crecerá a las tasas de 6.3% y 6.1%, respectivamente. Hay que recordar que, de acuerdo con el sinólogo Michael Pettis “la ejecución exitosa de las reformas será exactamente la explicación de por qué las tasas de crecimiento caerán bruscamente” (2018).⁵

La crisis internacional —que se desencadena precisamente en los países que se alinearon con las políticas desregulatorias— es, entonces, la crisis del modelo neoliberal; y, no un fenómeno puramente financiero. Por lo tanto, su solución supone abandonar el modelo neoliberal;

⁵ En el período 1978-1995, la economía china creció a la tasa de 10.1% promedio anual. Entre 1996 y 2002, creció a la tasa de 8.6%; y, en el período 2003-2010, lo hizo a la tasa de 11.0%. Después su crecimiento se desacelera. Entre 2011 y 2014 crece a la tasa de 8.1% promedio anual; y, entre 2015 y 2017 a la tasa de 6.8%. En el año 2018 creció a la tasa de 6.6%.

eliminar el endeudamiento como motor del crecimiento de la demanda y restablecer el papel de los salarios y de los mercados internos en las economías industrializadas.

Perspectivas del crecimiento económico peruano

En economías como la nuestra —dado el escenario internacional descrito anteriormente— será cada vez más difícil sostener un estilo de crecimiento primario exportador y adicto a importaciones. La desaceleración del crecimiento chino, la inexistencia de un nuevo superciclo de los precios de las materias primas (como el registrado en los años 2003-2013) y la salida de capitales del país, serán factores que conspirarán contra la expectativa de crecimiento de la economía peruana a tasas iguales o superiores al 4% anual y menos a las tasas que se registraron durante la “década dorada” de 2003-2013.

Las políticas fiscal y monetaria contra-cíclicas no pueden reemplazar a ese “motor externo”, ni configurar, sin cambios estructurales y de precios relativos, las condiciones para un nuevo estilo de crecimiento, distinto al neoliberal primario exportador. Por otro lado, no tenemos capacidad interna, agrícola e industrial manufacturera, para basar el crecimiento en la productividad, la innovación y en la generación simultánea de empleos e ingresos dignos. El escenario internacional actual está marcando la hora de la diversificación productiva y de la industrialización.

¿Qué efectos tendrá el cambio de signo de la política monetaria de Estados Unidos? La subida de las tasas de interés de mediano y largo plazo impactará negativamente en los precios de las materias primas porque acrecentará el costo de sus inventarios. Este efecto eliminará cualquier tendencia al aumento de sus precios, con lo cual se afectará negativamente el crecimiento de la economía peruana. Por otro lado, provocará una salida de capitales financieros, salida que, a su vez, presionará al alza del tipo de cambio y desacelerará el crecimiento del crédito, con lo cual también se desacelerará el crecimiento de la economía peruana. Entonces, en un escenario con precios de las materias primas que ya no crecen al ritmo de antes y con capitales financieros que se fugan, será imposible replicar tasas iguales o mayores al 6.8% como las que se registraron, en promedio, durante 2002-2008.

La tasa de crecimiento promedio anual del PBI fue de 3.1% entre el año 2013 y 2017. En el año 2018 la tasa de crecimiento fue de 4.0%. Según información proporcionada recientemente por

el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI: 2019) el PBI creció entre enero y febrero de 2019 a la tasa anual de 1.83%. Además del sector agropecuario y del sector electricidad, gas y agua, están creciendo fundamentalmente los sectores de servicios. Lo más probable es que este año 2019 también se frustren las expectativas de crecer por encima de 4% si la reciente desaceleración observada en el mes de junio continúa. Impulsar la “operación de importantes proyectos mineros y de infraestructura” con base a la expectativa de la recuperación sostenida de la economía mundial puede chocar, también, con otra frustración.

Los voceros oficiales del gobierno pronosticaron la recuperación sostenida de la economía a partir del 2018. EL BCRP bajó su tasa de referencia de política de 3.25% a 3% en enero y a 2.75% en marzo de 2018. Desde marzo de 2018 hasta abril de 2019 la tasa de interés de referencia se ha mantenido en 2.75%. Por su parte el MEF anunció que impulsaría el crecimiento de la inversión pública por encima del 12% anual, pero esta creció solo a la tasa de 8.4% en el año 2018. No se tomó en cuenta que el escenario internacional seguirá incierto debido al aumento de las tasas de interés en Estados Unidos y de la desaceleración del crecimiento económico de China, acentuada con la “guerra comercial” declarada por el gobierno de Donald Trump. Los precios de los minerales tampoco iniciarán una nueva tendencia creciente. A todo lo anterior hay que agregarle un escenario político mundial más conflictivo. No hay señales, entonces, de una franca recuperación de la demanda externa por los productos que exportamos y, por lo tanto, no regresaremos al alto crecimiento de los años 2010-2013 (6.7% en promedio).

Es importante señalar, sin embargo, que las tasas de crecimiento que se registren en los próximos años serán sólo el resultado del crecimiento de algunas actividades terciarias de servicios, que aportan muy poco a la generación de capacidad productiva per cápita. Cuando la capacidad productiva per cápita no crece o se estanca, se expande el sector informal y el subempleo.

II. ASPECTOS TEÓRICOS-CONCEPTUALES INTRODUCTORIOS

2.1 Modelo de desarrollo y modelo de crecimiento

□ *El concepto de modelo económico*

Un modelo económico se define, en primer lugar, por la forma cómo se asignan los recursos con el propósito de aumentar la capacidad de producción de una economía. Si esta asignación se hace fundamentalmente a través del mercado, entonces se trata de un modelo económico de mercado. Pero esto no es suficiente. La asignación de recursos a través del mercado presupone la existencia de una determinada estructura de precios relativos. Este es el segundo elemento definitorio del modelo económico, pues la naturaleza de esa estructura determina el patrón de crecimiento de una economía (cómo crece y cómo acumula capital); es decir, nos permite identificar no sólo a los sectores que lideran el crecimiento económico, sino también el carácter de la relación que establece la economía de un país con el resto del mundo. El patrón de crecimiento y acumulación de capital y la tecnología que se adopta, permite saber si el modelo económico tiene fuentes internas que lo impulsan y si es capaz de generar empleo e ingresos, y también de multiplicarlos. Si este patrón es primario exportador y no se sustenta en la expansión del mercado interno, entonces, el crecimiento económico generará relativamente poco empleo y se frenará, más temprano que tarde, por el desequilibrio externo que él origina.

¿Cómo se configura una determinada estructura de precios relativos? Son las reformas y los esquemas institucionales de política macroeconómica los que configuran una determinada estructura de dichos precios. Veamos, por ejemplo, lo ocurrido en los años de crecimiento 1993-1997. Se trató de un crecimiento fundamentalmente reprimarizador y contrario a la producción de transables no primarios, con fuerte apreciación cambiaria y crédito doméstico en moneda nacional relativamente caro. Se utilizó el tipo de cambio como principal instrumento antiinflacionario en un mercado con altas tasas de interés del crédito en moneda nacional y que favorecía el crédito en dólares. En consecuencia, las altas tasas de crecimiento de los años 1993-95 y 1997 no fueron lideradas por los sectores transables, sino por los

sectores no transables y la producción de *commodities*, y fueron acompañadas de significativos déficit en la balanza comercial.

□ *El modelo de desarrollo neoliberal*

¿Cuál es la teoría del desarrollo que fundamenta a un modelo de crecimiento? Hay abundante literatura que diferencia claramente las teorías del desarrollo de los modelos de crecimiento. Las primeras corresponden a la visión global acerca de la evolución de las economías y sociedades a largo plazo y que es propia de una corriente de pensamiento; mientras que el modelo de crecimiento es su expresión formal. No se puede discutir el modelo de crecimiento al margen de la corriente teórica de la cual es parte.

En consecuencia, importa saber en qué consiste la concepción neoliberal del desarrollo para entender mejor su modelo de crecimiento. En general el modelo económico, como lo hemos mencionado anteriormente, está definido por un patrón específico de acumulación de capital que da lugar a un determinado liderazgo sectorial y de demanda en el crecimiento económico. El modelo económico incluye una estructura de precios relativos, una forma de financiamiento y una estructura de demanda que determinan, conjuntamente, el patrón de crecimiento (quién lo lidera) y el tipo de tecnología que se adopta. Por su parte, estos dos últimos, el patrón de crecimiento y la tecnología, determinan los niveles y la calidad de empleo de la fuerza laboral. Este es un concepto general.

Con base a este concepto puede decirse, entonces, que un modelo que se orienta hacia las exportaciones en su versión neoliberal implica la desregulación al máximo de los mercados (en particular, del mercado de trabajo), la reducción significativa de aranceles o su eliminación, y la asignación de un papel subsidiario y neutral al Estado. Específicamente en países como el nuestro, la expresión formal de la teoría del desarrollo neoliberal es un modelo de crecimiento primario exportador, con precios relativos clave (como el tipo de cambio real y el salario real) que estimulan la producción de no transables (sectores de comercio, servicios y construcción) y favorecen a la inversión extranjera en sectores con alta renta natural, en sectores con mercados cautivos y en sectores exportadores no tradicionales que operan con mano de obra barata y de baja calidad.

Ciertamente, este estilo de crecimiento se impone y se mantiene por una élite de poder o coalición de poder que controla el aparato del Estado. Previamente, para hacer posible este control, las instituciones multilaterales (BM y FMI) propiciaron, durante la década de los

ochenta y noventa, políticas y reformas que ayudaron a la constitución de una coalición entre el capital transnacional y el gran capital nacional financiero y minero, junto con una oligarquía política y una tecnocracia que se alojaron y se alimentaron en los círculos de poder del Estado. Pero, sin duda alguna fue la espectacular crisis económica generada por Alan García en su primer gobierno (1985-1990), la que allanó el camino al neoliberalismo.

El sustento teórico de este modelo de crecimiento, es la escuela neoclásica decimonónica remozada con la hipótesis de expectativas racionales de la década de los años 1970s. Esta escuela hace énfasis en la eficiencia del mercado autorregulado y sostiene que las distorsiones en el mercado son originadas por la intervención del Estado. Específicamente, según esta teoría, en ausencia de intervención del Estado, el capital y el trabajo, perciben como remuneración lo que señala el mercado; y, lo que señala el mercado depende de la escasez relativa y de la productividad de dichos factores. Por lo tanto, el mercado libre conduce supuestamente al pleno empleo de los factores, pues sus precios se ajustan para asegurar que esto ocurra. De esta manera, si el mecanismo de precios asegura la tendencia automática hacia el pleno empleo, las políticas gubernamentales son contraproducentes. Así, para el neoliberalismo las reformas laborales del New Deal, que favorecieron la sindicalización y la mejora de los salarios, fueron distorsiones más que correcciones a las fallas de mercado. A nivel del comercio internacional, la teoría sostiene que los países comercian porque tienen distintas especializaciones y que, por lo tanto, pueden beneficiarse del comercio si cada uno produce y vende lo que sabe hacer relativamente mejor.

Esta teoría del desarrollo neoliberal se enfrenta al consenso keynesiano dominante durante los años del Golden Age del capitalismo 1945-1973. Para la escuela keynesiana las decisiones de gasto se toman en un contexto de incertidumbre y no en un contexto de escasez. Se sostiene que el nivel de actividad (de producción y de empleo) está determinado por el nivel de demanda agregada y que la economía adolece de deficiencias periódicas de demanda; por lo tanto, son necesarias las políticas, monetaria, cambiaria, de ingresos y/o fiscal, para asegurar la estabilización y el pleno empleo. El neoliberalismo —o neoconservadurismo como lo denomina Paul Krugman (2012) refiriéndose al período que se inicia con el gobierno de Reagan de 1980 en los EE.UU.— descarta la propuesta keynesiana de una administración activa de la demanda orientada al objetivo de pleno empleo.

El modelo de crecimiento económico neoliberal hace énfasis en el mercado externo como fuente de demanda y en el liderazgo de la inversión privada extranjera, como fuentes de

crecimiento económico. De aquí su orientación hacia la especialización primario exportadora y a la terciarización de la economía. La resultante composición de la oferta productiva depende de lo que “sabemos hacer relativamente mejor” y de las tecnologías imperantes. La demanda que corresponde a esta oferta —que fundamentalmente proviene del mercado externo— tiene una composición que reproduce (junto a la coalición político social en el poder) una distribución desigual del ingreso. Los elementos consustanciales al modelo neoliberal de crecimiento son: la política antisindical, la ausencia de derechos laborales y sociales para los trabajadores, el debilitamiento de las instituciones de protección social y la reducción del Estado.

2.2 Crecimiento Endógeno y el papel de la Demanda: de Smith al encuentro entre Smith y Keynes

La teoría del crecimiento nace con la *Riqueza de las Naciones* de Smith (2006 [1776]). Podríamos decir también que los aspectos institucionales, sociales y morales que definen el contexto en el que se desenvuelve la economía de mercado son desarrollados en su obra *La Teoría de los Sentimientos Morales* (1982).

Smith escribe en plena revolución industrial.⁶ Sostiene que el motor del crecimiento del producto per cápita es la división del trabajo y que ésta depende del tamaño del mercado que, por lo tanto, opera como su principal restricción. No hay microeconomía ni agentes representativos en su teoría. Smith, siguiendo a William Petty (1690), teoriza sobre la diversificación del aparato productivo, la aglomeración espacial de las actividades manufactureras, el aumento de la productividad y la generación de ventajas competitivas en

6 La Primera **Revolución industrial** tiene lugar entre la segunda mitad del siglo XVIII y principios del siglo XIX. Ocurren profundos cambios socioeconómicos, tecnológicos y culturales, primero en Gran Bretaña y después en el resto de Europa Continental. De una economía basada en el trabajo manual se transita a otra dominada por la industria y la manufactura, cuya capacidad de producción y productividad aumenta notablemente con las innovaciones tecnológicas y la consecuente mecanización (máquina de vapor, máquina de hilar y otras). La Segunda **Revolución Industrial** se inicia entre 1850 y 1870, y termina en 1914. Junto a la aparición de nuevas industrias (la industria química, eléctrica y automovilística), el proceso de industrialización se extiende a nuevos países (Alemania, Rusia, Japón, Estados Unidos). Se desarrollan nuevas formas de energía como el gas y el petróleo y aparecen nuevas máquinas e invenciones como el motor de combustión interna, el aeroplano y el automóvil, a refrigeración mecánica, el teléfono y la radio. (para una mayor comprensión de estos procesos de cambio, véase: Bairoch: 1967, Hobsbawm: 1981; Dobb: 1971).

una economía de mercado. La diversificación está asociada a la división social del trabajo, y la extensión y profundidad de esta división del trabajo está limitada por el tamaño del mercado.

La división del trabajo opera generando un proceso de rendimientos crecientes que se retroalimenta y que da lugar —como nos recuerda Young (1928)— a una continua diferenciación de productos, a la aparición de nuevos productos, nuevas industrias, y nuevos métodos de producción y organización. La diversificación productiva que resulta de la división del trabajo es la base de la competitividad. Este es un planteamiento contrario a aquel que propone la especialización de la economía como base de un comercio internacional ventajoso.

Adam Smith fue el primero que explicó el cambio técnico endógeno y que, al mismo tiempo, teorizó sobre la construcción de una economía de mercado nacional. Se le menciona como el profeta del mercado sin justicia ni valores éticos. No obstante, Smith, jamás teorizó ni defendió el mercado auto-regulado. Fue partidario de un Estado fuerte, con capacidad de crear y reproducir las condiciones de existencia del mercado; con capacidad de regular su funcionamiento e intervenir en él para corregir sus efectos sociales y ambientales indeseables.

Como dice Enrique Ujaldon, *La Riqueza de las Naciones*, es “un largo alegato que intenta desacreditar las vinculaciones entre poder económico y poder político que no están puestas al servicio del interés de todos; y, a su vez, como una apología de un Estado que vele, por un lado, por controlar las apetencias monopolísticas de los comerciantes y, por otro, que sea institucionalmente lo suficientemente fuerte como para generar y mantener en el tiempo un sistema en el que sea posible la libertad.” (2008: 116)

Smith tampoco defendió al capitalismo como motor del progreso. Para él una economía nacional de mercado puede seguir la ruta de una economía no capitalista. En fin, tampoco fue partidario de la explotación del trabajo mediante el mecanismo de la plusvalía relativa. Él se preocupó más de la división social del trabajo y de la extensión del mercado nacional como límite al crecimiento de la productividad y del cambio técnico. En su obra de 1776, se encuentra la respuesta a la pregunta ¿Cómo se crean mercados? ¿Cómo sea crea un sistema económico de mercado nacional?

Con David Ricardo (1817) ocurre el gran viraje a finales del siglo XIX. Basa su teoría de la distribución en los rendimientos marginales decrecientes de la tierra, para concluir luego que la existencia de la clase improductiva rentista terrateniente conduce a la desaparición de los beneficios capitalistas, a la consecuente desaceleración de la acumulación de capital y, por lo

tanto, a una situación de estado estacionario que indica la ausencia de crecimiento económico del producto per cápita.

Utiliza la ley de Say para criticar a Malthus quien sostenía que la desaparición de la clase improductiva terrateniente generaría insuficiencia de demanda. Es importante recordar que Keynes rescata la teoría del subconsumo de Malthus, aunque señala que este no toma en cuenta las ventajas sociales que todavía se puede conseguir del aumento de la inversión.

La revolución marginalista de finales del siglo XIX (el inicio de la segunda revolución industrial) que dio lugar a la llamada teoría neoclásica, siguió la ruta de Ricardo ampliando la operación de los rendimientos marginales decrecientes a todos los factores de producción, producidos y no producidos. Los rendimientos crecientes fueron considerados contrarios al equilibrio de los mercados.

La competencia, de ser un proceso, pasó a ser una estructura de mercado, los rendimientos decrecientes o su consecuencia, los costos marginales crecientes, pasó a fundamentar la curva de oferta de producción, mientras que las funciones convexas de utilidad pasaron a fundamentar la curva de demanda.⁷ La gran síntesis de esta revolución marginalista (de la utilidad y de la productividad marginal) la hizo K. Wicksell (1901).

Durante todo el período de la segunda revolución industrial hasta la crisis de los años treinta del siglo XX, se abandonó el interés por la teoría del crecimiento económico.

Harrod (1939) y Domar (1946), fueron los primeros en reintroducir el interés por el tema del crecimiento llevando al largo plazo la hipótesis keynesiana de inestabilidad y desempleo de la fuerza laboral.

⁷ En el mundo de Smith y Ricardo, la fuerza sistemática que permite generar conocimiento científico sobre el funcionamiento de una economía de mercado, es la competencia. No la competencia perfecta de los neoclásicos, sino un proceso resultante de la búsqueda de oportunidades de mayores excedentes económicos, poniendo en movimiento los medios de producción (como en Smith), el capital (como en Ricardo) o desarrollando el capital mediante la introducción de nuevas tecnologías y procesos de producción (como en Marx y Schumpeter). La famosa “mano invisible del mercado” de Smith no es, por supuesto, la teoría de la oferta y demanda neoclásica, sino la teoría de la gravitación de los precios de mercado hacia los precios naturales por la fuerza de la competencia. Cuando estos precios naturales (Smith) o de producción (Ricardo) se determinan, no se modifica el nivel de la tasa de salarios reales. Esta tasa no es ni tiene por qué ser igual a la productividad marginal del trabajo. No obstante, para los clásicos la economía podía funcionar con desempleo involuntario y podía disminuirse la tasa de desempleo sin deprimir el consumo (¡aumentar el ahorro!) para aumentar la inversión.

Pero fueron los neoclásicos —Solow (1956), Cass (1965) y Koopmans (1965)— que, debatiendo con Harrod y Domar, revivieron el estado estacionario ricardiano: La sustitución de factores y los rendimientos decrecientes del capital aseguran la convergencia hacia este estado estacionario, el mismo que es definido por una economía que crece a la tasa que crece su fuerza laboral; es decir, una economía cuyo producto per cápita permanece constante.

El crecimiento sostenido del producto per cápita registrado durante el Golden Age de 1945 a 1980, la expansión del comercio y los nuevos cambios técnicos, rápidamente desprestigiaron a los modelos neoclásicos del crecimiento. Su explicación del crecimiento del producto per cápita mediante un cambio técnico exógeno era insostenible.

El retorno a Smith ocurre desde los años sesenta del siglo XX. Es el retorno a su concepción del crecimiento determinado endógenamente por la interacción de la competencia, la división del trabajo y los rendimientos crecientes, como proceso que se autorrefuerza.

Nadie podía aceptar el carácter exógeno del cambio técnico. Nadie podía seguir aceptando la presencia dominante de rendimientos marginales decrecientes de los factores trabajo y capital en un mundo que continuaba diversificando la oferta de productos y de creciente comercio intra-industrial. Además, la controversia sobre la teoría del capital y la función de producción neoclásicas había abierto el camino para la construcción de una nueva teoría del crecimiento.

Los nuevos modelos de crecimiento endógeno desarrollados en el último medio siglo introducen la división del trabajo para evitar que opere los rendimientos marginales decrecientes del capital físico. Se trata de una particular interpretación de la división del trabajo, porque se sostiene que su incremento es el resultado de la creciente acumulación de capital que da lugar a un creciente aprendizaje social que se expresa en un stock de capital humano mayor, el mismo que, al aumentar la eficiencia del trabajo, neutraliza la caída del producto marginal del capital (Arrow: 1962; Romer: 1986; Lucas: 1988). Otros sostienen que hay una división del trabajo porque existe un sector que produce nuevo conocimiento mediante investigación y cuya acumulación como capital intangible neutraliza los rendimientos decrecientes del capital (Romer: 1986).

En fin, en todos estos modelos el capital humano está concebido de forma tal que aumenta el stock de capital en términos de unidades de eficiencia, y que este efecto eficiencia es lo

suficientemente fuerte como para contrarrestar la caída del producto marginal del capital físico. De esta manera, el crecimiento puede ser sostenido endógenamente.

Desafortunadamente, casi todos los modelos de crecimiento endógeno, al igual que los modelos de tecnología exógena, ignoran la demanda efectiva y hacen énfasis solo en factores de oferta —salvo el modelo de generaciones de capital heterogéneo (Solow 1956: 65-94). Suponen que la inversión está determinada por el ahorro y que todo el ahorro es automáticamente invertido.

Los modelos que están limitados por factores de demanda son los que muestran el encuentro entre Keynes y Smith (Jiménez 2011: 4 -165). Como ya se mencionó, para Smith, la extensión de la división del trabajo y los rendimientos crecientes están limitados por el tamaño del mercado, y por Keynes sabemos que el tamaño del mercado está determinado por la demanda agregada. También sabemos que la igualación entre la oferta y la demanda es complicada en presencia de rendimientos crecientes.

Los rendimientos crecientes pueden generar una tendencia al monopolio o al oligopolio y a la concentración del mercado, incrementando notablemente la participación de las ganancias en el ingreso total y afectando de esta manera las decisiones de inversión, o más generalmente, dando lugar —como dice Bhaduri (2006)— a fallas en la creación de la demanda necesaria para hacer rentable la continua expansión de la oferta.

Los que siguen a Schumpeter (1954) dirán que una estructura de mercado oligopólica da lugar a una destrucción creativa a través de un rápido progreso técnico; y, los que siguen a Steindl (1979) afirmarán que las mayores participaciones de las ganancias en un mercado cada vez más concentrado conducen al estancamiento porque deprimen la demanda agregada.

Sin embargo, la verdad es que una mayor participación de las ganancias puede disminuir la demanda de consumo porque reduce la participación de los salarios, pero, al incrementar el margen de ganancia por unidad vendida, puede estimular la demanda de inversión. Por lo tanto, el efecto sobre la demanda agregada es ambiguo. Depende de qué efecto domine para saber si se produce una tendencia al estancamiento o un crecimiento impulsado por la inversión. Keynes nos recuerda que hay dos caminos para ampliar la producción: el incremento del consumo o el incremento de la inversión. Si, como dice Keynes, “las prácticas sociales y la distribución de la riqueza que se resuelve en una propensión a consumir indebidamente baja” (1965: 308) domina frente al estímulo de la demanda de inversión,

estaremos frente a un proceso de subconsumo que conduce al estancamiento. De lo contrario, estaremos en una senda de crecimiento impulsado por la inversión; es decir, por las “ventajas sociales que permite el aumento de la inversión”. (Bhaduri y Marglin 1990: 376).

La ruta de la política económica para apoyar el crecimiento y beneficiar a la sociedad en su conjunto está así abierta con claridad. El buen entendedor se habrá dado cuenta que no es necesario optar por un extremo, aunque los neoliberales lo hicieron empezando con Reagan y Thatcher.

Para terminar, ¿de qué nos sirve estudiar los distintos enfoques y modelos de crecimiento económico en un país como el nuestro?

En primer lugar, de Smith podemos aprender cómo se crean mercados o cómo se construye una economía nacional de mercado; es decir, el sustrato económico de una nación, de una identidad o de una comunidad política territorializada. El papel de la infraestructura es fundamental para conectar la economía con la geografía y la demografía. Esta conexión es la base para la creación y/o la expansión del mercado: extiende la división social del trabajo (al promover el desarrollo de nuevas actividades económicas) y, al mismo tiempo, genera un circuito ingreso-gasto como parte de un proceso de crecimiento endógeno. Al tema de la infraestructura, se agrega el de la educación que promueva la investigación y una enseñanza adecuada al sentido del progreso y desarrollo de la sociedad. El acervo de conocimiento y su utilización práctica, refuerza el crecimiento endógeno, el aumento de la productividad, y el bienestar social. Uno de los deberes del soberano —dice Smith— “es la de establecer y sostener aquellas instituciones y obras públicas (...) para facilitar el comercio de la nación y fomentar la instrucción del pueblo”. Se facilita el comercio con “buenas carreteras, canales navegables, puentes, puertos etc.” (Smith, 2006: 639-640).

En segundo lugar, de las teorías del crecimiento endógeno podemos rescatar la idea de una economía con fuerzas endógenas que impulsan su crecimiento; que el impulso no viene de fuera y que la mejor manera de vincular la economía nacional al resto del mundo es diversificando el aparato productivo para así diversificar la composición de sus exportaciones. La contribución de Smith a la teoría del crecimiento endógeno es su teoría acerca del papel de la industria manufacturera en el proceso de crecimiento y acumulación. Smith sostenía que la amplitud e intensidad de la división del trabajo se encuentra limitada por la extensión del mercado. Por tanto, cuando el tamaño de éste crece aumentan todavía más las posibilidades

de extender e intensificar la división y especialización del trabajo. El resultado de este proceso es no solo el crecimiento y diversificación de la industria manufacturera y el aumento de su productividad, sino también el incremento de la productividad en toda la economía. Por último, en la medida en que una más extensa e intensa división del trabajo acentúa y expande sus interrelaciones y origina mayores aumentos de la producción, la presencia de rendimientos crecientes sería concomitante al crecimiento de la industria manufacturera.

Smith fue un industrialista. Para él las tasas de crecimiento económico y del empleo productivo, dependen fundamentalmente de la tasa de crecimiento de la industria manufacturera y del grado de su articulación. Hay una relación de directa dependencia entre los aumentos de la productividad y del empleo, por un lado, y el crecimiento de la producción por el otro. De esta manera, para Smith, el crecimiento de la productividad es un macrofenómeno resultante de un proceso de causación circular acumulativa con la demanda por bienes manufacturados. El crecimiento de la productividad y los consiguientes cambios cualitativos en el proceso de producción, al acrecentar su competitividad en calidad y/o precios, aumenta la capacidad de penetración en los mercados externos y, por tanto, estimula el crecimiento de las exportaciones.

Finalmente, en países con gran desigualdad social y económica y que tienen una importante orientación primario exportadora, una tasa baja de acumulación de capital humano y de progreso técnico en la agricultura, y una incipiente industria, el tránsito al desarrollo y a la inclusión social es incierto. En otras palabras, la ruta hacia ingresos per cápita más altos es más rápida y segura con mayor igualdad en la distribución del ingreso, con un sesgo manufacturero en el crecimiento, con una acumulación rápida en capital humano y un alto crecimiento y modernización de la agricultura que absorbe mano de obra con poca calificación.

2.3 Adam Smith y el Neoliberalismo

Los que creen que hay una continuidad entre el pensamiento de Smith y el neoliberalismo y, por lo tanto, postulan la filiación del neoliberalismo con las ideas económicas y políticas de Adam Smith, cometen una impostura.

□ El *homo economicus* neoliberal y el ciudadano de Adam Smith

El neoliberalismo se impone en el mundo con el ascenso al poder de Margaret Thatcher en Inglaterra (1979) y de Ronald Reagan en Estados Unidos (1981). Fue el inicio de la globalización de una nueva forma de mesianismo ideológico, fundado en la idea del *homo economicus* que actúa racionalmente guiado por su propio interés individual y que sabe lo que quiere. Este mesianismo tiene sus antecedentes doctrinarios en *Camino de servidumbre* de Hayek (1944) —justo el mismo año en el que se publica *La Gran Transformación* de Polanyi que es, entre otras cosas, una crítica al capitalismo desregulado— donde se sostiene que el desarrollo de la civilización fue posible por el sometimiento del hombre a las fuerzas impersonales del mercado. Aboga por las libertades individuales para que los protagonistas de la vida económica —el *homo economicus*—, actuando en un sistema de libre mercado, logre el supuesto bienestar general de la sociedad. Como dice Todorov, el neoliberalismo “coloca la soberanía de las fuerzas económicas, encarnadas en la voluntad de los individuos, por encima de la soberanía política, sea cual sea su naturaleza. Al hacerlo, contraviene —paradójicamente— el principio fundador del pensamiento liberal que es que un poder limite otro” (2009: 43).

Smith, por su parte, concibe al individuo o a la persona, como un ser social —como un ser preparado por naturaleza para vivir en sociedad— y al mercado como institución social. En su *Teoría de los sentimientos morales* (1982), sostiene que la simpatía (*sympathy*), es decir, el proceso de ponerse en el lugar del otro y asumir su situación, es una característica de los individuos que viven en una sociedad donde la vida social es *civilizada* (en una sociedad civil de ciudadanos). La simpatía no excluye el amor propio (*self love*), pues este es compatible con la preocupación por los demás. Lo que no puede existir en la sociedad civil es el *egoísmo* (*selfishness*), porque es incompatible con la simpatía.

La concepción de *Justicia* (en la sociedad civil), es no lesionar al prójimo. No es una concepción de amparo que lleva al fortalecimiento del poder del Estado con la excusa de proteger a los más débiles. Esta concepción de *Justicia* está en la base de la explicación del desarrollo económico y social que Smith hace en su libro más conocido *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones* (2006 [1776]). No es sobre la libertad del *homo economicus* de la que nos habla Adam Smith. Para él, la libertad, el autogobierno y la condición de ciudadanía, es evidente, es visible, únicamente cuando los individuos son

concebidos dentro de un contexto de relaciones e instituciones sociales. Esta es una visión republicana, como señala David Casassas (2010).

□ El mercado como institución social

La prédica de Milton Friedman sobre la libertad de los mercados también contribuyó a la imposición del neoliberalismo en el mundo. Él no explicó cómo se crean los mercados, ni diferenció el mercado de crédito del mercado de bienes, pero apoyándose en la frase “*la mano invisible del mercado*” de Smith, preconizó su desregulación y la ausencia de intervención del Estado en la economía. El resultado de las políticas aplicadas sobre la base de este discurso “libertario” fue la acentuación de la desigualdad distributiva, porque propició la desconexión de la evolución de los salarios reales del comportamiento de la productividad.

Para Smith los individuos pueden actuar libremente en el mercado “en tanto no violen las leyes de la justicia”. Ahora bien, como la libertad del individuo no es exógena a la vida social, “se alcanza y se mantiene por medios políticos, en el seno de la vida social”. En este sentido, la *sociedad civil* es concebida como una asociación de individuos libres e iguales —iguales en el sentido de ser igualmente libres, como enfatiza Casassas (2010)— en una comunidad “cuyos miembros de pleno derecho disfrutan, sin excepción, de independencia material, es decir, están libres de dominación”. Por su parte, como el mercado también es una institución social, puede estar bloqueado por grupos de presión, políticos y económicos, que impiden el ejercicio de la libertad individual. Por lo tanto, el mercado puede ser diseñado políticamente en tal forma que sea compatible con la existencia de individuos libres e iguales. La mano invisible es, entonces, una construcción social y política porque “actúa”, se hace realidad, en una sociedad sin dominación social.

El neoliberalismo es la negación de la libertad republicana de Smith. Facilita la concentración del poder, económico y político, al hacer posible, con la desregulación, la pérdida de capacidad de negociación de los trabajadores. Los defensores del neoliberalismo deberían leer lo que dijo el neoclásico John Bates Clark: “La disciplina del hambre descalifica al trabajador para hacer una negociación exitosa, y si el empleador está en total libertad de contratar a estos trabajadores que, bajo tal presión, individualmente se ofrecen a trabajar, el empleador puede conseguirlo por muy poco” (Clark 1913: 112). Paradójicamente Milton Friedman recibió la medalla J. B. Clark en 1951.

□ *La doctrina neoliberal del mercado*

La doctrina neoliberal surge como reacción a la instauración del comunismo en 1917 y al ascenso del nazismo en Alemania. Es una reacción contra la “economía estatal”. Esta doctrina se aleja del pensamiento liberal clásico porque, como dice Vargas Llosa, convierte al liberalismo en una doctrina “esencialmente económica, que gira en torno del mercado como una panacea mágica para la resolución de todos los problemas sociales” (2014). Sus más preclaros representantes son Ludwig von Mises y Friedrich A. Hayek de la llamada escuela austriaca. Ambos argumentaban que la privación de la autonomía económica del individuo conduce a la esclavitud política. Estos son los ideólogos de la oposición entre el Estado y el mercado, de la ausencia de intervenciones económicas del Estado en el mercado. Con precios y salarios flexibles, los mercados libres, sin restricciones, asignan eficientemente los recursos generando bienestar general. Como el mercado no puede hacer nada mal, los neoliberales proclaman una intervención estatal especial: la supresión sistemática de toda traba al libre funcionamiento del mercado.

Esta doctrina se pone en práctica con Ronald Reagan en los Estados Unidos (1981-1989) y Margaret Thatcher en Gran Bretaña (1979-1990). Sus reformas económicas y sociales —que Vargas Llosa las concibe como “de inequívoca raíz liberal”—, se apoyan precisamente en esa concepción que antepone el mercado al Estado. Reagan desmanteló el compromiso de la democracia con el capitalismo, compromiso que le asignó al Estado el papel de asegurar los equilibrios macroeconómicos y corregir las injusticias sociales derivadas del funcionamiento del mercado. Para Reagan, el Estado era el “problema” frente al mercado que encarnaba la “solución”. Thatcher siguió el mismo camino. Revelando su franca adhesión a la escuela austriaca llegó a afirmar que “La sociedad no existe. Sólo existen hombres y mujeres individuales”.

En consecuencia, no se puede afirmar, como lo hace Vargas Llosa, que Reagan y Thatcher impulsaron “la cultura de la libertad de manera extraordinaria”. Es imposible preservar la libertad renunciando a la sociabilidad. En la visión atomista del individuo, no hay interés común o colectivo que oriente sus decisiones como ciudadano. Por lo tanto, el neoliberalismo pone en riesgo la libertad de los individuos como ciudadanos y, por lo tanto, la democracia.

□ *Las asimetrías de poder en el mercado*

La crisis internacional actual ha demostrado que el funcionamiento libre del mercado no lleva al bienestar general. Asimismo, ha mostrado que alienta la formación de grupos de poder económico. El Estado intervino para socializar los riesgos y efectos negativos del mercado desregulado, y para mantener el carácter privado e individual de los beneficios financieros y económicos. Es la paradoja del “neoliberalismo de Estado” que privilegia la constitución de individuos y grupos con poder económico que no rinden cuentas a nadie. Además, el neoliberalismo alienta la globalización, lo cual hace posible que los agentes económicos evadan el control político de los Estados nacionales. Es el ideal neoliberal: el Estado y los políticos puestos al servicio de los poderes económicos.

Los mercados desregulados tienden, entonces, a generar asimetrías de poder, con individuos o grupos de individuos que acaparan o concentran “poder de mercado” y que suelen constituirse en oligarquías político-económicas. Así, las instituciones que genera la desregulación de los mercados, son extractivistas o rentistas, enemigas de la pluralidad y de la democracia, enemigas de la innovación y del cambio. Estas instituciones revelan la existencia de otra paradoja en la praxis neoliberal: se rechaza la intervención del Estado en nombre de la libertad de los individuos, y al mismo tiempo que se dificulta esta libertad con “la libertad sin restricciones que se concede al mercado y a las empresas privadas”.

El mercado desregulado ya no es la institución social que puede alimentar el encuentro entre individuos libres y civilmente independientes, pero con dimensión social. Este encuentro, según imaginaba Adam Smith, permitía asegurar el mejoramiento de las condiciones de vida a que todo ser humano aspira, y que este mejoramiento material ocurra en una comunidad plural, diversa y en ningún caso en una sociedad socialmente fracturada. Para Smith —como nos recuerda David Casassas (2010)— la libertad y la equidad no solo son compatibles, sino que se necesitan mutuamente.

III. LOS PROBLEMAS GENERADOS POR EL MODELO NEOLIBERAL

Los que creen que las políticas contra-cíclicas son suficientes para enfrentar la actual desaceleración económica, no toman en cuenta los problemas estructurales generados en nuestra economía con la aplicación de las reformas y políticas neoliberales. Al igual que en los países industrializados, en la economía peruana también se deprimieron los ingresos de los trabajadores, se desregularon los mercados —en especial el mercado de trabajo—, se debilitaron las organizaciones sindicales, se empobreció a la clase media, se deterioró la calidad de la educación y aumentó la desigualdad. Se adoptó así un modelo de crecimiento que no puede auto-sostenerse en el tiempo sin recurrir a factores externos.

3.1 El carácter primario-exportador del crecimiento y sus efectos en la estructura productiva

□ *Las políticas que promovieron el crecimiento primario-exportador*

En la economía peruana el modelo neoliberal (del Consenso de Washington) impuso una estrategia de crecimiento liderado por las exportaciones sobre la base de la desregulación de los mercados, en particular, la flexibilización del mercado de trabajo y la liberalización comercial. Pero, la estrategia de crecimiento exportador no podía basar las ganancias de competitividad internacional en el crecimiento de la productividad; primero, porque el Estado renunció a su obligación de generar las condiciones para la expansión de los mercados internos y los cambios técnicos endógenos; segundo, porque la globalización del libre comercio presionó a la reducción del costo del trabajo o al estancamiento de los salarios junto a beneficios tributarios; y, tercero, porque la privatización, la reducción del Estado, y la eliminación de la estabilidad y otros derechos laborales, precarizaron el empleo y los ingresos de los trabajadores.

En otras palabras, las políticas que facilitaron la imposición del modelo neoliberal en la economía peruana fueron: liberalización de los mercados financieros y promoción de la libre movilidad internacional del capital financiero; liberalización del comercio exterior y apuesta por un crecimiento exportador que deja de lado el desarrollo enraizado en la expansión de los

mercados internos; flexibilización del mercado de trabajo o, lo que es lo mismo, aumento de la competitividad disminuyendo el costo del trabajo, a tono con el modelo de crecimiento exportador; y, privatización de las empresas públicas y eliminación de la intervención del Estado en la economía. Se configura así un modelo que hace énfasis en el minimalismo estatal; que define un patrón de comercio basado en la especialización de nuestro país en la producción de materias primas (bajo el supuesto de que hacerlo, en un contexto de comercio libre, es beneficioso pues responde a una ventaja comparativa natural); y que, al descuidar el desarrollo de los mercados internos, crea enclaves que no tienen conexiones con la economía y demografía internas.⁸

El crecimiento económico no podía basarse, entonces, en factores de demanda internos (salarios y sueldos decentes para obreros y empleados, inversión privada y financiamiento nacionales), sino en factores externos. La concepción neoliberal de la modernización económica se resume en inversión extranjera sin condiciones, exportaciones competitivas con bajos salarios y un Estado que vende, concesiona y alquila “cerros y tierras del país para ponerlos en valor con compradores o inversionistas extranjeros” y que excluye a las comunidades campesinas y poblaciones nativas de la sierra y de la selva del país.

En efecto, el crecimiento económico que experimentó el Perú en los años 2003-2013 estuvo asociado a las políticas que privilegiaron un patrón de comercio internacional basado en las ventajas naturales de la extracción y explotación de recursos primarios para su exportación. Fue, por lo tanto, un crecimiento primario exportador favorecido, además, por el superciclo de los precios de los *commodities* registrado en los años 2003-2013. Los gobiernos neoliberales nunca intentaron construir ventajas dinámicas provenientes de la diversificación productiva y de la producción con alto valor agregado y contenido tecnológico (como habría

⁸ Según Stiglitz: «...las políticas económicas derivadas del Consenso de Washington y aplicadas en las naciones subdesarrolladas no eran las apropiadas para países en los primeros estadios del desarrollo o las primeras fases de la transición. (...) Forzar a un país en desarrollo a abrirse a los productos importados que compiten con los elaborados por alguna de sus industrias, peligrosamente vulnerables a la competencia de buena parte de industrias más vigorosas en otros países, puede tener consecuencias desastrosas, sociales y económicas. Se han destruido empleos sistemáticamente —los agricultores pobres de los países subdesarrollados no podían competir con los bienes altamente subsidiados de Europa y Estados Unidos— antes que los sectores industriales y agrícolas de los países pudieran fortalecerse y crear nuevos puestos de trabajo». (2002: 41-42).

ocurrido con políticas orientadas al desarrollo del agro y de la industria manufacturera), sino en ventajas comparativas naturales estáticas.

Cuadro 1

Estructura Porcentual de las Exportaciones																
(Porcentajes)																
Productos	1980	1987	1995	1996	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2012	2013	2014	2015	2018
Pesqueros	4.9	8.2	14.3	15.5	8.6	7.5	5.6	5.2	5.8	6.2	5.3	4.9	4.0	4.377	4.234	4.0
Agrícolas	5.8	6.7	6.3	5.1	2.5	1.9	2.4	1.6	2.2	2.3	2.7	2.3	1.8	2.144	2.1	1.5
Mineros	46.9	46.9	47.6	45.2	55.6	56.4	61.8	62.1	58.4	60.9	61.2	57.9	55.5	51.97	55.06	58.9
Petróleo y gas natural	19.6	10.1	4.3	6.0	5.0	8.8	7.6	8.2	8.6	7.1	8.6	10.5	12.3	11.54	6.69	8.2
TRADICIONALES	77.2	71.9	72.5	71.8	71.7	74.6	77.4	77.1	75	76.5	77.8	75.6	73.6	70.03	68.09	72.6
NO TRADICIONALES	21.4	26.8	26.3	27	27.2	24.6	22.2	22.5	24.4	22.9	21.5	23.6	25.8	29.54	31.66	27.0
OTROS	1.4	1.3	1.2	1.2	1.1	0.8	0.4	0.4	0.6	0.6	0.7	0.8	0.6	0.431	0.254	0.4
TOTAL	100.0															

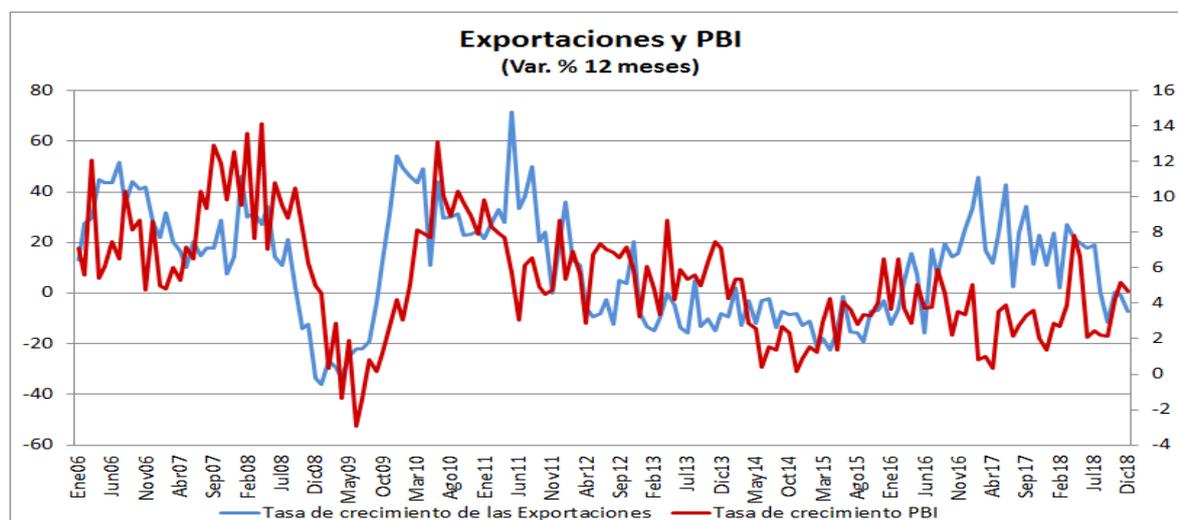
FUENTE: BCRP. Elaboración propia.

Esta fue la razón por la cual no se produjeron cambios importantes en la composición de las exportaciones (Véase Cuadro 1). Desde la década de los años cincuenta del siglo pasado, predominan las exportaciones tradicionales. Estas se mantienen en un promedio de 75% desde el año 1981. La novedad, sin embargo, es que durante la última década las exportaciones tradicionales son predominantemente mineras. No se observa cambios duraderos a favor de las exportaciones no tradicionales que representaron, en promedio, el 28.2% del total en los años 2001-2005 y el 22.8% en los años 2006-2012. Las políticas neoliberales exacerbaban los problemas históricos del subdesarrollo de Perú, en lugar de resolverlos: una estructura productiva heterogénea con escaso desarrollo industrial y una canasta exportadora dominada por los productos primarios.

Precisamente durante los años del neoliberalismo, la canasta exportadora de Perú se hizo menos diversificada y, por lo tanto, más concentrada en productos primarios: el “índice de Herfindahl-Hirschman” que mide el grado de diversificación de productos de la canasta exportadora pasó de 0.33 en 1990, a 0.28 en 2000 y a 0.27 en 2010. (Bolivia pasó de un índice de 0.42 en 1990 a 0.46 en 2010). El escaso desarrollo industrial que revela esta canasta, concentrada en productos primarios, se expresa, además, en una baja participación de las exportaciones con alto valor agregado en las exportaciones manufactureras: 7% en promedio en el periodo 1990-2010, por debajo de Paraguay (9%), de Bolivia (11%) y de Ecuador (18%). El

reducido valor agregado en las exportaciones manufactureras, revela su escasa capacidad competitiva en los mercados internacionales. El Índice de Rendimiento Industrial Competitivo Modificado (IRICM) que expresa el desempeño competitivo de la industria manufacturera de Perú con relación a otros países, pasó de 0.24 en 1990 a 0.36 en 2010, pero se encuentra muy por debajo de Chile (0.50), de México (0.70) y de Brasil (0.72) (Torres y Gilles: 2013).

Gráfico 1

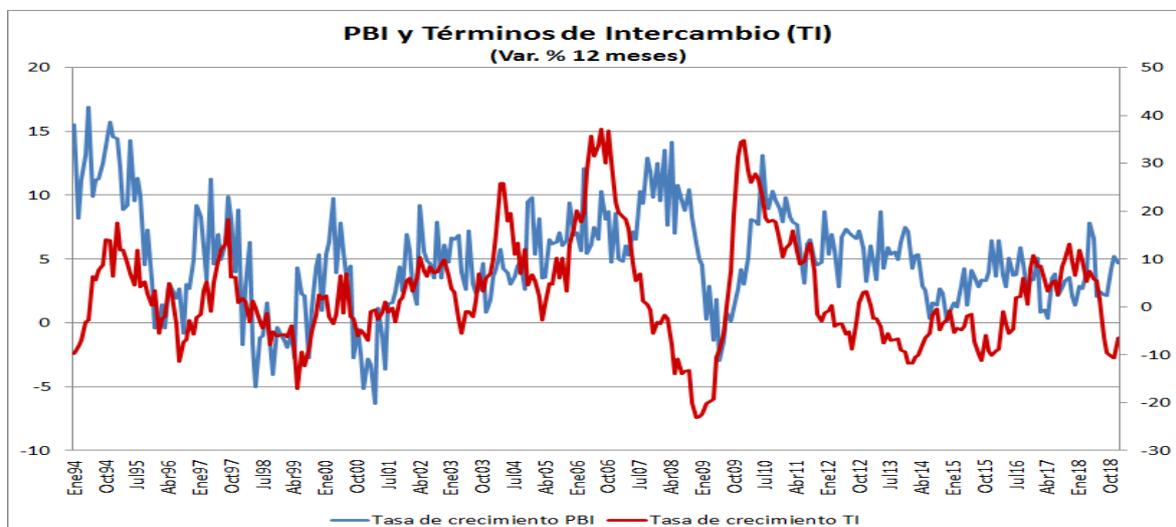


FUENTE: Elaboración propia con datos del BCRP.

Según la lógica del modelo primario-exportador, el crecimiento económico es impulsado por el crecimiento de la demanda externa y los altos precios de los *commodities* (minerales) (véase Gráficos 1 y 2). Cuando hay demanda por los productos primarios (cobre, oro, zinc, etc.) y sus precios crecen, aumentan las exportaciones y la inversión extranjera directa (IED), la que es, además, atraída por los propios gobiernos con ventajas sobre la inversión nacional. El crecimiento de la inversión extranjera directa y los flujos de capital internacional aprecian la moneda y, al mismo tiempo, estimulan el incremento del crédito interno en moneda nacional y también en moneda extranjera (debido a que los costos de financiamiento externo son relativamente bajos). La expansión del crédito doméstico impulsa la demanda interna y, por consiguiente, la inversión privada en los sectores no-transables de construcción, comercio y servicios, que son de baja productividad y de bajos ingresos, y donde se encuentra el grueso de los trabajadores no calificados. Crece el PIB y los sectores no transables, al mismo tiempo que pierde competitividad la industria manufacturera. Como se privilegia los impulsos

externos, el crecimiento neoliberal es contrario al aumento de los sueldos y salarios porque — se dice— reduce la “competitividad de las exportaciones”.

Grafico 2



FUENTE: Elaboración propia con datos del BCRP.

El proceso descrito se interrumpe cuando se apaga el motor externo: se caen los términos del intercambio y se estanca la demanda mundial. En otras palabras, no hay círculo virtuoso alguno por la dependencia del patrón de crecimiento y acumulación de lo que ocurre en los mercados externos. Por ende, este estilo de crecimiento, por la forma como opera, no genera desarrollo. No es un estilo de crecimiento endógeno ni basado en la productividad.

Este estilo de crecimiento enfrenta un límite en el propio patrón de acumulación de capital y en la estructura productiva terciarizada de baja productividad que fue configurada en las casi dos décadas de neoliberalismo. La estructura de precios relativos que configuraron las políticas neoliberales, redujeron relativamente la inversión en maquinaria y equipo para la industria y la agricultura, favoreciendo a la inversión en construcción y en la explotación de productos primarios. El resultado ha sido un lento crecimiento de la capacidad productiva per cápita, junto a una penetración masiva de importaciones que ha desplazado a la producción local, con lo cual los aumentos sostenidos del PBI per cápita con base en aumentos significativos de la capacidad productiva, serían imposibles. Sin impulsos externos que estimulen las exportaciones primarias, crecer solo con impulsos de demanda interna

generaría, más temprano que tarde, fuertes presiones inflacionarias y/o déficit importantes en la balanza comercial y en la balanza en cuenta corriente.

Éste estilo de crecimiento también tiene un límite social. El modelo neoliberal ha incubado conflictos distributivos, regionales y medio ambientales. No ha resuelto la desconexión de la economía moderna con la geografía y la demografía, por el contrario, los ha exacerbado. Los enclaves mineros dañan el medio ambiente y las condiciones de vida de las poblaciones circundantes, al mismo tiempo que la distribución del ingreso se ha hecho más desigual.

Quienes dicen que ya no somos un país primario exportador y que no necesitamos diversificar nuestra economía, implícitamente aceptan que la desaceleración o estancamiento de la economía mundial no afectará el crecimiento ni alterará el modelo económico. La liberalización comercial, junto con la desregulación de los mercados de capitales nacionales, “significó un incremento en el peso relativo del mercado externo comparado con el mercado interno” (Bhaduri 2005a: 128). En consecuencia, para que la economía crezca sostenidamente mediante la generación de excedentes de exportaciones, proponen eliminar el salario mínimo, introducir una mayor “flexibilidad” del mercado de trabajo, eliminar costos laborales no salariales y negociar más tratados comerciales (los mismos que ni siquiera sirven como “eventos de relaciones públicas”, tal como los calificaría Krugman.⁹

Sin embargo, por la fuerte dependencia externa del modelo primario exportador, en el contexto internacional actual de estancamiento económico, la economía peruana no podrá sostener altas tasas de crecimiento. Este estancamiento junto a la desaceleración del crecimiento chino¹⁰, se expresará de dos maneras: ya no crecerá como antes la demanda real por los minerales que producimos y exportamos, y tampoco se elevarán sostenidamente los precios de estos *commodities*. La economía peruana se encuentra entre las más vulnerables a

⁹ Con el neoliberalismo, «la responsabilidad de mantener un alto nivel de empleo ha pasado gradualmente del gobierno al mercado y el sector privado en un ambiente de globalización. Puesto que la empresa individual intenta incrementar su participación de mercado mediante la reducción de costos, se ha vuelto parte del sentido común ver al salario únicamente como el principal elemento de los costos de producción de los empleadores privados pero no como un factor importante para determinar el tamaño del mercado interno» (Bhaduri 2005a: 132).

¹⁰ El primer ministro Chino, Li Keqiang dijo, en 2014 que «tolerarían una desaceleración de la expansión económica este año y que procurarían promover reformas que busquen un crecimiento a largo plazo y sostenible». Por su parte, M. Pettis dijo que las reformas que conducirán al cambio en el estilo de crecimiento del país Chino, si realmente se efectúan, reducirán su tasa de crecimiento de manera dramática y por varios años. Nadie duda ahora que China no volverá a reproducir sus altas tasas de crecimiento.

estos efectos. Según Craig Botham, citado por Kynge (2014), estas economías son: Chile, Colombia, Rusia, Sudáfrica y Perú. El grado de vulnerabilidad es medido tomando en cuenta el peso de los *commodities* no alimentarios (*non-food commodities*) en el total de las exportaciones y el peso de las exportaciones a China.

La caída de la demanda externa y de los precios de los *commodities*, reducirá aún más las exportaciones mineras y las inversiones. En consecuencia, en ausencia de este impulso externo, se acentuará la disminución de la tasa de crecimiento del PBI. Si se compensa esta ausencia con impulsos internos de demanda —sin cambios en la estructura productiva de la economía—, aumentará más el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos y se redoblarán las presiones inflacionarias y devaluatorias. ¿Los dueños del Perú, finalmente, caerán en la cuenta de que era importante diversificar la economía?

❑ *El Cambio en la estructura productiva: nueva hipótesis del subdesarrollo*

El énfasis de las reformas y políticas liberales en la exportación, la liberalización comercial y la flexibilización laboral, ha dañado a los países en desarrollo como el nuestro de varias formas. Primero, ha dejado de lado el desarrollo de los mercados internos. Segundo, ha puesto en competencia a los países en desarrollo para ofrecer las mejores oportunidades a la inversión extranjera (*race-to-the-bottom*). Tercero, ha generado un proceso prematuro de desindustrialización. Cuarto, ha perpetuado la heterogeneidad tecnológica estructural y la especialización primaria de las exportaciones; y, por lo tanto, no ha resuelto el problema de la informalidad, la pobreza y el subempleo.

Las características de la estructura productiva de la economía peruana de las últimas décadas, permiten reformular esa hipótesis del subdesarrollo. La carencia de un sector productor de bienes de capital y la existencia de un sector agrícola atrasado, siguen siendo las características de su subdesarrollo. Sin embargo, el grueso de la PEA ocupada no calificada y de baja productividad ya no se concentra en el sector agrícola, sino en el sector terciario de comercio y servicios, a los que se suma la construcción. La economía crece con salarios reales estancados, impulsada por la demanda externa y los altos precios de los minerales, no requiere de aumentos sostenidos de mano de obra calificada, y las presiones inflacionarias asociadas al incremento de la demanda se neutralizan con importaciones.

Las políticas neoliberales no han generado un proceso de modernización y diversificación de la capacidad productiva. En el marco institucional de la economía peruana actual, las inversiones se dirigen hacia las actividades de alta renta natural y/o con mercados cautivos, y donde las ganancias de competitividad internacional se logran con el abaratamiento de los costos salariales. Las inversiones, entonces, reproducen la estructura productiva poco diversificada, predominantemente de servicios de baja productividad que coexisten con una agricultura atrasada en el mundo rural. Por lo tanto, dada la estructura productiva poco diversificada, los aumentos de demanda se satisfacen con crecientes importaciones.

El crecimiento se sostiene con el incremento notable de las exportaciones mineras que aprovechan los altos precios de las materias primas en los mercados internacionales. Se trata, sin embargo, de un estilo de crecimiento que no constituye una solución de largo plazo a los problemas estructurales de la economía. Cuando termina la bonanza de los términos del intercambio y se reduce sustancialmente la demanda internacional por productos primarios, la consecuente crisis de la economía peruana evidencia la flagrante contradicción entre su estructura productiva poco diversificada y la incapacidad de sostener el ritmo de las importaciones para impedir la desaceleración del crecimiento económico.

En este tipo de economía, la creación masiva de empleos es fundamentalmente de la variedad que Michal Kalecki (1993) denominaba de “picos y palas”, es decir, que demanda muy poco equipamiento de capital por trabajador y que no requiere de calificación como es el caso de los trabajadores de la construcción y de algunas actividades industriales y de servicios. En términos de composición del empleo, esto significa la concentración del empleo en las actividades de baja productividad como el sector terciario (comercio y servicios) y la construcción. Este estilo de crecimiento descuida por lo tanto a la industria y a la agricultura.

El escaso desarrollo industrial y la existencia de un sector agropecuario atrasado, siguen siendo las características del subdesarrollo peruano. Según información estadística del BCRP y del INEI, aunque este sector ha perdido participación en la generación del PBI (de 9.1% en 1950-1960 bajó a 5.9% en 2000-2017), sigue empleando a cerca de la tercera parte de la PEA ocupada (de 55.5% en 1950-1960 pasó a 30.4% en 2000-2011 y 28.6% en 2000-2017). La única diferencia con el subdesarrollo de los años 1950, es que el grueso de la PEA ocupada de baja calificación y productividad ya no se concentra en el sector agropecuario, sino en el sector terciario de comercio y servicios. Estos sectores aumentaron su participación en la “generación” de empleo: de 30% en 1950-1960 a 55.3% en 2000-2017.

Es necesario subrayar que más de un cuarto de siglo de neoliberalismo cambió la estructura productiva y, por tanto, el comportamiento a largo plazo del PBI. El 83.9% de la PEA ocupada en el período 2000-2017 se encuentra en los sectores Agrícola (28.6%) y de Comercio y Servicios (55.3%), porcentaje similar al que se registró en 1950-1960 (85.5%). Y, en estos tres sectores se encuentra el grueso de las empresas de “1 a 10 trabajadores” de baja productividad y bajos ingresos. Además, estos dos sectores explican el 72.1% del PBI.

Como ya se ha señalado, las políticas neoliberales han consolidado una estructura productiva poco diversificada. El 67.9% del PBI de 2017 corresponde a actividades no transables (comercio, construcción y servicios). Este porcentaje se eleva a 81.9% si se le adiciona la producción de minería e hidrocarburos. El 64.8% de los trabajadores están empleados en estos sectores que, en general, son de baja productividad. Este tipo de trabajadores de baja calificación y productividad aumenta al 89.4% del total, si se incluye al sector agricultura, que sigue siendo fundamentalmente tradicional. Por ende, el milagro económico de 2003-2013, fue un crecimiento basado en exportaciones primarias y en la producción de no transables de baja productividad e impulsado por una demanda externa que todavía mantiene a los precios de los minerales en niveles históricamente altos.

En resumen, el neoliberalismo produjo un proceso de reasignación de la PEA hacia sectores terciarios de baja productividad y primario exportadora, al mismo tiempo que desindustrializaba la economía, incrementaba su dependencia de importaciones y reducía el mercado interno para la producción nacional.

La industria manufacturera perdió importancia y liderazgo en el crecimiento económico. La industria manufacturera perdió participación en la generación del PBI. De 15.3% en 1954 subió a 18.2% en 1974 y bajó a 15.6% en 2000 y a 12.4% en 2017. También perdió participación en la generación de empleo. De 9.4% en 1954 subió a 12.6% en 1975 y bajó a 9.4% en 2017. Los trabajadores que no fueron absorbidos por la manufactura se dirigieron básicamente a los sectores de servicios, comercio y construcción, pues el sector agropecuario redujo su participación en la generación de empleo sostenidamente desde 1950.

Ninguno de los gobiernos de este siglo XXI aprovechó la oportunidad abierta por los altos precios de las materias primas para iniciar la construcción de una economía diversificada, tecnológicamente más moderna, y sostenible ambiental y socialmente. Todos apoyaron la prédica neoliberal de la especialización en las ventajas comparativas, que, en el caso de

nuestro país como en otros de América Latina, fue la especialización en nuestra ventaja natural de productor y exportador de materias primas. Las políticas macroeconómicas que acompañaron a esta especialización exacerbaron sus efectos negativos sobre la manufactura, acelerando la desindustrialización.

El crecimiento económico de 2003-2013, al igual que el que se registró en los años noventa, fue impulsado por el auge de la demanda externa y de los precios de los *commodities*. Extraer y exportar minerales es lo que mejor “sabíamos hacer” según el libreto neoliberal. No fue, un crecimiento sostenible y endógeno (impulsado por fuentes internas). Por el contrario, fue un crecimiento que mantuvo un alto porcentaje de trabajadores y empresas informales de baja productividad; que exacerbó las brechas de productividad con el reforzamiento de la especialización en la producción y exportación de minerales; que afectó a la industria; y, que expandió los sectores terciarios donde se concentran los trabajadores de baja calificación.

En un escenario de estancamiento de la economía mundial, las estrategias exportadoras en las que se embarcaron muchos países como el nuestro apostando por la especialización y descuidando su desarrollo industrial, ya no pueden asegurar la sostenibilidad del crecimiento. Por lo demás, sabemos —por experiencia histórica— que el crecimiento basado en influjos de capital extranjero y altos precios de las *commodities*, no dura mucho si no es acompañado de políticas orientadas a diversificar el aparato productivo. En consecuencia, para endogenizar el crecimiento —en el escenario internacional actual— es imprescindible optar por la industrialización del país. Aspirar a ser parte de una región sudamericana más integrada económicamente, sin industrializarnos, es condenarnos a la situación de periferia.

Es la hora de la industrialización. Es la hora de pasar del mito de las ventajas de la especialización productiva —del modelo primario exportador—, a la estrategia de diversificación productiva, es decir, hacia políticas que propicien el desarrollo de la agricultura y de la industria manufacturera. Hay un esquema institucional de política macroeconómica introducido en los años 2001-2003 y cuya reforma se propone, en este texto, para iniciar el cambio en el actual estilo de crecimiento estimulando la diversificación productiva.

□ *La estructura productiva del subdesarrollo*

La economía subdesarrollada —para teóricos como Kalecki (1993 [1960]), Rao (1952) y otros—, se caracterizaba por tener un bajo nivel de desarrollo industrial, la escasez de bienes de capital y un sector agrícola atrasado que concentra un alto porcentaje de la PEA ocupada de bajísima productividad y calificación. Estos son los factores que limitan el crecimiento y modernización de la economía.

Según estos autores, la existencia de subempleo y la escasez de oportunidades de empleo no se originan en la insuficiencia de demanda efectiva, como se supone ocurre en los países desarrollados, sino en la insuficiencia de oferta efectiva, es decir, en la presencia de una estructura productiva poco diversificada, con notorias brechas de productividad y especializada en la producción de materias primas para la exportación.

El neoliberalismo ha restaurado, en lo fundamental, estas características del subdesarrollo de la economía peruana que actualmente tiene los mismos problemas estructurales de los años 1940 y 1950. Lo poco avanzado en industrialización en las décadas previas a la crisis de la deuda externa de los años 1980, ha sido desandado por el actual estilo de crecimiento y acumulación de capital. El escaso desarrollo industrial y la existencia de un sector agropecuario atrasado, siguen siendo las características del subdesarrollo peruano. El sector agropecuario, aunque ha perdido participación en la generación del PBI, sigue empleando a cerca de la tercera parte de la PEA ocupada. La única diferencia con el subdesarrollo de los años 1950, es que el grueso de la PEA ocupada de baja calificación y productividad ya no se concentra en el sector agropecuario, sino en el sector terciario de comercio y servicios. La acentuación de la dependencia de bienes de inversión importados reproduce una estructura productiva funcional al modelo de crecimiento primario exportador dependiente de los mercados externos. Por lo tanto, persiste el problema de orientación de la asignación de las inversiones, que coexiste con mercados internos reducidos y poco dinámicos.

□ *Las debilidades del actual crecimiento económico peruano*

La última década de crecimiento económico corresponde, dicen algunos analistas, al mejor período de la historia moderna del país. La tasa de crecimiento del PBI y la estabilidad macroeconómica se exhiben como las características fundamentales de este período

supuestamente inmejorable. Consecuentemente, la recomendación de estos analistas es que hay que “seguir haciendo lo que se está haciendo a nivel macro”, invertir en educación y cuidar el contexto externo para enfrentar sus efectos de manera eficiente y oportuna.

La economía es más vulnerable a shocks externos adversos

No se puede afirmar que el crecimiento económico de la última década sea la expresión de una economía con una estructura productiva sólida, es decir, de una economía cuyo funcionamiento es relativamente autónomo respecto de las fluctuaciones de la economía internacional.

Nuestra hipótesis es que la economía peruana de los últimos veinte años es más vulnerable a los shocks externos adversos que la economía peruana de los años sesenta del siglo pasado. Dos son las razones. En primer lugar, el liderazgo del crecimiento económico del período neoliberal no lo tiene el sector manufacturero; y, en segundo lugar, la economía actual está más penetrada por importaciones. Estos dos fenómenos se dan en una economía que mantiene su vector de exportaciones especializado o poco diversificado debido al predominio de las exportaciones primarias o tradicionales.

La magnitud del efecto del deterioro del contexto externo (demanda externa y términos del intercambio) sobre el crecimiento de la economía tiene relación directa con el estilo de crecimiento. Cuanto menos diversificado es el aparato productivo y más concentrada en productos primarios es la canasta exportadora de la economía, el impacto del estancamiento internacional sobre el crecimiento del producto será mayor. A mayor especialización en la producción de materias primas, más dependiente es el crecimiento de la demanda externa y más dependiente es la economía de bienes importados.

La desaceleración de la tasa de crecimiento que experimenta la economía peruana, tiene que ver con su especialización en la “ventaja comparativa de extracción y explotación de recursos naturales”. Si el aparato productivo y la canasta exportadora fueran más diversificados, los efectos del deterioro del contexto externo en el crecimiento serían mucho menores; es decir, ante una fuente externa de crecimiento que se deteriora, tendríamos fuentes internas que lo sostienen.

Características del crecimiento de los períodos 1959-1967 y 2003-2013

De 1959 a 1967 la economía peruana creció a la tasa de 7.2% promedio anual. Este crecimiento fue impulsado por el sector manufacturero que se expandió, en el mismo período, a la tasa de 7.8% promedio anual. Durante el período 2003-2013, según datos del BCRP, las tasas de crecimiento son menores. El PBI crece a la tasa promedio anual de 6.8%, mientras que la producción manufacturera lo hace a la tasa de 6.6%. Por lo tanto, se puede decir que en términos de tasas de crecimiento, no estamos en el mejor período de la historia moderna del país.

Durante los años 1959-1967 las exportaciones de bienes y servicios crecen, en términos reales, a una tasa promedio anual de 8.6%, mientras que en el período 2003-2013 lo hacen a la tasa de 6.4%. En ambos períodos las importaciones crecen más rápido, pero la gran diferencia es que en el primero la economía se está industrializando, sustituyendo importaciones. Se trata de un período donde el sector manufacturero está liderando el crecimiento y, por lo tanto, acrecentando su participación en la producción total. Pero las importaciones totales del período representan solo el 80% de la producción manufacturera total.

La situación es totalmente distinta en el período 2003-2013. La industria crece a una tasa menor que la del PBI; por lo tanto, pierde liderazgo y peso en la producción total del país. Y, lo que es peor, las importaciones totales superan a la producción manufacturera en 34.1%. En otras palabras, la economía peruana del período neoliberal está produciendo bienes manufacturados que solo representan el 74.5% de las importaciones totales. La tendencia a producir bienes manufacturados en montos cada vez menores a los que importamos corresponde a todo el período neoliberal, de 1990 a la fecha. Hemos pasado de una economía con una propensión a importar de 13.7% en el período 1959-1967 a una economía con una propensión a importar de 20.3% en el período 2003-2011.

El crecimiento es de baja productividad

¿Qué sectores impulsan el crecimiento actual? De acuerdo con información del INEI (2013) la tasa de crecimiento del PBI de enero a noviembre de 2012 fue de 6.37%. Los sectores de servicios y de producción de no transables explican el 78.6% de este crecimiento. Es decir, el liderazgo del crecimiento lo tienen los sectores Construcción, Comercio, Resto de Otros

Servicios, Derechos de Importación e impuestos (i), Transporte y Comunicaciones, Servicios Prestados a Empresas, y Restaurantes y Hoteles. Como se sabe, el grueso de la PEA ocupada de baja calificación y productividad se encuentra en estos sectores. Este no fue el caso del crecimiento correspondiente al período 1959-1967.

Es claro entonces que el período de crecimiento actual no es el mejor de la historia. El empleo es temporal y con alta rotación en los sectores de servicios. Los empleos son por lo tanto precarios y con bajos niveles de sueldos y salarios. Pero como se trata de un crecimiento altamente dependiente de importaciones, los empleos no tienen horizontes de estabilidad prolongados y menos ingresos adecuados. Por lo demás, los inversionistas privados saben que el boom de precios de los metales no puede ser permanente. Más temprano que tarde reaparecerá el límite al crecimiento por el lado del sector externo de la economía. El neoliberalismo está reeditando las crisis cíclicas de la balanza de pagos, pero en peores condiciones.

Los neoliberales del país creen que lo que ocurre con el tipo de cambio depende “esencialmente de lo que pasa afuera”; y, creen que la desigualdad se resuelve con impuestos más progresivos y con más gasto en educación. Sin embargo, lo que el país requiere es un nuevo modelo de crecimiento basado en la reindustrialización y en el desarrollo del agro. Esto significa, entre otras cosas, desarrollar mercados internos, mantener un tipo de cambio estable y competitivo, y controlar eficientemente el influjo de capitales.

3.2 La reducción relativa de la producción orientada al mercado interno

- ❑ El descuido de la producción para el mercado interno

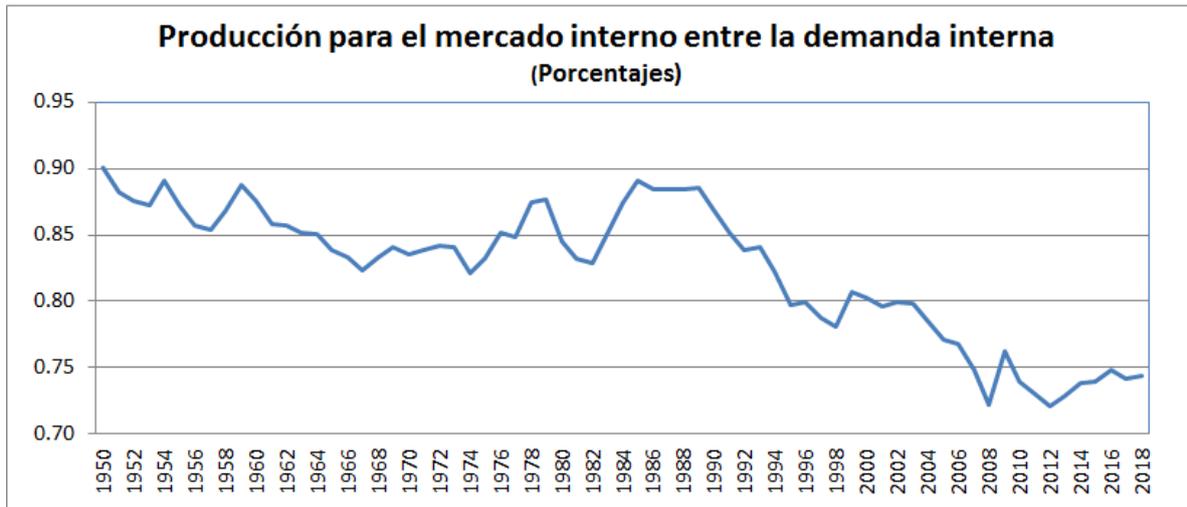
Las reformas y políticas neoliberales cambiaron la estructura productiva y, por tanto, el comportamiento a largo plazo del PBI, al mismo tiempo que se redujo en términos relativos la oferta de producción para el mercado interno.

La economía creció entre 2002 y 2014 a una tasa promedio anual de 5.9%, pero en lugar de resolverse los problemas estructurales de la economía, se exacerbaron los problemas estructurales en lugar de resolverse. Hay una alta tasa de informalidad (73.3% del total de trabajadores) y se mantiene el subdesarrollo del agro que emplea a cerca de la tercera parte del total de trabajadores, pero que en el año 2017 llegó a participar en la generación del PBI con solo 5.3%. Aumentó la participación de los sectores terciarios de baja productividad, como los sectores de comercio y servicios. Se redujo la participación de la manufactura en la generación del PBI; el vector de exportaciones sigue altamente especializado en productos primarios al igual que en las décadas de los años cincuenta y sesenta; y, se produjo una espectacular penetración de importaciones.

La economía peruana actual es menos productora de bienes manufacturados y agrícolas, y más productora de servicios de baja productividad. El 66.7% del PBI de 2014 corresponde a actividades no transables (comercio, construcción y servicios). Este porcentaje se eleva a 78.4% si se le adiciona la producción de minería e hidrocarburos. La producción manufacturera, agrícola, pesquera y de electricidad y agua, representa solo el 21.6% restante, producción que equivale al 25.2% de la suma del consumo e inversión del sector privado.

De otro lado, a pesar de 16 años de alto crecimiento (1993-1997, 6.8%; 2002-2008, 6.6%; y, 2010-2013, 6.7%) en las cerca de tres décadas del neoliberalismo, la participación relativa de la oferta o producción orientada al mercado interno en la demanda interna se redujo sistemáticamente (véase Gráfico 3). En el período 1950-1989, esta participación se mantuvo, con fluctuaciones, en un promedio de 86%. En 1990 alcanzó el 87%, pero después cayó sistemáticamente hasta 74% en 2017.

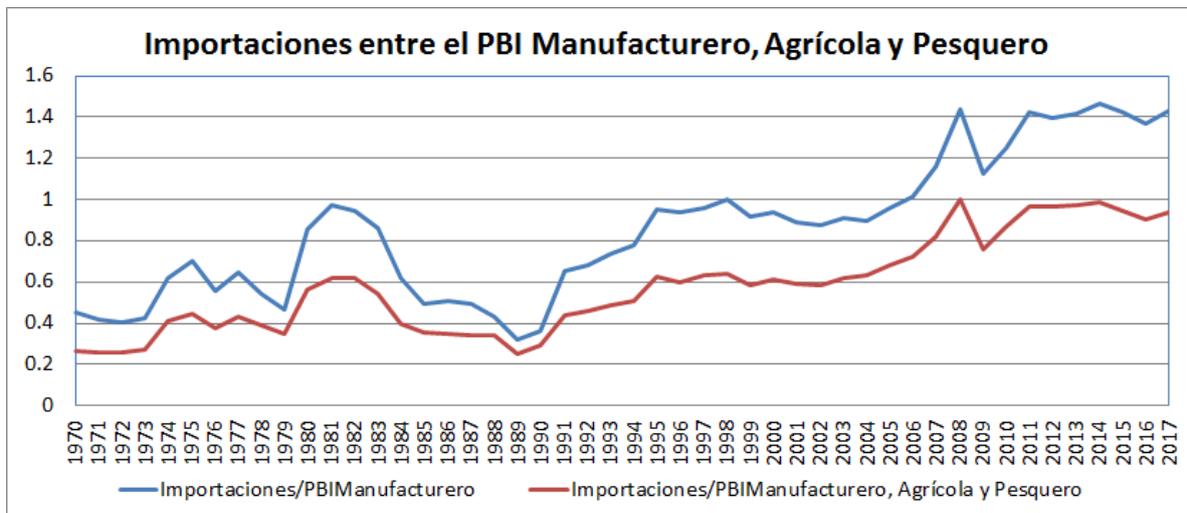
Gráfico 3



FUENTE: Elaboración propia con datos del BCRP.

Nunca antes se había registrado un porcentaje similar. En el período anterior al neoliberal, los porcentajes más bajos fueron de 82.3% en 1967 y de 82.1% en 1974. Además, hay que considerar que dentro de la oferta productiva orientada al mercado interno se reduce la participación de los sectores manufactura y agropecuario, mientras aumenta la participación de los sectores comercio y servicios.

Gráfico 4



FUENTE: Elaboración propia con datos del BCRP.

La relativa disminución de la oferta para el mercado interno se debió a la notable penetración de importaciones en la economía. El total de bienes importados asciende a 157% de la

producción manufacturera a precios de 2007 (véase Gráfico 4). Este porcentaje se reduce a 112.5% si la producción agrícola y pesquera se suma a la producción manufacturera.

□ *El crecimiento primario-exportador es altamente dependiente de importaciones*

Según información del BCRP, en los años 1974-1975, cuando se hablaba del apogeo de una industria adicta a dólares e importaciones, los bienes de consumo duradero, insumos y bienes de capital importados representaban sólo el 55.1% de la producción manufacturera. Durante los años del neoliberalismo este porcentaje aumentó de manera espectacular. En el año 1997 llegaron a representar el 79.8% y en 2013 —el último año de alto crecimiento— estas importaciones ascendieron a 123.8% de la producción manufacturera. Con el neoliberalismo hemos pasado a importar bienes manufacturados en magnitudes superiores al total de lo que internamente producimos.

Las importaciones de bienes de consumo no duradero también han aumentado como porcentaje de la producción agropecuaria y pesquera. De 7% en 1974-1975, se pasó a 23.6% en 1997 y a cerca de 30% en la actualidad.

El total de las importaciones ya superan a la suma de la producción agropecuaria, pesquera y manufacturera. Esta notable penetración de las importaciones en el mercado interno, ocurre junto al predominio de las exportaciones de productos tradicionales. El crecimiento de las importaciones se aceleró desde inicios del segundo gobierno de García, con la apreciación cambiaria.

El estancamiento de la economía mundial está forzando a sostener el crecimiento económico mediante aumentos de la demanda interna. Si las exportaciones continúan desacelerándose, este cambio relativo en el impulso al crecimiento puede encontrar su límite, más temprano que tarde, en el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos. La coyuntura internacional exige, por lo tanto, cambiar el estilo de crecimiento: pasar del mito de las ventajas de la especialización productiva a la estrategia de diversificación productiva, es decir, hacia políticas de desarrollo de la agricultura y de la manufactura.

□ *El Mercado interno poco desarrollado y la productividad*

Los que promovieron el libre comercio y la firma de los TLCs aseguraban que sus beneficios para el país en crecimiento y empleo serían mayores que sus costos. No tomaron en cuenta el carácter subdesarrollado y heterogéneo de la estructura productiva de nuestro país para estimar los efectos de la penetración de importaciones en la oferta efectiva interna y en el empleo. Estaban convencidos que el libre comercio conduciría a una especialización óptima, pero lo que generó fue una especialización primario exportadora, desindustrializando y terciarizando la estructura productiva y afectando el papel del mercado interno en el desarrollo de la productividad y la competitividad internacional. A estos efectos dinámicos negativos se agregaron otros como los que se generaron por las concesiones en temas que no son de comercio: en propiedad intelectual (cuyo objetivo es proteger patentes y monopolios farmacéuticos), en los convenios suscritos con la OIT, o en los temas vinculados con la reserva cultural.

La globalización impulsada por las corporaciones multinacionales es la que trasladó el énfasis de las políticas económicas desde los mercados internos hacia los mercados externos. Se impusieron las políticas del Consenso de Washington de acuerdo a códigos internacionales en nombre de la globalización. Las crisis financieras de los años 1997-1998 y 2008-2009 revelaron, dramáticamente, que estas políticas acentuaron la vulnerabilidad de la economía a los shocks externos, haciéndola más dependiente del capital extranjero.

La “revolución en la cultura” descrita por Matos Mar (2012) —es decir, la notable migración hacia las zonas urbanas de la costa iniciada en los años 1930—, es la expresión dramática de un país con una economía desconectada de su geografía y demografía. Se descuidó el desarrollo del mercado interno que hubiera impedido el desborde de la población provinciana del país, y que hubiera permitido el desarrollo de una economía no adicta al dólar y no dependiente de los flujos de capital extranjero. El neoliberalismo impidió así el encuentro definitivo de la democracia con el desarrollo nacional.

Productividad y competitividad

Los neoliberales adhieren a la competencia como palanca del desarrollo, pero olvidan que el objetivo más importante para lograr competitividad es incrementar la productividad y que este objetivo se puede lograr independientemente de las políticas neoliberales de comercio. La literatura especializada muestra que el aumento de la productividad mejora el nivel de vida de la población porque incrementa el producto per cápita con o sin comercio internacional. De aquí no se deriva una adhesión a la autarquía, sino que el aumento de la productividad no puede ser tratado como fruto de las políticas comerciales que hacen énfasis en el mercado externo y no en el mercado interno. A diferencia de la participación en el comercio mundial, el aumento de la productividad en un país no tiene por qué implicar la disminución de la productividad en otro.

¿Y cómo se aumenta la productividad? El crecimiento de la productividad, como decía Adam Smith —el mismo de la “mano invisible”—, está determinado por la extensión y profundidad de la división del trabajo; y esta, por el tamaño del mercado. Un mercado interno en expansión, al generar aumentos en la productividad, también incrementa el consumo y los ingresos de la población. Asimismo, cuando los aumentos en la productividad provienen del crecimiento del mercado interno, acrecientan la capacidad de penetración de la economía en los mercados externos, es decir, su competitividad. No ocurre lo mismo si el mercado es externo. En este caso, los incrementos en la productividad conducen solo a incrementos en la participación en el comercio mundial. Por lo demás, el libre comercio como instrumento de esta última opción puede generar pérdidas (ausencia de beneficios) cuando la especialización no es la óptima. Y, ciertamente, nadie puede decir que es o será la óptima—pues tenemos una estructura productiva heterogénea y subdesarrollada—, a menos que sea, como dice Krugman, un internacionalista POP.¹¹

En nuestro país, la escasa conexión entre su economía y su geografía y demografía se expresa en un reducido y poco dinámico mercado interno (se convive con extensas áreas de autoconsumo y de recursos naturales no explotados). Esta realidad recurrente es la que impulsó la masiva migración de la población hacia las zonas urbanas costeñas. Los altos costos de transporte que involucra este mercado reducido limita la inversión privada en actividades

¹¹ “Internacionalistas POP” son aquellos personajes que hablan con una seguridad impresionante sobre el comercio internacional, pero desconocen la economía elemental y usan equivocadamente las cifras (Krugman: 1996).

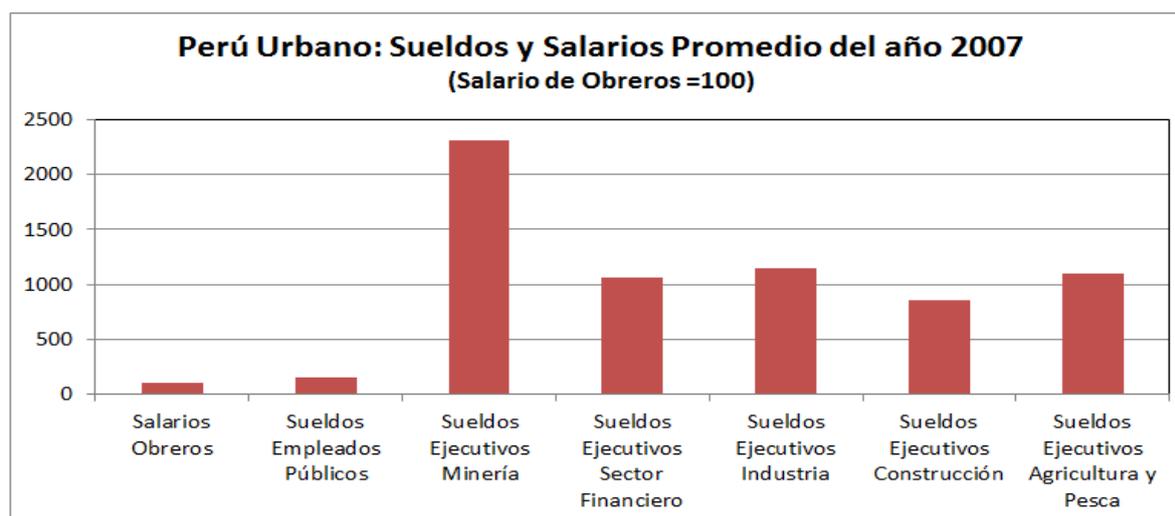
productivas existentes y nuevas. Para ampliar este mercado se requiere conectar las distintas zonas geográficas y demográficas del país; es decir, se requiere inversiones en infraestructura (puertos, almacenes, carreteras, ferrocarriles, saneamiento, electricidad y telecomunicaciones y educación) para estimular el surgimiento de nuevas líneas de producción, y aumentar la demanda para la producción existente. Esta es la única manera efectiva y sostenible de multiplicar el empleo y los ingresos, de reducir la pobreza, de mejorar la calidad de vida de la población del país, de aumentar la competitividad y, por lo tanto, de iniciar un crecimiento y desarrollo socialmente integrador.

□ *El estancamiento de los salarios reales*

La integración del país a la economía global basada en las “ventajas naturales”, según el recetario neoliberal, condujo a privilegiar el mercado externo perjudicando al mercado interno. El crecimiento basado en los impulsos externos es contrario al aumento de los sueldos y salarios, porque —se dice— reduce la “competitividad de las exportaciones”. La consecuencia de la adopción del recetario neoliberal fue la reducción de los costos unitarios de producción mediante la represión salarial y la “flexibilidad” del mercado de trabajo, con el objetivo de ganar competitividad de precios en los mercados internacionales. Sin embargo, lo que supuestamente se ganaba con el freno salarial, se perdía con la caída del tipo de cambio real.

El resultado del estancamiento de los salarios reales y de la apreciación monetaria fue contraproducente. Por un lado, la contracción del mercado interno originada por la reducción del costo del trabajo, más que compensó el efecto positivo esperado de esta reducción sobre las exportaciones no-tradicionales y sobre la inversión orientada a la producción nacional. Por otro lado, las ganancias de participación de las exportaciones no-tradicionales en los mercados internacionales fueron más que compensadas por la espectacular penetración de importaciones y la consiguiente pérdida de mercado interno para la producción nacional.

Gráfico 5

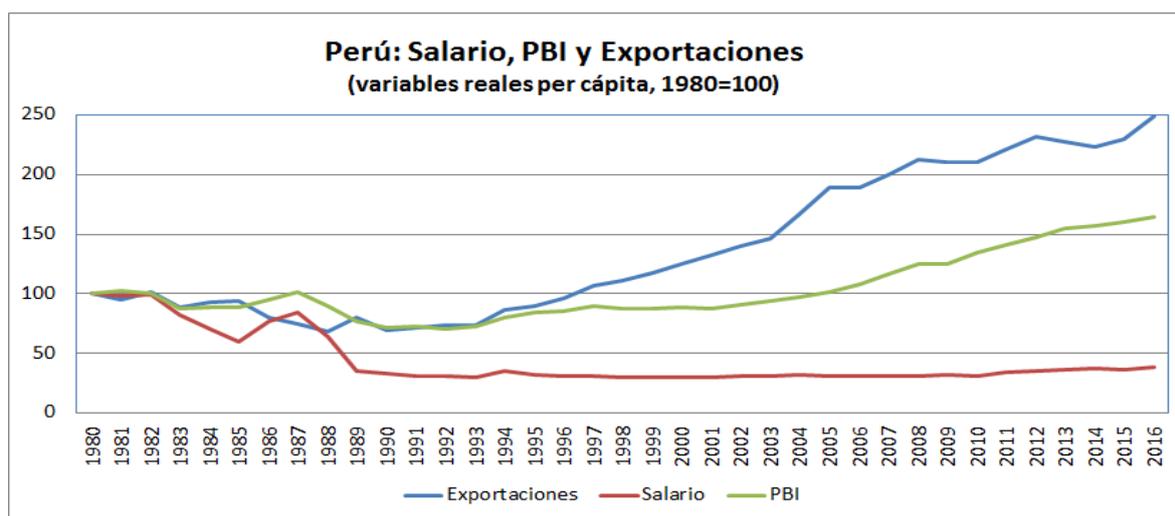


FUENTE: MTPE. Elaboración propia.

El Gráfico 5 muestra la disparidad de los sueldos y salarios. En el año 2007 los ejecutivos de la minería ganaban 23 veces más y los ejecutivos del sector financiero 17 veces más que un obrero. Las políticas neoliberales excluyeron a obreros, empleados públicos y pueblos de la sierra y de la selva, de los beneficios de los aumentos de la productividad y del crecimiento económico.

Desde los años 1990 hay una desconexión entre el comportamiento del salario real y el crecimiento del producto per cápita. Entre 1987 y 1990, el salario real cae en 72%. Después se recupera lentamente hasta alcanzar en el año 2000 el 58.6% de su valor registrado en 1987; y vuelve a caer monótonamente hasta representar en el año 2008, pasadas dos décadas, sólo el 52.8% del salario de 1987. El PBI per cápita también se recupera después de haber caído 31.2% entre los años 1987 y 1990, pero sus movimientos posteriores ya no coinciden con los del salario real; por el contrario, ambos evolucionan separándose de manera creciente y significativa sobre todo en los últimos siete años, como puede verse en el Gráfico 6.

Gráfico 6



Fuente: BCRP y MTPE. Elaboración propia.

El PBI per cápita recuperó su nivel del año 1975 recién entre los años 2005-2006, después de prácticamente treinta años. De 2006 en adelante crece a la tasa promedio anual de 4.0%. Por su parte el salario real de los años 1994-2008, sigue estancado en un valor que, en promedio, constituye únicamente el 54.3% de su nivel de treinta años atrás. Al crecimiento lento de los salarios reales entre 2009 y 2015, le sigue una contracción del 2.9% entre los años 2016 y 2017 (CEPAL/OIT: 2018).

El Gráfico 6 también muestra, de manera elocuente, que el crecimiento de las exportaciones per cápita ocurre con salarios reales estancados. Crecen más rápido que el PBI per cápita y no contribuyen para nada a elevar los salarios reales. Las exportaciones se concentran en productos primarios y productos no tradicionales intensivos en mano de obra no calificada y barata. Es claro entonces que el patrón de crecimiento económico de las últimas décadas, prescindió del mercado interno y se basó principalmente en factores externos: precios de intercambio favorables, demanda mundial creciente e inversiones extranjeras fundamentalmente para la explotación de recursos naturales.

Una distribución de los ingresos que perjudica a los trabajadores, no dinamiza la economía interna. Se descuida el mercado interno y se busca aumentar la productividad para mejorar la competitividad internacional de la economía a costa del ingreso de los trabajadores. Como dice Bhaduri:

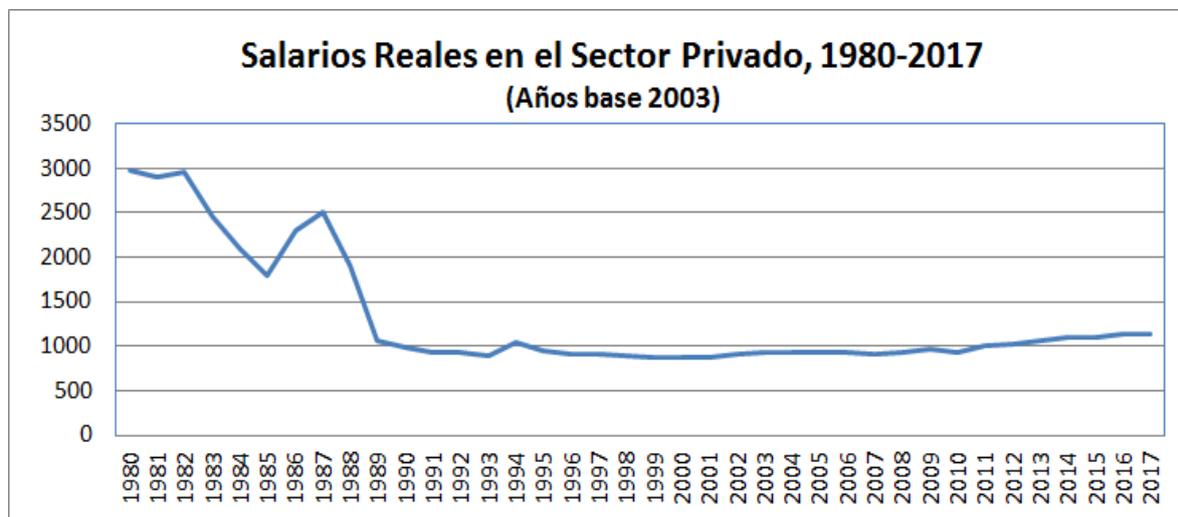
“La gran apertura económica en el comercio de bienes y servicios significó un incremento en el peso relativo del mercado externo comparado con el mercado interno. Esto alentó a los países a estimular la demanda a través del excedente de exportaciones, en lugar de a través del manejo de la demanda mediante las políticas fiscales del gobierno. Como resultado, cada país intenta ser más competitivo en precios comparado con sus rivales, reduciendo los costos unitarios mediante la restricción salarial y la “flexibilidad” del mercado laboral, por un lado, y el incremento de la productividad laboral, por el otro. Sin embargo, hay una “falacia de composición” obvia en esta estrategia, pues no todos los países pueden alcanzar un excedente de exportación al mismo tiempo ya que el excedente de exportaciones de algunos debe coincidir con el excedente de importaciones de otros. Además, incluso para cualquier país en particular que logre lograr un excedente o superávit de exportación en este juego internacional de suma cero, tales políticas pueden resultar contraproducentes si la contracción en el tamaño de su mercado interno supera con creces la expansión de sus mercados externos” (Bhaduri 2005b: 47).

El resultado es nocivo para la demanda y la consecuente producción orientada al mercado nacional y, para la sostenibilidad del crecimiento económico. Como bien señala Bhaduri “disminuir los salarios puede mejorar el margen de beneficio de la empresa, pero es probable que caiga el volumen total de ventas en la economía; disminuir la fuerza laboral puede reducir los costos unitarios de la empresa, pero cuando ésta es seguida por otras pueden caer el empleo total y el volumen de ventas en la economía” (2005a: 131). Por el contrario, sueldos y salarios razonablemente satisfactorios para los trabajadores dan lugar a un mercado interno más amplio para la expansión del empleo y la productividad. El aumento del ingreso de los trabajadores estimula el desarrollo del mercado interno y este desarrollo estimula los aumentos de la productividad y, por lo tanto, el crecimiento de los salarios. La posibilidad de este círculo virtuoso está ciertamente condicionada a la aplicación de políticas industriales que cambien el actual estilo de crecimiento primario exportador.

La distribución de la PEA ocupada por tamaño de empresa revela el empobrecimiento relativo de parte importante de los trabajadores. En el año 2017 el ingreso promedio mensual en empresas de “1 a 10 trabajadores” fue de 993 soles y en este tipo de empresas se encuentra el 72.2% de la población ocupada. El 7.3% del empleo que se encuentra en empresas de “11 a 50 trabajadores” tiene un ingreso promedio mensual de 1798.9 soles. De aquí se deduce que

el 79.5% de la población ocupada total tiene ingresos promedio mensual de 1,067 soles. (INEI: 2018b).

Gráfico 7



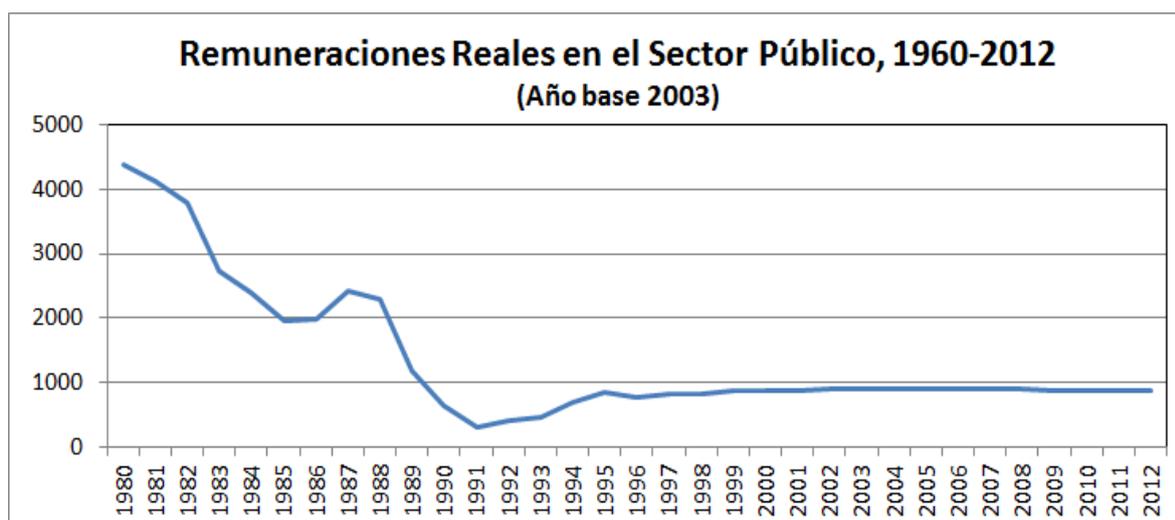
Fuente: BCRP y MTPE. Elaboración propia.

Los salarios reales en el sector privado crecen hasta mediados de la década de 1970, después descienden y sufren una caída espectacular con la hiperinflación, que se frena recién en 1993. En los años siguientes el salario real promedio se mantuvo en un valor equivalente a sólo el 37.2% del registrado en 1987 (véase Gráfico 7). Otro tanto ocurre con la remuneración mínima. Su valor real crece hasta los primeros años de la década de 1970 para luego mostrar una tendencia decreciente que termina en 1993; después no recupera el valor real que registró en 1987. Durante 1990-2000 se mantuvo en un promedio equivalente al 37,2% de su valor de 1987 y subió a 58.1% en el período 2001-2011.

También se estanca el ingreso de los trabajadores del sector público. La remuneración real promedio de estos trabajadores se mantiene prácticamente constante durante el período neoliberal: sus valores promedio de los periodos 1995-2000 y 2001-2011 equivalen al 34.7% y al 36.9%, respectivamente, de su valor registrado en 1987 (véase Gráfico 8).

La masa de trabajadores del sector público y privado, que se constituyó en parte importante de la demanda durante los años de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) hasta su agotamiento a mediados de la década de 1970, dejó de ser un factor dinamizador del mercado interno.

Gráfico 8



Fuente: BCRP y MTPE. Elaboración propia.

La opción por el mercado externo descuidando el mercado interno fue la opción por las ganancias de competitividad de las exportaciones a costa de la capacidad adquisitiva de los ingresos de los trabajadores. El salario real promedio se mantuvo durante un largo período de 1990-2010. El crecimiento económico de los últimos años fueron acompañados de aumentos poco significativos de los salarios reales que no corrigieron su notable pérdida de capacidad adquisitiva.

Según el BM (2010: xix) “los altos costes salariales no laborales y el salario mínimo obligatorio, en particular, promueven la informalidad de la mano de obra”. Los funcionarios de este banco deberían leer a John Bates Clark (1847 – 1938), autor de la teoría de la distribución del ingreso basada en la productividad marginal. Clark dice que “La disciplina del hambre incapacita al trabajador para hacer una negociación exitosa, y si el empleador está en total libertad de contratar a trabajadores, que en estas condiciones podrían individualmente ofrecerse a trabajar, él puede conseguirlo por muy poco” (1913: 292). El otro Clark, el institucionalista John Maurice Clark (1884 – 1963), dice: “una industria que no paga un salario digno, realmente está pasando parte de sus costos a otras industrias, dado que estas otras industrias terminarían pagando los gastos de subsistencia de los trabajadores mal pagados, si es que finalmente lo hacen. Y si no lo hacen, hay una pérdida de capacidad productiva que cae como una carga generalizada en la sociedad, a menudo afectando a las futuras generaciones” (1929: 451-452).

Los neoliberales tampoco leyeron a Adam Smith. Este brillante economista del siglo XVIII, decía: “Nuestros comerciantes y fabricantes se quejan generalmente de los malos efectos de los salarios altos (...). Pero nada dicen sobre las malas consecuencias de los beneficios altos. Guardan un silencio profundo por lo que respecta a los efectos perniciosos de sus propios beneficios, y solo se quejan de los ajenos” (Smith 2006: 96).

3.3 Modernización extractivista y la terciarización económica

□ De la economía agrícola a la economía terciarizada de baja productividad

El artículo *La Realidad Económica del Perú* de Rómulo A. Ferrero (1943) y el libro de José Matos Mar *Perú: Estado Desbordado y Sociedad Nacional Emergente* (2012), tienen una relación sorprendente. El primero describe el punto de partida (la estructura económica y las voces industrialistas modernizadoras de los años 1940) y el segundo describe un proceso que su autor llama de “revolución en la cultura” que se inicia precisamente a fines de los años 1930 y que dura un poco más de 70 años. Esta revolución habría sido protagonizada por millones de peruanos pertenecientes, según Matos Mar, al Otro Perú y qué al trasladarse a Lima y a las principales ciudades de la costa, habrían originado un cambio estructural modernizador en la sociedad peruana. Esta revolución habría dado lugar a una sociedad nacional que antes no existía en el país.

La pregunta es si será posible esta “hazaña modernizadora del *Otro Perú*” sin cambiar el actual estilo de crecimiento de la economía. Comparando el Perú actual con el descrito por Ferrero se observa el pasaje de una economía agrícola de baja productividad, existente en los años previos a la segunda guerra mundial, a la actual economía terciarizada (o dominada por el comercio y otros servicios), también de baja productividad. Por otro lado, hay una relación entre esta terciarización económica y lo que Matos Mar llama el *Otro Perú* —constituido por la población de la sierra y de la amazonia, pobre y discriminada por el *Perú Oficial* que es básicamente costeño. El *Otro Perú* migra a las principales ciudades costeñas “para abatir su precariedad y pobreza”. Pero, según Matos, este proceso de casi siete décadas estaría conduciendo, ahora mismo, a cerrar “la brecha histórica entre los dos Perú”.

La economía de fines de los años 30, dice Ferrero, era esencialmente agrícola (incorpora ganadería, silvicultura, caza y pesca). Este sector contribuía con el 36.4% del producto y empleaba al 62.5% de la *PEA ocupada*. Le seguían en importancia la industria y el sector terciario (comercio y otros servicios): generaban el 11% y 33.3% del producto, y empleaban al 15.4% y al 18.5% de la *PEA ocupada*, respectivamente. La minería explicaba el 19.3% del producto, pero empleaba solo al 1.8% de la *PEA ocupada*. Esta economía era poco moderna porque gran parte de la ocupación y de la producción provenía de lo que Matos Mar llama el *Otro Perú*, “agrario y rural, pobre y precario”. El producto per cápita de 1940 representaba, según Ferrero, el 8.7% del correspondiente a Estados Unidos.

En el período de alto crecimiento 2003-2013, que coincide con el superciclo de los precios de los *commodities*, la economía seguía dominada por el sector terciario (comercio y otros servicios). Estos sectores, en promedio, generaron el 58.1% del producto y dieron empleo al 55.1% de la *PEA ocupada*. Le siguieron en importancia la industria manufacturera (incluye procesadoras de recursos primarios) y la agricultura (incluye ganadería, silvicultura, caza y pesca): generaron el 15.9% (3.0% le corresponde a las procesadoras de recursos primarios) y el 6.7% del producto, y emplearon al 10.4% y al 28.7% de la *PEA ocupada*, respectivamente. El 14.0% del producto total le correspondió a la minería, pero empleó a solo el 1.1% de la *PEA ocupada*. En resumen, el 64.8% de la producción y el 83.8% del empleo corresponden al sector terciario y a la agricultura. Así, en más de siete décadas hemos pasado, sin industrializarnos, a una economía básicamente terciarizada, poco moderna y de baja productividad.

El gran “receptor” del *Otro Perú* ha sido, entonces, el sector terciario (comercio y otros servicios), junto a una agricultura, venida a menos desde hace tiempo, pero que aún emplea más de la cuarta parte de la *PEA ocupada*. Hay que señalar, además, que esta estructura se configura fundamentalmente durante todo el período neoliberal.

Parece que corrimos mucho para permanecer en el mismo sitio y siempre descuidando la sierra y la selva. Al atraso de la población agrícola, desde los años 30, se sumó la precariedad y pobreza de gran parte de la población del sector terciario. En 1940, el 25% de los habitantes vivía en la costa; hoy es un poco más del 52%. No cambió la “considerable superioridad de la costa sobre la sierra y la selva” que destacaba Ferrero. Tampoco cambió mucho nuestra posición relativa en el mundo como productor de recursos primarios.

Así, las condiciones precarias del *Otro Perú* se reproducen con el actual estilo de crecimiento que privilegia la minería y la inversión extranjera, descuida a la industria manufacturera y a la agricultura, y no crea empleos ni ingresos decentes. El *Otro Perú* creó un mercado para la economía del *Perú Oficial*, pero es un mercado interno anémico incapaz de impulsar por sí mismo la diversificación productiva. Las empresas de “1 a 10 trabajadores” —que según datos del INEI (2017a), en el 2016 emplearon al 71.5% de la *PEA ocupada* y donde la parte urbana de esta *PEA* tiene un ingreso promedio de cerca de 1,121.4 soles mensuales— se ubican principalmente en la agricultura y el sector terciario.

Industrializarse, decía Ferrero, “es una necesidad vital”. Es la mejor ruta que la primario-exportadora para elevar el nivel de vida de la población. Empero, advertía, que “no cabe un desarrollo industrial apreciable” si no se desarrollan mercados. En Perú, afirmaba, el “mercado interno es limitado no por el volumen de la población, sino por el bajo poder adquisitivo de la mayor parte de ella”. Matos Mar (2012), por su parte, dice que el *Otro Perú*, —que desde hace 70 años se esfuerza en integrar social y culturalmente al país— es el camino alternativo a la modernidad; pero este *Otro Perú* demanda trabajo formal, educación de calidad, servicios de salud, agua potable y alcantarillado y, sobre todo, un *Buen Gobierno* dispuesto a realizar los cambios estructurales requeridos y necesarios”. En consecuencia, este *Buen Gobierno*, para culminar la construcción de la Nación, debe empezar a cambiar el actual estilo de crecimiento neoliberal mediante el desarrollo de mercados internos para impulsar la diversificación productiva.

□ *Efectos del neoliberalismo en la producción de largo plazo*

Las “condiciones iniciales” y políticas económicas pueden acelerar o retrasar el crecimiento de largo plazo a través de su influencia en el desarrollo tecnológico y en la intensidad de capital o relación capital-trabajo, es decir, en la cantidad de stock de capital (equipo, edificios, autopistas, puertos, máquinas) que tiene a su disposición un trabajador promedio. Una economía intensiva en capital es más productiva y genera mejores condiciones de bienestar para la población.

La cantidad y calidad del gasto en educación e investigación, mejoran la tecnología y aumentan el nivel de eficiencia del trabajo, es decir, su capacidad para utilizar las tecnologías

modernas. Por su parte, la intensidad de capital incluye a la inversión que aumenta esta intensidad, a la inversión necesaria para dotar de capital a los nuevos trabajadores y la inversión destinada a reponer el stock de capital gastado u obsoleto. Estas dos últimas mantienen a la intensidad de capital, constante.

Las políticas económicas que afectan el gasto en educación e investigación, así como el coeficiente de inversión (o proporción del PBI que se invierte), y aquellas que estimulan la inversión para por lo menos mantener la intensidad de capital, son las que específicamente afectan la tasa de crecimiento económico a largo plazo o crecimiento del producto potencial. No obstante, la influencia negativa o positiva de estas políticas sobre el crecimiento económico puede acentuarse dependiendo de las “condiciones iniciales”. En nuestro país, estas “condiciones iniciales” están constituidas por tres grandes problemas estructurales: a) la desigualdad y pobreza y, por consiguiente, la insuficiencia de empleos e ingresos decentes; b) las débiles o inexistentes relaciones sectoriales y espaciales que hacen difícil crear nuevos mercados internos o expandir los ya existentes; y, c) el estilo de crecimiento liderado por la producción primaria, la misma que tiene reducidos efectos sobre el empleo y los ingresos. No se han aplicado políticas para superar estos problemas estructurales y sostener la tasa de crecimiento económico a largo plazo.

Por el lado de las políticas económicas, es importante mencionar un intenso debate sobre los efectos de los shocks adversos en el producto de largo plazo originado por los efectos de la crisis financiera global de 2008 (Haltmaier: 2012; Reifschneider: 2013; Ball: 2014; Fatás y Summers: 2015; Martin, Munyan y Wilson: 2015). Hay varias razones que explican por qué las recesiones —y, en general, las políticas económicas de restricción de demanda— impactan negativamente en el producto potencial o de largo plazo. La más importante, sin embargo, es la caída sistemática de las inversiones (pública y privada) que, al desacelerar la acumulación de capital o limitar su expansión, impactan negativamente en el crecimiento de la capacidad productiva y, por lo tanto, del producto potencial. Pero esta relación entre las fluctuaciones y el producto potencial, ha puesto en evidencia que las políticas económicas que practican los países, en especial, los países como el Perú, pueden retrasar o acelerar el crecimiento económico y, por lo tanto, pueden determinar el comportamiento del producto potencial o de su tendencia a largo plazo.

Las políticas de austeridad de los años 1990 que privilegiaron el pago de los servicios de la deuda externa y afectaron negativamente los gastos de inversión en infraestructura, en salud

y educación, afectaron el crecimiento del producto potencial. Por eso aumentó el subempleo y se aceleró la informalidad, agravando los problemas estructurales de nuestras economías. Los que patrocinaron estas políticas (FMI y BM) nunca imaginaron a tiempo las soluciones a nuestros problemas y sólo cuando se produjo la crisis asiática y rusa, algunos economistas empezaron a hablar del pecado original que nuestros países habían cometido al endeudarse en moneda extranjera y en los mercados internacionales. Sin embargo, no innovaron nada en materia de política macroeconómica.

En pleno proceso de enfriamiento económico iniciado en el año 2013, algunos economistas sostenían que ya no existía suficiente espacio fiscal para hacer política expansiva. En otras palabras, llamaban la atención sobre una brecha del producto casi nula. En efecto, la apreciación cambiaria propiciada por el BCRP desde agosto de 2006 y reforzada con la enfermedad holandesa y el influjo de capitales, redujeron tremendamente el mercado interno para la producción manufacturera, agroindustrial y agropecuaria, limitando así la inversión en maquinaria y equipo en estos sectores. En el “período de oro” del crecimiento (2003-2013), las inversiones en construcción siguieron siendo las dominantes.

La consecuencia de esto fue una tasa de crecimiento del producto de largo plazo o potencial muy baja: alrededor del 3.5%. Las magnitudes varían según los métodos de estimación que se adopte y según se tome en cuenta para el cálculo del producto potencial, todo el PBI o solo la producción material, dejando de lado las actividades de servicios. Impulsar el crecimiento mediante aumentos de la demanda interna, a tasas superiores a la del producto potencial, exacerbaría las presiones inflacionarias y acrecentaría el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Una tasa de crecimiento del PBI de 4% o más, mediante impulsos de demanda interna, nos situaría camino al sobrecalentamiento de la economía. De acuerdo con los estudios mencionados anteriormente, cuando se produce una fuerte desaceleración económica, la brecha del producto tiende a cerrarse mediante la reducción del producto potencial o del producto tendencial. Y, cuando esto ocurre, puede errarse en el diseño de la política económica y, con ello retrasar aún más la transformación productiva que requiere la economía peruana para disminuir el peso del liderazgo primario exportador en el crecimiento. Y esto, sin duda, obliga al replanteamiento de las políticas macroeconómicas para hacerlas funcionales a la transformación productiva.

En la estructura productiva de la economía peruana predominan los sectores terciarios (comercio y servicios) y la construcción, los cuales son de baja productividad. Hay desempleo disfrazado (alto subempleo e informalidad) y la capacidad de compra de los salarios tiene poca importancia para el crecimiento económico. La agricultura es de bajísima productividad y ha perdido peso en la generación del PBI.

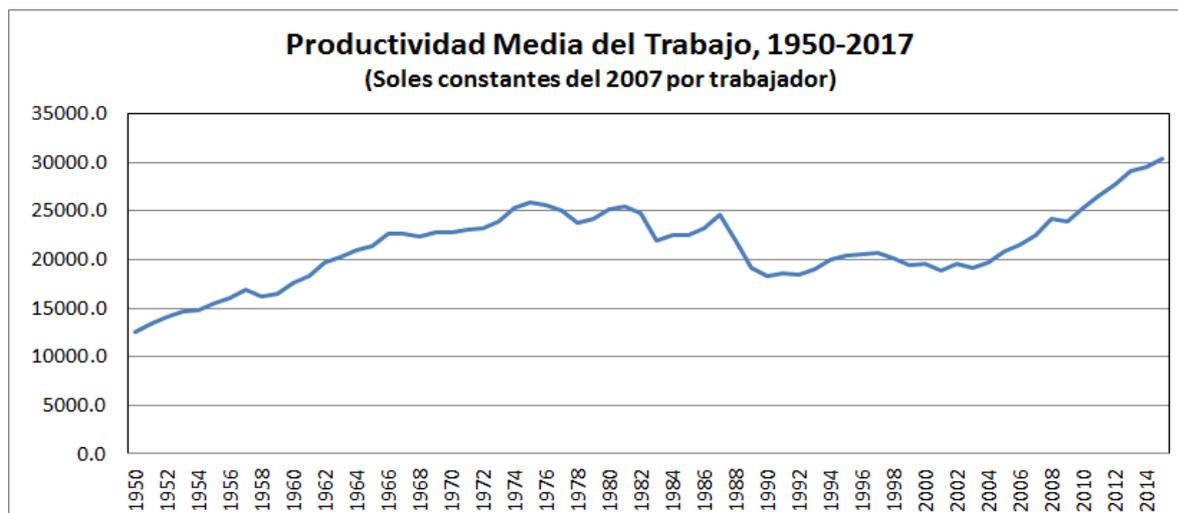
El desempleo y subempleo siguen siendo originados por la “escasez” de stock de capital con relación al trabajo (baja intensidad de capital), y por un desarrollo tecnológico que se concentra en reducidas actividades económicas que tienen poca capacidad de difusión, como es el caso de la minería y de algunos servicios. El grueso de la PEA ocupada no calificada y de baja productividad ya no se concentra en el sector agrícola, sino en los sectores comercio, servicios y construcción. Como resultado, la economía crece con salarios reales estancados, no requiere de aumentos sostenidos en el número de mano de obra calificada, y las presiones inflacionarias que genera un incremento de la demanda se neutralizan con importaciones.

□ *Crecimiento Económico y Brechas de Productividad Sectorial*

La fuerte penetración de importaciones y la apreciación cambiaria están, además, acentuado el escaso desarrollo industrial manufacturero del país. Con las políticas neoliberales, la economía se ha hecho más dependiente de bienes de inversión importados que reproducen una estructura productiva funcional al modelo de crecimiento primario exportador dependiente de los mercados externos. La economía crece descuidando a la industria y a la agricultura, y a los mercados internos, mientras que privilegia la vinculación a la economía internacional con la exportación primaria y de productos con bajo procesamiento tecnológico.

En este tipo de economía, la creación de empleos demanda muy poco equipamiento de capital por trabajador y no requiere trabajadores con altos niveles de calificación. Este es el caso de la construcción, del comercio y de la gran variedad de los servicios, que concentran el empleo de baja calificación y son de baja productividad, pero lideran el crecimiento. El crecimiento de los sectores terciarios no se explica, entonces, por aumentos en su productividad y, consecuentemente, en su competitividad. Como ya fue mencionado, hay un efecto reasignación del trabajo desde sectores de alta productividad hacia sectores de baja productividad (Jiménez: 2012). Los sectores terciarios de comercio y servicios de baja productividad, junto al sector construcción, aumentan su participación en la PEA ocupada.

Gráfico 9



Fuente: BCRP, INEI y MTPE. Elaboración propia.

En el período 1993-2017 —prescindimos de 1976-1992 que tiene varios episodios de crisis—, el crecimiento de la productividad media del trabajo, se desacelera. Mientras en 1950-1975 — que incorpora los años de industrialización sustitutiva de importaciones— la productividad crecía a una tasa promedio anual de 3.0%, en 1993-2017 lo hace sólo a la tasa promedio anual de 2.1%. El nivel de la productividad media del trabajo alcanzado en 1975, recién se supera en el año 2011 (Véase Gráfico 9).

Las brechas de productividad entre los sectores modernos y tradicionales, junto al bajo nivel de desarrollo industrial manufacturero y a la escasa diversificación productiva, siguen siendo las características estructurales de la economía peruana. El cambio estructural de la economía peruana causado por las políticas neoliberales, agravó estas brechas con el reforzamiento de la especialización en la producción y exportación de minerales. Hoy el Perú es un país exportador de minerales, menos industrial y más productor de servicios de baja productividad, y cuyo crecimiento económico no requiere del aumento de la capacidad de compra de los salarios.

En 1954 la productividad de la minería era 5.7 veces mayor que la productividad del sector agropecuario. Esta relación aumentó a 14.8 veces en el año 2010. La productividad de la manufactura era 1.2 veces mayor que el de la minería en 1954 y en 2010 se redujo a solo el

30.5% de la productividad de la minería. Los sectores terciarios de comercio y servicios (excluyendo telecomunicaciones y la actividad financiera) tienen productividades menores que el de la manufactura y, por supuesto, que el de la minería. Por otro lado, los sectores agropecuario, comercio y servicios —los tres de productividades bajas—, son los que emplearon en 2017, el 83.6% de la PEA ocupada, que en su mayoría tienen poca calificación. Los tres sectores generaron ese mismo año el 67.8% del PBI.

La economía peruana de hoy es, entonces, una economía con un sector agropecuario atrasado y productora de servicios de baja productividad, además de ser una economía primario exportadora: el 73.8% de las exportaciones del año 2017 son tradicionales y el 82,2% de estas últimas corresponden a productos mineros. Este predominio primario exportador (con cambios en su composición), es una característica estructural que se ha mantenido en el tiempo. La minería explicando solo el 14.0% del PBI de 2017, domina las exportaciones y es la responsable de la enfermedad holandesa, que es una de las causas de la desindustrialización.

La opción neoliberal por el mercado externo descuidando el mercado interno, fue la opción a favor de sectores no transables (comercio, servicios y construcción) y sectores de extracción de recursos con alta renta natural. Se terciarizó y reprimarizó la economía, y se implementó un modelo pro exportador sobre la base de una competitividad espuria de reducción de costos unitarios de producción mediante el abaratamiento de la mano de obra. El salario real promedio se mantuvo durante 1990-2010 en un valor equivalente al 37.2% del registrado en el año 1987. El crecimiento económico de los últimos años no mejoró la capacidad adquisitiva de los trabajadores del sector privado.

❑ *Terciarización con reprimarización del crecimiento*

Tres décadas de neoliberalismo han consolidado una estructura productiva de servicios de baja productividad y primario exportadora. El crecimiento ha sido y aun es impulsado por los altos precios de los minerales y es liderado por los sectores de producción de no transables, es decir, de producción que no se comercia en los mercados internacionales: comercio, servicios y construcción. Estos tres sectores crecieron por encima del promedio durante el período 2003-2013, mientras la agricultura y la manufactura sufrieron un rezago relativo. Las tasas de crecimiento promedio fueron: PBI 6.2%, Construcción 10.8%, Comercio 6.6%, Agropecuario y

Pesca 3.9% y Manufactura 5.8%. Además, es importante mencionar que en los tres sectores de no transables y la agricultura se encuentra la mayoría de empresas de “1 a 10 trabajadores” donde los empleos son de baja calificación y de bajos ingresos.

De otro lado, la participación de las exportaciones tradicionales registró una tendencia marcadamente decreciente en los años 1980. De un promedio de 77.4% del total exportado entre 1980-1984, se redujo a 68.8% en 1990. Después, entre los años 1990-1997 se mantuvo, con fluctuaciones, en un promedio de 70.4%. Finalmente, pasados los efectos de la crisis asiática y rusa, la participación de estas exportaciones aumentó hasta ubicarse en el período 2007-2011 en un promedio de 76.8% del total exportado. Se volvió así a los primeros años de la década de los ochenta (véase gráfico 10). En los años recientes 2012-2017, esta participación bajó a 72.2%.

No hay duda, entonces, que el crecimiento del PBI de los años 2003-2013 fue acompañado de un sostenido aumento de las exportaciones de materias primas en el total exportado. Se trata, por lo tanto, de un crecimiento que ha acrecentado la especialización de las exportaciones en productos primarios, en lugar de diversificarlas. Y, lo que es peor, ha aumentado la concentración de las exportaciones en productos minerales. En los años 1980-1984 estos productos representaban, en promedio, el 60.0% del total de exportaciones tradicionales y en los años 2007-2011 pasaron a representar, en promedio, el 78.6% del total de estas exportaciones.

Gráfico 10



FUENTE: BCRP. Elaboración propia.

El crecimiento económico además de ser reprimarizador, es altamente dependiente de importaciones, aunque todavía no ha encontrado su límite en la restricción externa. Los altos precios de los *commodities* y el consecuente dinamismo de las exportaciones tradicionales, suavizaron esta restricción. Sin embargo, el sostenido superávit comercial que acompañó al crecimiento, generó presiones a la baja del tipo de cambio real (enfermedad holandesa), que fueron acentuadas en los últimos años con la entrada masiva de capital internacional. Desde agosto del año 2006, la autoridad monetaria no neutralizó estas presiones. La consecuente caída del tipo de cambio real, sin duda, afectó la competitividad de precios de las actividades manufactureras y agroindustriales, impidiendo la diversificación de las exportaciones. Además, esta apreciación del tipo de cambio real, incrementó la propensión a importar, con lo cual el efecto negativo sobre las actividades manufactureras tuvo que acentuarse.

□ *El estilo de crecimiento es extractivista*

El grado de diversificación productiva e industrial es lo que diferencia a los países desarrollados de los subdesarrollados. Los subdesarrollados como el nuestro tienen una estructura productiva básicamente especializada y poco diversificada, mientras que los desarrollados tienen una estructura productiva diversificada y tecnológicamente más homogénea. Por eso las exportaciones de los países desarrollados son manufactureras y diversificadas, mientras que nuestras exportaciones siguen dominadas por los productos tradicionales como los minerales. Estas diferencias expresan por qué en nuestros países hay un problema de orientación de las inversiones que no existe en los países industrializados. Las inversiones, sobre todo las extranjeras, se dirigen fundamentalmente a la explotación de actividades donde existe alta renta natural (como la minería) y a sectores de servicios de alta tecnología con mercados cautivos (como la telefonía).

Los estilos de crecimiento asociados a este tipo de inversiones reprodujeron la situación de exclusión y desigualdad de parte importante de la población. Hay una distribución de activos económicos y políticos que es funcional a estos estilos de crecimiento. Sus impulsos provienen fundamentalmente del exterior. Solo como ejemplo, en los últimos 60 años tuvimos crecimiento rápido y sostenido durante 6 o 7 años sólo en dos períodos de términos de intercambio favorables. El primero fue el período 1960-1966 (el PBI y los términos de intercambio crecieron a las tasas de 7.0% y de 4.0% promedio anual); y, el segundo el período

2003-2011 (el PBI y los términos de intercambio crecieron a las tasas de 6.5% y de 7.8% promedio anual). En los años 2011-2017, luego de la crisis de 2008-2009, el PBI y los términos del intercambio crecieron a las tasas de 4.0% y -2.3% promedio anual. Episodios breves de alto crecimiento también están asociados a mejoras igualmente breves en los términos del intercambio.

¿Por qué la economía peruana sigue este patrón de crecimiento que le impide industrializarse e integrarse socialmente? La respuesta es política. Hemos sido gobernados por una élite que concentra el poder político el mismo que se beneficia a expensas de la mayoría de la población. Esta concentración del poder, que según Acemoglu y Robinson (2012) se origina en el período colonial, se mantuvo con diversas y cambiantes coaliciones con el poder económico extranjero. Estos autores, en su libro *Why Nations Fail*, dicen que las instituciones políticas y económicas de nuestros países de los pasados 500 años fueron moldeados por el colonialismo español. Hemos heredado el sometimiento de la oposición, la apropiación y concentración de los recursos, la discriminación de los pueblos indígenas, y el desprecio por las condiciones de vida y los niveles de ingreso de los trabajadores.

Este legado institucional colonial se reprodujo a lo largo de nuestra vida independiente. Los gobiernos de facto o los gobiernos elegidos en los pocos episodios democratizadores, siempre terminaron asociados o capturados por los grupos de poder económico. Así se favoreció al monopolio, al abuso de poder económico, y se bloqueó la distribución amplia y plural del poder, y la posibilidad de una más equitativa distribución de los recursos y de los ingresos que hubiera permitido modernizar la sierra y la selva del país.

Los pocos intentos modernizadores ocurridos en el siglo veinte (Leguía y Velasco) ni lograron superar la fractura entre el *Perú Oficial* y el *Otro Perú* empobrecido y discriminado del que nos habla Matos Mar (2012), ni dieron lugar a procesos democratizadores que redistribuyeran el poder económico e impulsaran cambios tecnológicos sostenidos. La resistencia de los que controlan el poder político, o gobiernan sin haber sido elegidos, impidió la creación de incentivos para orientar la inversión nacional hacia la industrialización y desarrollar mercados internos.

Los períodos de rápido crecimiento económico registrados en nuestro país en el último siglo y medio, no están asociados a cambios técnicos sino a factores externos. El guano, la anchoveta,

el algodón, el petróleo, el cobre, el oro y otros productos de exportación tradicional, fueron los responsables de intermitentes periodos de crecimiento. En 1960, la exportación de minerales e hidrocarburos representaba el 46.9% del total, la lana el 16.4% y los productos pesqueros el 11.3%; y, el azúcar y el café el 16.3%. Similar porcentaje para estos productos se registra en 1940, pero también en 1970. Sólo cambia la composición; unos productos se hacen más importantes que otros. Por ejemplo, en 1970 los productos pesqueros representan el 33.6% del total exportado, los minerales e hidrocarburos el 45.9%; y los productos agrícolas el 15.4%. El dominio de las exportaciones tradicionales continua en la actualidad (en el año 2011 representaron el 77.4% del total), mientras que la participación de los minerales e hidrocarburos fue de 69.3%.

Los estilos de crecimiento, incluyendo el actual que acentúa la especialización en la producción primario exportadora, no se han sustentado en cambios tecnológicos ni, por lo tanto, en la diversificación productiva. El crecimiento rápido con estos estilos de crecimiento basados en la extracción de rentas más que en el cambio técnico, terminan o colapsan —como dicen Acemoglu y Robinson (2012)— ya sea por los conflictos sociales que generan o porque la ausencia de innovación y de industrialización les pone un límite.

Las políticas neoliberales que acompañaron al estilo de crecimiento primario exportador, acentuaron el carácter extrativista de las instituciones: el gobierno y el sistema político fueron penetrados impunemente por la corrupción. Cuando la corrupción se convierte en una forma de gobierno, las autoridades elegidas, una vez en el cargo, ya no se desempeñan en función de los intereses de la población en general, sino de los intereses de minorías que no han sido elegidas por el voto popular. Con esta práctica extractivista se debilita y desprestigia a la democracia representativa y al propio Estado de Derecho, porque no se respetan los derechos de los ciudadanos. No hay mecanismos de acción popular ni de fiscalización de las autoridades penetradas por los grupos de poder económico que han convertido a las instituciones del Estado en clientelista y patrimonialista.

3.4 El sesgo de la acumulación de Capital y sus efectos en la productividad

□ *Composición de la inversión y la Intensidad de Capital*

¿Es suficiente el crecimiento de las inversiones para remontar los obstáculos al crecimiento y desarrollo del país? Es absolutamente claro que existe una correlación positiva entre las tasas de crecimiento de la inversión y del PBI. Pero, en realidad no es esta correlación, ni la magnitud de la tasa de crecimiento de la inversión, ni su tamaño relativo respecto al PBI, las que importan para discernir sobre la sostenibilidad del crecimiento a largo plazo. Lo que realmente importa es la actividad o actividades económicas a las que se dirige esta inversión.

La historia económica de los países de nuestra región revela que tasas altas de crecimiento de las inversiones no han generado necesariamente desarrollo ni han dado lugar a una sistemática reducción del subempleo y la pobreza. En 20 de los últimos 67 años del período 1950-2017, la inversión creció a tasas superiores al 15.0% anual hasta un máximo de 36.6% en el año 1994. Por ejemplo, las tasas en los años 1980 y 1981 fueron de 30.9% y 20.0%, respectivamente. En los años 1986 y 1987 del primer gobierno de García, la inversión creció a tasas de 20.5% y 16%; y, en los años 1995 y 1997 del fujimorato, se alcanzaron tasas de 18.8% y 15.6%. En el período del superciclo de los *commodities*, el crecimiento de la inversión no alcanza los picos anteriores, pero crece sostenidamente desde el año 2003 hasta el año 2008 en el que registra la tasa más alta de 24.4%. Vuelve a crecer el 2010 hasta el año 2013 para después decrecer. La tasa de crecimiento de la inversión que se logre en los próximos años, puede ser mayor, pero no habrá cambiado por eso el estilo de crecimiento.

De otro lado, los gobiernos han hecho énfasis en el papel de la inversión extranjera, descuidando la inversión privada nacional. El coeficiente de inversión privada a PBI, a precios constantes, se mantuvo en sus niveles históricos con fluctuaciones en el periodo desde 1950 hasta 1994: el coeficiente promedio fue de 11.3% con un coeficiente de variación de 0.18. Después alcanzó niveles superiores a los picos anteriores, impulsado por la inversión extranjera en los años de crecimiento del PBI. En el período del superciclo de los *commodities* es cuando aumenta notablemente alcanzado un máximo de 22.9% en 2013.

Así, el país registra en su historia saltos en sus coeficientes de inversión originados por los aumentos intermitentes en la inversión extranjera, después de los cuales vuelve a sus bajos niveles promedio consistentes con la persistencia de los problemas estructurales en la

economía. Persiste la desarticulación y la heterogeneidad tecnológica entre sectores productivos.

Por los teóricos del desarrollo sabemos que no es sólo la tasa de crecimiento de la inversión, ni su aceleración, la que asegura el crecimiento y la superación del subdesarrollo de países como el nuestro. Ni tampoco es, como se demostró en el primer gobierno de García, la mayor utilización de la capacidad productiva, la que asegura el crecimiento sostenido con estabilidad y con una distribución del ingreso más equitativa. Lo que importa es la orientación de la inversión, es decir, hacia qué actividades productivas se dirige la inversión. Si los recursos de inversión se orientan a la producción de materias primas, a la explotación de recursos naturales y a la actividad de la construcción, y no al desarrollo y expansión de actividades que generen valor agregado y cambio técnico, seguiremos consolidando un crecimiento volátil con un comercio exterior especializado en la exportación de productos primarios y en actividades con escaso grado de modernización y con salarios relativamente bajos.

La orientación de la inversión debe reflejarse en su composición. En las últimas casi cuatro décadas, a diferencia de lo que ocurrió en las décadas de los años 50 a 70, la inversión en construcción es la que domina en el total; es decir, disminuyó el peso relativo de la inversión en maquinaria y equipamiento. En efecto, el patrón de acumulación de capital estuvo caracterizado por un sesgo hacia la inversión en construcción. Si bien aumentó el coeficiente de inversión a PBI, la participación de la inversión en construcción se mantuvo, en promedio, por encima de la participación de la inversión en maquinaria y equipo. Esta última aumentó ligeramente su participación relativa en los años del superciclo de los *commodities*, pero estuvo dirigida fundamentalmente hacia el sector extractivo.

Durante los años de desarrollo industrial manufacturero, es decir, de expansión de la capacidad productiva industrial, la inversión en Maquinaria y Equipo crece sistemáticamente. En el año 1954, representaba el 32.3% de la inversión bruta fija total y alcanzó su máximo de 55.0% en el año 1974. Por lo tanto, durante todo este período, la participación de la inversión en construcción, decrece. En los años de crisis y de aplicación de las políticas neoliberales, la inversión total crece fundamentalmente impulsada por la inversión en construcción; por lo tanto, su composición cambia a favor de esta última. La creación de capacidad productiva mediante la inversión en Maquinaria y Equipo pierde importancia relativa no sólo porque las inversiones se dirigen básicamente a actividades minero extractivas y a la construcción, sino

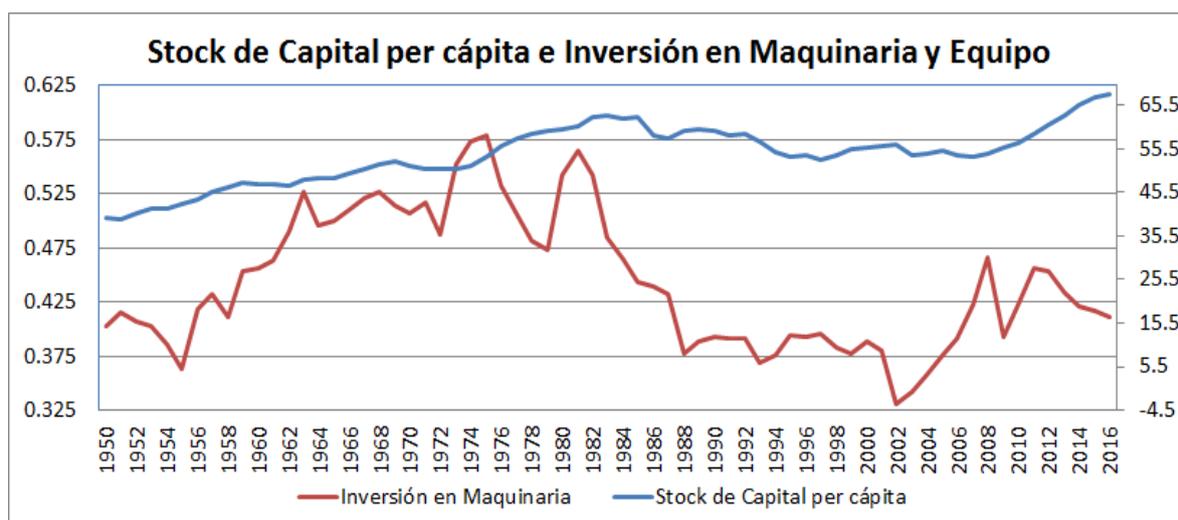
también porque las políticas que acompañan al crecimiento son contrarias al desarrollo del mercado interno.

La tendencia creciente de la inversión en equipamiento termina en el año 1981, después el crecimiento de la inversión privada es liderado por la construcción. La pérdida de importancia relativa de la inversión en maquinaria y equipo ocurre junto a una significativa disminución de la inversión en maquinaria y equipo producido localmente, mientras aumenta la inversión en maquinaria y equipo importado: de 51% en 1994 aumenta a 67% en 2016. En los años 2011 y 2012 alcanza el 71%. Tómese en cuenta, además, que la inversión extranjera adquiere con el neoliberalismo reprimarizador un papel dominante en desmedro de la inversión privada nacional.

La reducción de la inversión en maquinaria y equipo afectó la capacidad productiva per cápita y, por consiguiente, la productividad y la competitividad de la economía. Este es el resultado de una política económica que no incorpora entre sus prioridades la modernización y diversificación del aparato productivo del país y que apuesta por un patrón de crecimiento que resta importancia a la producción industrial manufacturera para el mercado interno.

La pérdida de importancia relativa de la inversión en Maquinaria y Equipo explica el estancamiento de la relación capital/trabajo (capacidad productiva per cápita) registrado en las últimas décadas. Este importante indicador de modernización crece sostenidamente durante los años de industrialización para luego disminuir y estancarse, al igual que la productividad. Por lo tanto, en todo el período neoliberal no hay proceso alguno de modernización ni de cambio técnico que impacte al conjunto de la economía (véase Gráfico 11). Precisamente en este período la economía se reprimariza y terciariza.

Gráfico 11



FUENTE: INEI, BCRP y MTPE. Elaboración propia.

La ausencia de modernización, o de innovación y desarrollo tecnológico, está asociada al cambio en la composición de la inversión a favor de la inversión en construcción. La modernización de las economías de mercado no se logra con el predominio de la inversión en construcción sobre la inversión en maquinaria y equipo. Sabemos además que los países con altos niveles de inversión en maquinaria y equipo tienen tasas de crecimiento del producto per cápita más altas y, por lo tanto, mejores estándares de vida para su población. Además, los trabajadores de un país que invierte más en maquinaria y equipo modernos participan en un proceso de aprendizaje que los mantiene actualizados con los últimos desarrollos tecnológicos.

El proceso de modernización del país ocurrió *pari pasu* con el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones. ¿Significa esto que deberíamos restaurar esta estrategia de crecimiento? No. Ese proceso de industrialización fue espurio. Necesitamos una nueva estrategia industrialista, basada en el procesamiento de nuestros abundantes recursos primarios, en la expansión de los mercados internos mediante infraestructura y en esquemas de financiamiento nuevos mediante el desarrollo del mercado de capitales en moneda local.

El neoliberalismo ha impuesto un estilo de crecimiento extractivista, con escasa innovación y contrario a la diversificación y producción de transables. Es un estilo que usufructúa de los altos precios de los minerales, y es impulsado internamente por sectores no-transables de baja productividad que crecen porque crece el empleo mal pagado con muy baja dotación de

capital. Como resultado de ello, el stock de capital per cápita aumentó en solo 26.9% durante el período 1990-2013, casi la mitad del incremento registrado (43.5%) en los años 1960-1980. Esta reducción relativa de la capacidad productiva per cápita explica la existencia de un alto porcentaje (73.3% del empleo total en 2017) de trabajadores informales (de baja productividad y bajos ingresos), a pesar del crecimiento de los años 2003-2013. Además, esa reducción opera como una barrera a los aumentos sostenidos del PBI per cápita, debido a que aumentarían significativamente las importaciones y, por lo tanto, el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

□ *La Productividad Total de Factores*

Las transformaciones efectuadas en la década de 1990 no han generado una economía vigorosa y moderna. Como ya hemos visto, no existen indicios de un proceso sólido de modernización de la economía durante los años 1990-2016. El cuadro adjunto muestra la desagregación del crecimiento del producto potencial para el período durante 1950-2008, en sus dos fuentes principales: el aumento de la productividad total de los factores capital y trabajo, (PTF), y la acumulación de estos dos factores (Jiménez: 2012 y 2018).

La productividad y los factores, capital y trabajo, explican el crecimiento de largo plazo del PBI. Pero sus contribuciones varían de acuerdo con las políticas económicas que se aplican en el tiempo. La contribución de la productividad al crecimiento del producto potencial es mayor en el período 1950-1970 que en el período 1990-2016. De 33.3% en 1950-1960 pasa a 40.0% en 1960-1970. Este último porcentaje supera a la contribución de cada uno de los factores capital y trabajo en ambos períodos (véase Cuadro 2). Gran parte del período 1950-1970 registra una notable expansión de la manufactura. En 1959 se promulga la ley de industrialización. El PBI crece, liderado por esta industria, a una tasa de 5.25% promedio anual. Es un crecimiento basado en la productividad porque su contribución es mayor que la que corresponde a cada uno de los factores capital y trabajo. Además, de estos dos factores, el capital es el que aporta más (38.1% en promedio).

Cuadro 2

Crecimiento de largo plazo del PBI 1950-2016 (Porcentaje de variación promedio anual)							
	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2010	2010-2016
PBI Potencial	5.28	5.13	3.15	0.16	2.99	5.16	5.06
Productividad	2.29	2.05	-0.58	-2.68	-0.12	2.37	2.14
Capital	2.07	1.90	2.52	1.85	1.70	1.54	2.30
Trabajo	0.93	1.17	1.20	0.98	1.42	1.25	0.62
PBI	5.36	5.13	3.61	-1.01	3.83	5.42	4.52

FUENTE: BCRP, INEI y MTPE. Elaboración propia.

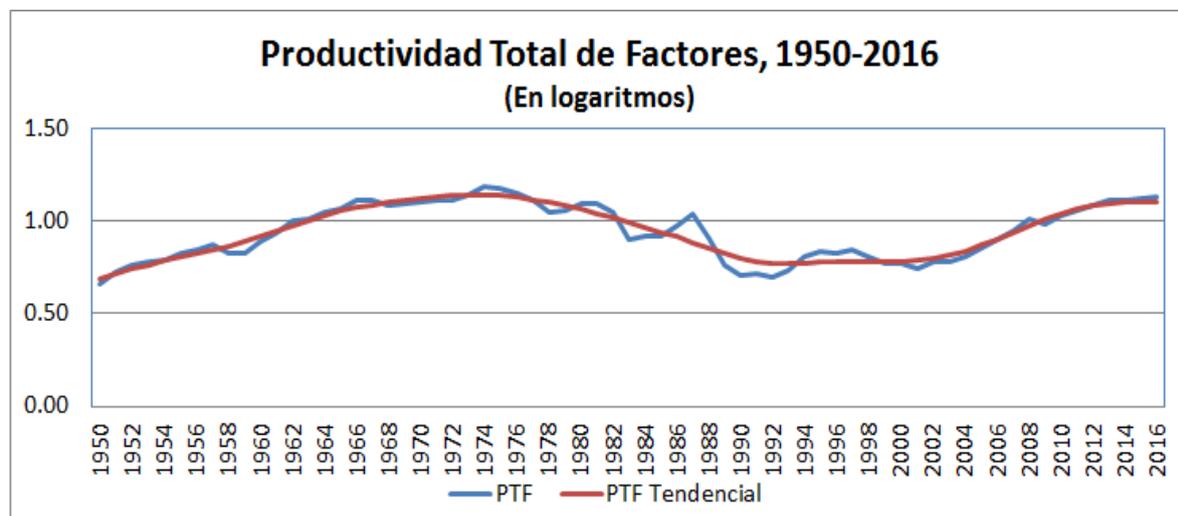
De otro lado, de las casi tres décadas de neoliberalismo solo en los años 2000 a 2010 la PTF es la que más aporta al crecimiento (47.1%). El 52.9% restante corresponde al aporte de los dos factores de producción, pero la contribución de cada uno por separado fue menor que la de la productividad. Esta década incluye los años del superciclo de los *commodities*. Después, en los años 2010 a 2016, la contribución de la productividad se reduce a 31.0%, muy por debajo del factor capital cuya contribución alcanza el 60.2%. Se crece con aumentos de productividad, pero con el impulso de los altos precios de los minerales. En consecuencia, los aumentos en la productividad y la modernización fueron más importantes en los años de industrialización (1950-1970) que en el período neoliberal. Claramente el progreso tecnológico que expresa los cambios en la productividad fue mayor en los años 50s y 60s que en los años 1990-2016, a pesar del carácter espurio de esta industrialización. En los años 80s, de crisis de la deuda y de políticas macroeconómicas controvertidas, la caída de la productividad casi compensa la contribución al crecimiento de los factores capital y trabajo.

Es claro que en el conjunto del período 1990-2016 que desde el inicio incluye las reformas del Consenso de Washington, el crecimiento económico no se basó en aumentos sostenidos de la productividad. Su contribución al crecimiento es negativa en 1990-2000 y de 31.0% en 2010-2016. Solo es significativa en el período 2000-2010, cuando el PBI crece a la tasa de 5.42% promedio anual; pero, a diferencia de lo que ocurre en el período 1960-1970, el crecimiento es liderado por la minería y los sectores construcción, comercio y servicios.

La contribución del factor trabajo al crecimiento es de 47.7% en 1990-2000 y de 24.2% en 2000-2010. La productividad aporta positivamente solo en 2000-2010, pero con un 47.1% y

con un porcentaje mucho menor 31.0% en los años 2010-2016. El crecimiento durante 1990-2016 es, por lo tanto, explicado principalmente por la acumulación de factores, y es, además, intensivo en empleo de baja calificación: solo 29.0% del crecimiento es explicado por la productividad.

Gráfico 12



FUENTE: BCRP, INEI y MTPE. Elaboración propia.

El Gráfico 12 de la evolución de la productividad total de factores describe mejor la diferencia entre estos dos períodos. Aumenta sistemáticamente hasta alcanzar un máximo en los años 1974-1975. Después desciende hasta estancarse entre los años 1991 a 2003; y, luego aumenta sostenidamente, llegando a superar ligeramente a los niveles registrados en los años 1974-1975, recién en el año 2016.

Los aumentos en la productividad y la modernización de la economía (que se expresa en los aumentos del capital y de la productividad), son más importantes en el período de expansión manufacturera que en el período de crecimiento neoliberal. En este último período (1990-2017), el crecimiento es relativamente más intensivo en empleo, lo que es compatible con una inversión predominante en construcción y con el crecimiento de los sectores comercio y servicios.

La contribución de la acumulación de capital al crecimiento económico fue más importante en los años 1950-1980, que en los años 1990-2008. A juzgar por la evolución de la relación

capital-trabajo (o intensidad de capital) (véase Gráfico 11), el proceso de modernización de la economía es marcadamente ascendente de 1950 hasta inicios de los 1980. Después, este indicador de modernización registra una tendencia ligeramente decreciente. Entre 1980 y 2010, el proceso de modernización se estanca o registra una tenencia creciente. Tiende a crecer recién a partir de 2010, luego de recuperar el nivel alcanzado en 1983. Esto tiene que ver, sin duda, con la reprimarización y terciarización de la economía que tuvo lugar en esos años.

Los comportamientos de la productividad y de la relación capital trabajo —indicador importante de modernización económica—, evidencian la presencia de un importante proceso de modernización durante los años 1950-1975 (véase Gráficos 11 y 12). Precisamente en estos años la productividad de los factores aumenta sistemáticamente al igual que la relación capital trabajo. Después ambas descienden corroborando la ausencia de modernización e innovación tecnológica con impacto para el conjunto de la economía.

Las inversiones no han modificado los bajos niveles de productividad que se registraron desde fines de los años ochenta. La productividad aumentó durante los años de industrialización hasta alcanzar un máximo en 1974-1975; después disminuyó significativamente. Su leve recuperación recién desde los años 2004-2005 no ha permitido superar los niveles que registró a inicios de los años 60s.

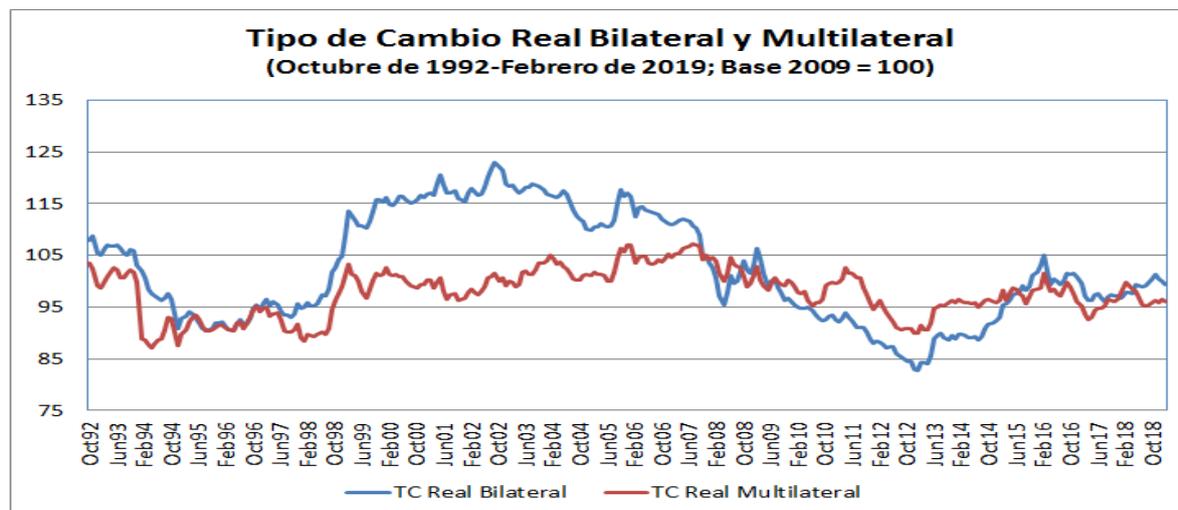
3.5 Política cambiaria, Posición de cambio y pérdida de competitividad de la producción de transables

□ Gestión del tipo de cambio y de las Reservas Internacionales

En los periodos de auge de las exportaciones primarias —porque sus precios y demanda externa aumentan—, la abundancia relativa de moneda extranjera (enfermedad holandesa de tipo I) genera presiones a la baja del tipo de cambio. Estas presiones se exacerban con la entrada de capitales (enfermedad holandesa de tipo II) atraídos por las oportunidades financieras que ofrece la economía primario exportadora en crecimiento. Así, la recurrente apreciación del tipo de cambio durante cerca de siete años (2006-2013), precisamente en los años del superciclo de los *commodities*, afectó la competitividad de los productos

manufacturados y, por consiguiente, de las exportaciones no tradicionales. En los años 1990 también ocurrió un proceso similar que afectó a la industria manufacturera (véase Gráfico 13).

Gráfico 13



FUENTE: BCRP. Elaboración propia.

Lo contrario ocurre cuando se estanca la demanda externa y los precios de las materias primas ya no aumentan. La economía se enfría, la balanza comercial y la cuenta corriente de la balanza de pagos se hacen deficitarias, y se van los capitales generando presiones al alza del tipo de cambio. La presión devaluatoria, en plena desaceleración del crecimiento, es, entonces, un conocido hecho estilizado de la economía primario exportadora. La sistemática depreciación monetaria genera presiones al alza de la tasa de inflación. No hay recuperación de las exportaciones no-tradicionales, porque la devaluación ocurre en un escenario internacional de estancamiento económico.

En abril de 2013 se inician las presiones al alza del tipo de cambio, porque salen capitales debido al giro en sentido contrario de la política monetaria norteamericana y porque aumenta el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Este déficit fue de 4.6% en 2013, de 4.4% en 2014 y de 4.8% en 2015. Por su parte, la inflación anualizada se ubicó por encima del límite superior del rango meta de 3% en los años 2011, 2014, 2015 y 2016. Además, la inversión se cae 2.0% en 2014, 5.2 en 2015 y 4.4 en 2016.

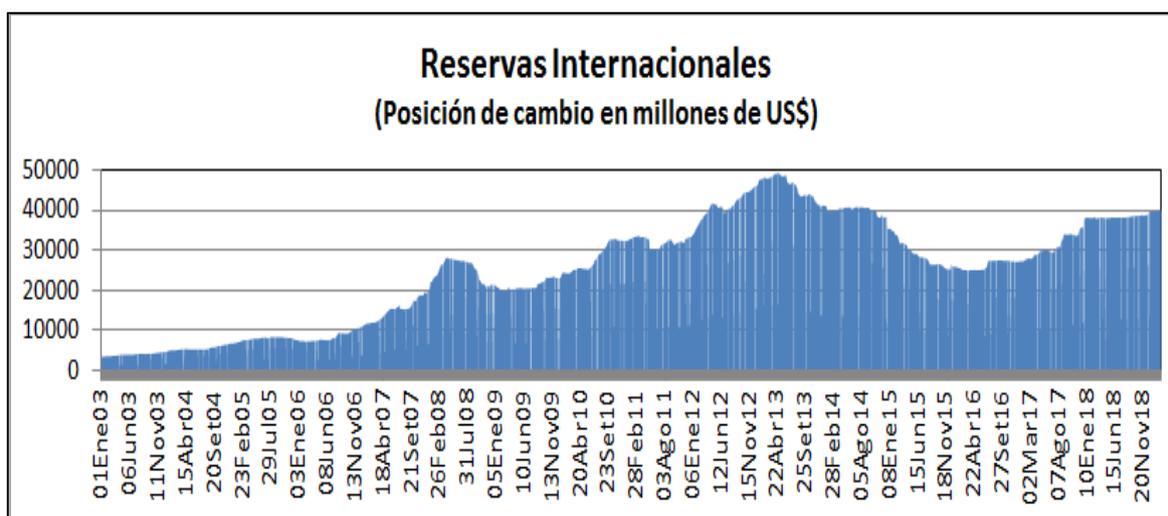
En la fase de estancamiento como la actual, una disminución de la tasa de interés con el propósito de aumentar o estimular la demanda agregada puede exacerbar la presión al alza del tipo de cambio y, por lo tanto, de la inflación. En lugar de reactivar la economía se

originaría un efecto contrario. Además, dada la dolarización de las colocaciones del sistema bancario, aumentaría su cartera morosa provocando una contracción mayor de los créditos y problemas de “hoja de balance” en los bancos que dolarizaron los créditos.

Según información del BCRP (2018a), el coeficiente de dolarización del crédito al sector privado en mayo de este año 2018 fue de 28.9%, pero la dolarización del crédito a empresas fue de 39.8%. De otro lado, el BCRP informó que en el mes de agosto de 2018 el índice de morosidad se elevó en todos los tipos de créditos del sistema financiero, excepto los vehiculares. El porcentaje de morosidad subió a a 3.6% en agosto desde 3.52% en julio.

Se aprendió muy poco de los efectos que produjo en nuestro país la crisis asiática y rusa de los años 1997-1998. Entre 30 de abril de 2013 y el 28 de marzo de 2016, el BCRP en su intento fallido de impedir la subida del tipo de cambio, perdió el 49.64% de sus reservas internacionales (posición de cambio) (véase Gráfico 14). La tasa promedio de pérdida mensual fue de US\$ 700.73 millones. Posteriormente se recupera lentamente hasta alcanzar la cifra el 24 de enero de 2018 de US\$ 28 145.4 millones El BCRP ahora tiene US\$ 38 610.3 millones (26 de octubre de 2018) que representa el 78.1% del nivel máximo de reservas acumuladas en abril de 2013.

Gráfico 14



FUENTE: BCRP. Elaboración propia.

La caída de la Posición de Cambio del BCRP se interrumpe precisamente cuando vuelven a recuperarse los precios de las materias primas. Los términos de intercambio alcanzan su punto más bajo en enero de 2016 (84.6) después se recuperan —volviendo a estimular tanto el

crecimiento del PBI como el de las exportaciones— hasta alcanzar el valor de 103.7 en noviembre de 2017. Luego se reducen sistemáticamente hasta 91.5 en agosto de 2018. En el escenario internacional actual, no hay certidumbre de una reversión sostenida de esta tendencia a la baja de los términos de intercambio.

❑ **Pérdida de competitividad de las exportaciones no-tradicionales**

A pesar de los tratados de libre comercio, las exportaciones de textiles como también el de sidero-metalúrgicos, han perdido peso en el total de las exportaciones no-tradicionales. La participación de estos productos en este tipo de exportaciones bajó de 34.3% y 13.0% en el año 2000, a 19.6% y 11.1% en 2011 y a 10.9% y 10.86% en 2017, respectivamente.

La participación de las exportaciones no-tradicionales en el total exportado volvió a sus niveles de los años 1980 (véase Gráfico 15). Después de haber alcanzado un poico de 34.2% en 1998, baja a 29.4% en el año 2000 y a 25.8% en 2013. Sí convenimos que un grupo importante de estas exportaciones corresponden a productos cuyo valor agregado tiene contenido tecnológico o corresponde a un alto procesamiento, entonces, su competitividad en los mercados internacionales tiene que depender también del tipo de cambio real y no solo del bajo costo salarial resultante de la desregulación del mercado de trabajo. Estos productos fueron, por lo tanto, los más afectados por la sistemática apreciación de la moneda desde agosto de 2006.

Gráfico 15



FUENTE: BCRP. Elaboración propia.

Como ya hemos señalado, de julio de 2006 a setiembre de 2012, el tipo de cambio real bilateral se redujo en 16.3% y el multilateral en 34.1%. El tipo de cambio real bilateral de noviembre de 2013 tiene un valor parecido al de enero de 1998, y el tipo de cambio real multilateral actual es 11.1% menor que el registrado en enero de 1998. Esta apreciación debe estar exacerbando la desaceleración de las exportaciones no tradicionales provocada por el actual estancamiento de la economía mundial. Cabe preguntarse, ¿cómo se puede “diversificar nuestra economía” haciéndole perder competitividad de precios y capacidad de innovación a las actividades que agregan valor como la manufactura?

3.6 La desindustrialización prematura

La economía actual es menos productora de bienes manufacturados y agrícolas, y más productora de servicios de baja productividad. La desindustrialización de la economía se produjo junto a una simultánea y creciente penetración de importaciones en el mercado interno. El crecimiento del período 1959-1967 fue liderado por la manufactura que se expandió sustituyendo importaciones. En el año 1970, luego de ese intenso proceso sustitutivo, el total de importaciones representaba el 34.4% de la producción manufacturera. Este porcentaje subió a 54.9% en 1974 y durante los años del neoliberalismo esta relación cambió notablemente: en el año 1997 el total de importaciones equivalía al 92.3% de la producción manufacturera y en el año 2005 este porcentaje se elevó a 101%. Como ya se ha mencionado, según cifras del INEI, el total de importaciones supera el 150% del valor de la producción manufacturera. Peor aún, el valor de las importaciones es mayor que el valor conjunto de la producción agrícola y manufacturera.

La liberalización comercial, la desregulación de los mercados y la apreciación cambiaria, facilitaron la masiva penetración de importaciones. El neoliberalismo nos ha hecho mucho más dependientes de importaciones que en los años en los que floreció la “teoría de la dependencia”. Se ha producido en estas últimas dos décadas un proceso inverso al de la ISI de los años sesenta, proceso que se ha acentuado con la continua apreciación de la moneda local desde el inicio del segundo gobierno de Alan García. La sostenida apreciación del sol, nos hizo perder competitividad con nuestros principales socios comerciales de la región latinoamericana.

El tipo de inserción de nuestra economía a los mercados internacionales condujo a un notable proceso de desindustrialización; es decir, a la caída de la participación de la manufactura en la generación del PBI y del empleo. La manufactura perdió su capacidad de generar empleo y redujo significativamente su contribución al crecimiento económico. La otra cara de este proceso fue la persistente informalidad y el aumento del empleo de baja calificación y de baja productividad, en las actividades terciarias de comercio y servicios. En otras palabras, la desindustrialización fue acompañada por una terciarización con atraso tecnológico.

“Para los liberales y neoliberales, la desindustrialización es un aspecto del proceso de cambio estructural, que incluyó el paso de la agricultura a la industrialización urbana, y ahora continuaría con el tránsito hacia la terciarización” (Marquez y Pradilla 2008: 25). Sin embargo, lo que no dicen es que esta terciarización es prematura porque está caracterizada por la expansión del empleo en actividades de comercio y servicios de baja calificación y productividad. Esto es lo que Rodrik denomina desindustrialización prematura, porque ocurre en una economía que no ha alcanzado un grado de desarrollo industrial significativo ni ha llegado a niveles de ingreso per cápita similares a la de los países desarrollados.

“La manufactura suele seguir una trayectoria en forma de U invertida a lo largo del desarrollo. [...] En la mayoría de (los países en desarrollo), la industria manufacturera ha empezado a encogerse (o está encaminada a encogerse) en niveles de ingreso que son una fracción de aquellos en los que las economías avanzadas comenzaron a desindustrializarse. Los países en desarrollo se están convirtiendo en economías de servicios sin haber pasado por una experiencia adecuada de industrialización. Llamo a esto desindustrialización prematura” (Rodrik 2016: 2)

En general, el efecto negativo de las políticas neoliberales y la ausencia de políticas de fomento de la industrialización afectaron notablemente la productividad de la industria manufacturera. En particular, la apreciación del tipo de cambio junto a la penetración de importaciones, debilitaron el escaso desarrollo industrial. Esta desindustrialización prematura ocurre conjuntamente con una terciarización también prematura porque la mayor parte del exceso de mano de obra que no encuentran trabajo en la agricultura, en la minería y en la propia industria manufacturera, inevitablemente terminan en sectores terciarios informales de baja productividad (Jiménez: 2012).

Rodrik se pregunta si podrán las actividades de servicios desempeñar el papel que correspondió en el pasado a la manufactura; es decir, si estas actividades sacarán a nuestros países del subdesarrollo. Su respuesta es clara:

“En los países en desarrollo actuales, la mayor parte del exceso de mano de obra es absorbido por los servicios no comercializables que funcionan con un nivel de productividad muy bajo, en actividades como, por ejemplo, el comercio al por menor y las tareas domésticas. En principio, muchas de esas actividades podrán beneficiarse de unas tecnologías mejores, una mejor organización y una mayor formalización, pero a ese respecto entra en juego la segunda diferencia entre los servicios y la manufactura. Los aumentos parciales de la productividad en las actividades no comercializables son en última instancia autolimitadores, porque las actividades de servicios no pueden ampliarse sin volver su relación de intercambio contra sí mismas: bajando sus propios precios (y rentabilidad). En la manufactura, los países en desarrollo pequeños podrían prosperar a partir de algunos éxitos en la exportación y diversificarse secuencialmente en el tiempo: ahora camisetas, después el montaje de televisores y hornos de microondas y así sucesivamente, ascendiendo por la cadena de los conocimientos técnicos y del valor” (Rodrik 2014a: párrafos 14 y 15)

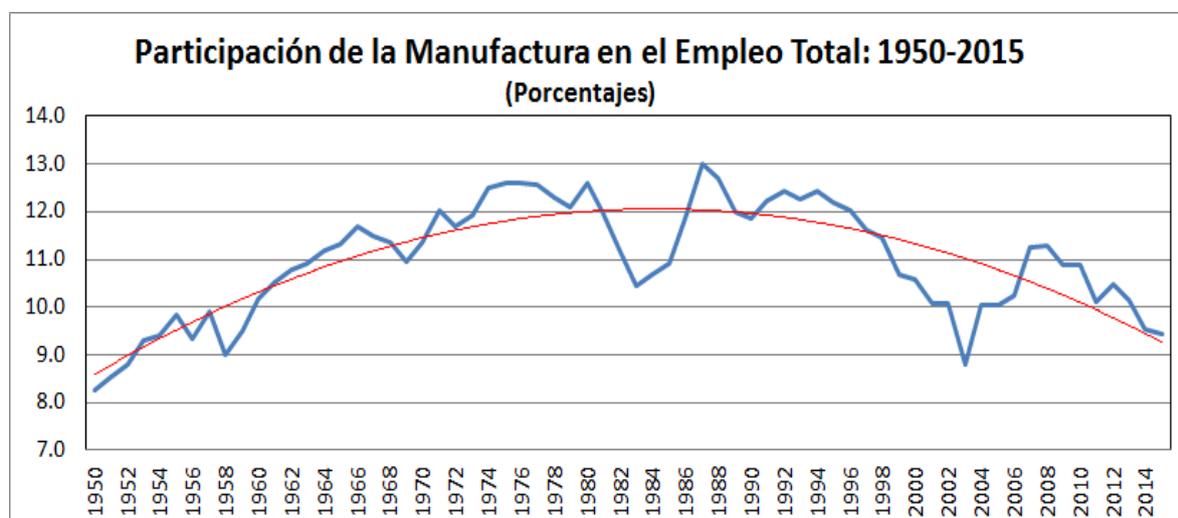
Podemos decir, en resumen, que la desindustrialización prematura en los países en desarrollo, es un fenómeno de mediano o largo plazo que conduce a la disminución de la base industrial de un país, a la reducción del peso relativo de la industria manufacturera en el PBI y en el empleo total y que, por esta razón, reduce también su contribución al crecimiento económico y a la generación de empleo. Debe resaltarse que no es una desindustrialización causada por el progreso tecnológico, pues este tipo de desindustrialización es el que ocurre en los países de industrialización avanzada.

La explicación de la desindustrialización prematura, como la del Perú, que se expresa en la reducción de la participación tanto de la producción como del empleo manufacturero, tiene como causa o explicación la apertura comercial y la globalización. En países como Perú, con ventajas comparativas en la producción primaria y no en la producción manufacturera, la apertura comercial —como señala Rodrik— produce un doble shock. Por un lado, la débil ventaja comparativa en la producción manufacturera los convierte en importadores netos de manufacturas, lo que los hace desandar el proceso de sustitución de importaciones que antes impulsaron. Por otro lado, dado que son países tomadores de precios, la reducción de los

precios relativos de las manufacturas en los países avanzados es otro factor que reduce la importancia relativa de la manufactura en la producción y el empleo, a pesar de que estos países no experimentaron mucho progreso tecnológico (Rodrik 2016: 4).

La ventaja comparativa en la producción de productos primarios, dada la apertura comercial, fue otro factor de desindustrialización debido a que su consecuencia, la enfermedad holandesa (apreciación cambiaria) afectó la competitividad de los productos manufacturados. Esta apreciación cambiaria y, por lo tanto, la pérdida de competitividad de la manufactura son, además, reforzadas con la apertura al movimiento internacional de capitales. Esto es lo que algunos llaman Enfermedad Holandesa de tipo II (Schuldt: 1994; Jiménez: 1999; y, Sachs y Warner: 1999).

Gráfico 16



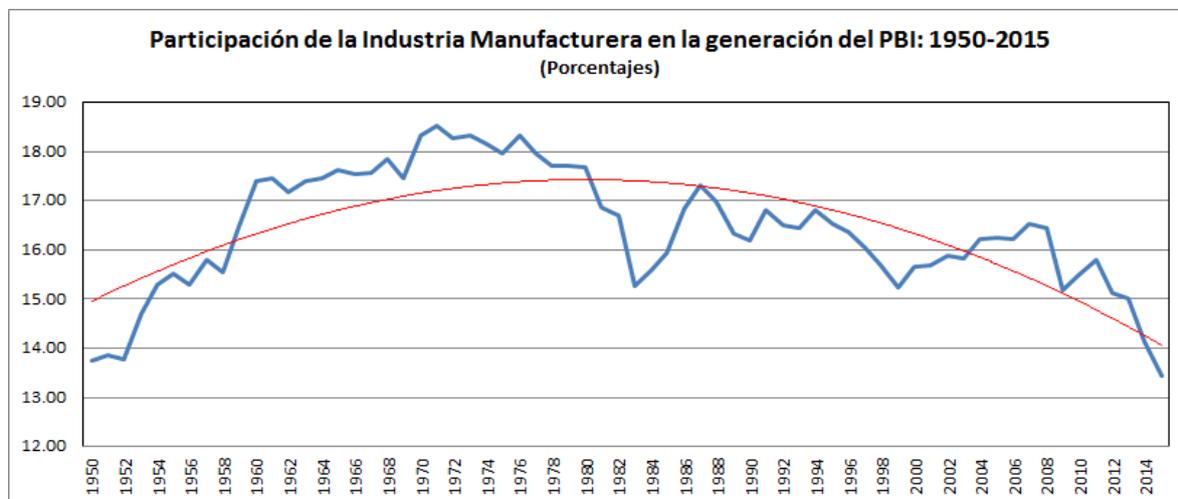
FUENTE: INEI, BCRP y MTPE. Elaboración propia.

La desindustrialización prematura se expresa justamente como la reducción de la participación de la manufactura en el empleo y la producción del conjunto de la economía. Su participación en la generación de empleo crece sistemáticamente desde 8.3% en 1950 hasta 12.6% en 1975 (véase Gráfico 16). Después, se derrumba con la crisis de comienzos de la década de 1980. Su posterior recuperación solo dura hasta inicios de los años 1990, para luego mostrar una notoria tendencia decreciente que llega hasta 9.4% en el año 2015.

En el Gráfico 17, se observa que la desindustrialización prematura en Perú, también toma la forma de una reducción de la participación de la producción manufacturera en la generación

del PBI total. Esta participación sube desde 13.8% en 1950 hasta un poco más de 18% a comienzos de los años 1970. Después, cae en la década de 1980 y en el período 1990-2015, decrece sistemáticamente hasta 13.4% en 2015.

Gráfico 17



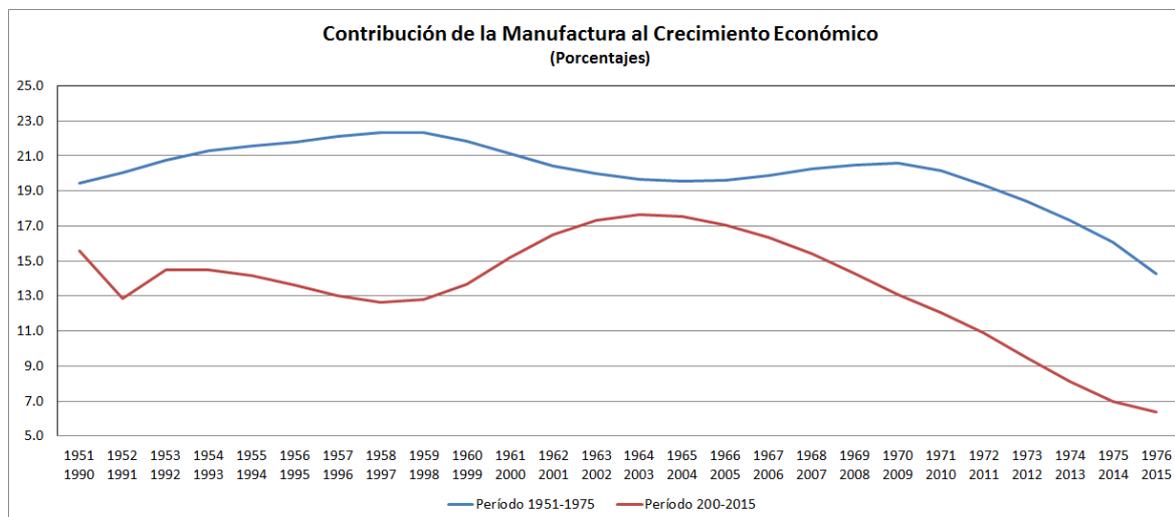
FUENTE: BCRP. Elaboración propia.

La desindustrialización —reducción de la participación de la manufactura en la generación del empleo y la producción totales— no se debe a la presencia de un rápido progreso tecnológico en la manufactura, sino a la liberalización comercial y financiera. El desempeño industrial cambia en el contexto de apertura respecto al desempeño que se registra durante el proceso de industrialización dirigido por el Estado. Esta desindustrialización es prematura porque su causa no es el progreso tecnológico y el concomitante aumento de la productividad, como si lo es en los países de industrialización avanzada. Si en nuestro país se hubiera producido un rápido progreso tecnológico, esto habría fomentado la industrialización —como dice Rodrik—, y no lo contrario (Rodrik: 2016). En países como Perú, por lo tanto, la desindustrialización no ocurre, como en el caso de los países avanzados, por la presencia de un significativo de progreso tecnológico (Véase también Naudé y Szirmai: 2012).

La desindustrialización prematura tiene efectos retardatarios sobre el crecimiento económico a largo plazo, porque reduce su contribución a este crecimiento. Como se observa en el Gráfico 18, durante los años 1950-1975 la contribución al crecimiento económico de la industria manufacturera se mantuvo por encima de 19% hasta el año 1972. Después se redujo

hasta 14.3% en el año 1976. Los años posteriores hasta 1990, fueron de crisis continuas que cubren más del 50% del total de años del periodo 1976-1990. En estos años la industria manufacturera decrece a la tasa de -0.8% promedio anual.

Gráfico 18



FUENTE: BCRP. Elaboración propia.

Durante los años del neoliberalismo 1990-2015, la contribución de la industria manufacturera al crecimiento económico de largo plazo, es sistemáticamente inferior a la que se registró entre 1950-1976. Se mantiene por debajo del 15% entre los años 1991-1999; se recupera hasta alcanzar un máximo de 17.7% en el año 2003 —porcentaje menor al registrado en 1973— y, finalmente, decrece sistemáticamente hasta alcanzar el porcentaje de 6.4% en el año 2015.

Estos años en los que se produce una disminución acelerada de la contribución de la manufactura al crecimiento económico, corresponden precisamente al apogeo del estilo de crecimiento primario exportador prohijado por la desregulación y liberalización de los mercados. El estancamiento económico actual revela la incapacidad de este estilo de crecimiento para resolver los desajustes estructurales básicos de la economía, porque —como ya ocurrió antes— no ha sido capaz de generar un adecuado aprovechamiento de los recursos, y de producir una asignación de los mismos que asegure el crecimiento sostenido y un desarrollo socialmente aceptable (Jiménez: 1991 y 1999).

IV. LECTURAS ECONÓMICAS EQUÍVOCADAS Y CRÍTICA A LAS ESTRATEGIAS HETERÓNOMAS DE DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA

4.1 Informalidad y productividad

□ *La informalidad y el relativo estancamiento de la intensidad de capital*

Hay una concepción difundida sobre las causas de la informalidad que impide, a los que la defienden, comprender los límites que enfrenta el actual estilo de crecimiento. Es la misma concepción que en los años noventa les sirvió para justificar las reformas neoliberales. Sin embargo, cerca de un cuarto de siglo de neoliberalismo no ha sido suficiente para desarrollar una economía más “formal”, más diversificada y menos primario exportadora. Como antes, la informalidad laboral es concebida como el “resultado simultáneo de la baja productividad del trabajador que se refleja en sus bajos ingresos y (de) la legislación laboral”. Así, las prescripciones de política que se discuten en el actual escenario de desaceleración económica, constituyen una reiteración atemporal: flexibilizar la entrada y salida del mercado laboral, e incrementar la productividad de la economía con la provisión de insumos de baja o inexistente disponibilidad, y con reducción de costos laborales no-salariales.

La informalidad es una característica de la economía peruana que ha resistido a las reformas y políticas neoliberales de las dos últimas décadas. En el año 2012, según el INEI (2017b), el 74.3% del total de la PEA ocupada era informal (57% se encontraba en el sector informal y 17.3% fuera de él). Pero, este sector donde se ubica alrededor de 60% del empleo, participa en la generación del PBI con solo el 20%. El total del empleo informal es, entonces, de bajísima productividad. Son empleos con ingresos precarios y con escasa o ninguna calificación. Nótese, además, que cerca del “40% de los hogares peruanos tienen ingresos laborales provenientes del sector informal”. En los años de alto crecimiento (2003-2013) no hubo reducción significativa del empleo informal: bajó a 72.5% en 2016 pero después subió a 73.3% en 2017.

¿Por qué las reformas neoliberales ni el alto crecimiento de cerca de una década “mantuvieron” la informalidad? Ante todo, hay que señalar que la causa de la informalidad no está en la supuesta rigidez del mercado laboral, ni en fallas de mercado en una economía donde lo que falta es desarrollar mercados, y menos en una legislación laboral que supuestamente fomenta la informalidad del empleo y su baja productividad. La informalidad

es una consecuencia de un estilo de crecimiento y acumulación de capital que no expande la capacidad productiva industrial y agroindustrial, y que no moderniza la agricultura donde se encuentra cerca del 50% del empleo del sector informal.

Con las reformas y políticas neoliberales la economía peruana se ha hecho menos industrial y más productora de bienes y servicios no transables, donde se encuentra un alto porcentaje de la PEA ocupada de baja productividad y calificación. El liderazgo del crecimiento por los sectores primario-exportador y de producción de no transables, junto a una sistemática apreciación cambiaria, explican el escaso crecimiento de la intensidad de capital de los últimos años, que ocurrió junto a un proceso de desindustrialización (se redujo la participación de la manufactura en la generación del PBI y del empleo).

La baja productividad del sector y del empleo informal no puede ser concebida, entonces, como uno de los limitantes al crecimiento económico, sino la consecuencia del estilo de crecimiento primario-exportador. La productividad, como fenómeno macroeconómico, es un resultado de la manera como se acumula capital físico. Cuando las inversiones predominantes son en construcción y no en maquinaria y equipo para el desarrollo industrial, se rezaga el crecimiento de la productividad. De acuerdo con la literatura especializada sobre el tema,

“el crecimiento de la productividad es en gran medida endógeno, un subproducto de la acumulación de capital y la expansión del producto como consecuencia del progreso técnico incorporado, de la presencia de rendimientos crecientes a escala, de los efectos negativos sobre la productividad de los “excedentes de trabajo” en sectores que no presentan rendimientos crecientes y, especialmente importante en países en desarrollo, del rol de las ganancias de productividad derivadas de la reasignación de la fuerza de trabajo entre sectores” (Ros 2013: 27; véase también Verdoorn: 1949; Kaldor: 1981; y, McCombie: 1999).

Si no aumenta el ratio de capital por trabajador, como ocurrió en nuestro país en gran parte de los últimos veintisiete años, se limita el crecimiento de la productividad. Esto es así, como señala Ros, “porque las innovaciones técnicas que aumentan la productividad del trabajo usualmente requieren el uso de más capital por trabajador y porque la tasa a la cual una economía puede absorber las invenciones e innovaciones del pasado que todavía están sin explotar está limitada por su tasa de acumulación de capital” (2013: 28).

La relación estrecha entre la tasa de crecimiento de la productividad del trabajo y la tasa de crecimiento de la producción como su determinante, es una característica de la industria manufacturera porque en ella operan los rendimientos crecientes a escala. Por lo tanto, en una economía que crece limitando o frenando el liderazgo de esta industria, se impide el crecimiento de la productividad. Y, cuando no se expanden y multiplican el empleo y los ingresos en la manufactura (que es un sector que al crecer genera encadenamientos hacia atrás y hacia adelante) debido a la pérdida de su liderazgo en el crecimiento, aumenta la participación de los sectores de baja productividad (comercio y servicios) en el empleo y la producción.

En consecuencia, no se puede “combatir” la informalidad sin cambiar el actual estilo de crecimiento y acumulación de capital, y sin restituirle el liderazgo a la industria manufacturera.

❑ *Crítica a las explicaciones más difundidas*

La desaceleración del crecimiento ha vuelto a poner en debate las causas de la informalidad. Rafael La Porta y Andrei Shleifer (2014), hacen un excelente resumen de las explicaciones más conocidas y difundidas.

En primer lugar, está la explicación que proviene de los trabajos de Hernando de Soto (1989) según la cual la informalidad es el resultado de la sobrerregulación estatal. Así, la existencia de altas tasas de informalidad son las que explicaría el lento crecimiento de la productividad. Por lo tanto, eliminando su causa (las barreras a la entrada) y “formalizando” los títulos de propiedad, se impulsaría el aumento de la productividad y el crecimiento económico. No existe experiencia en el mundo que evidencie que la receta de las desregulaciones haya sido la fuente de los ciclos de crecimiento de las últimas décadas. Precisamente los países donde una parte importante del empleo es informal, implementaron desregulaciones en distintos mercados, en consonancia con el recetario neoliberal.

En segundo lugar, está la explicación que coincide con la posición del *Mckinsey Global Institute* y que describe a las empresas informales como “parásitos que compiten injustamente con las empresas formales respetuosas de la ley”. Se dice que las empresas y trabajadores informales disfrutaban de ventajas evitando las regulaciones y evadiendo impuestos. Esta explicación, como afirma La Porta y Shleifer (2014), es cínica. No toman en

cuenta que la casi totalidad de los trabajadores informales tiene baja calificación, bajos ingresos y baja productividad. Tampoco consideran que las empresas informales son las que “emplean” a este tipo de trabajadores.

La informalidad expresa la existencia de pobreza y de una extendida baja calidad en las condiciones de vida de la gran mayoría de los trabajadores. Hay, por lo tanto, una tercera explicación que sigue la ruta de los teóricos del desarrollo (Lewis: 1954; Kalecki: 1993; Todaro: 1988; Ros: 2004; y, otros). Para estos la informalidad es un “subproducto de la pobreza”. El mundo formal es opuesto al sector informal. Empresarios y trabajadores informales son de baja calificación y productividad; operan pequeñas empresas con poco capital y sus productos tienen muy poco valor agregado y, por lo tanto, no compiten con los que generan las empresas que usan tecnologías modernas. No son las regulaciones, sino sus montos facturados y su propio atraso tecnológico y baja productividad, los factores que les impiden transitar a la categoría de formales. Las desregulaciones, entonces, no son el camino para impulsar el crecimiento y menos en la coyuntura externa actual.

El crecimiento de la economía ayuda a disminuir la informalidad, pero lentamente, dicen La Porta y Shleifer (2014). Entre 1990 y 2012 el PBI per cápita aumentó 2.1 veces, pero la fuerza laboral creció tan rápido como el producto per cápita; por lo tanto, “gran parte de la absorción de la mano fue hecha por el sector informal”. A pesar del alto crecimiento económico de la última década, aumentó la participación de los trabajadores informales en el total del empleo.

Para La Porta y Shleifer (2014) el más importante factor que impide o limita el tránsito hacia la formalidad es la “escasez de empresarios educados”. El porcentaje de empresarios y trabajadores informales calificados es muy reducido. La informalidad es alta en los países pobres —dicen estos autores—, porque sus empresarios son improductivos; tienen escasez de oferta de empresarios educados. En consecuencia, para disminuir la informalidad hay que aumentar esta oferta.

No hay duda que empresarios y trabajadores informales tienen bajísima productividad y casi ninguna calificación. Pero esta situación es resultado de un estilo de crecimiento y acumulación de capital que no expande la capacidad productiva industrial y agroindustrial, y que no moderniza la agricultura donde se encuentra cerca del 50% del empleo informal. Este estilo de crecimiento que se inicia en 1990, ha aumentado la participación en el empleo de los

sectores terciarios (comercio y servicios) de baja productividad. Esta participación pasó de 36.0% en el período 1960-1980, a 54.9% en el período 1990-2017.

Estos períodos se diferencian por los distintos ritmos de acumulación de capital per cápita. Como ya se ha mencionado, en el período 1960-1980, el stock de capital per cápita aumentó 43.5%, mientras que en el período 1990-2013 el aumento del capital per cápita fue de 26.9% (véase Gráfico 11).

En consecuencia, este más lento crecimiento del capital per cápita que caracteriza al período neoliberal es lo que explica el alto porcentaje de informalidad en el Perú. No aumenta la participación de la inversión en Maquinaria y Equipo como en el primer período, porque crece más la inversión en construcción. Y este relativo rezago de la inversión en Maquinaria y Equipo se debió a la pérdida de liderazgo de la industria manufacturera en el crecimiento económico.

Los que creen que la sostenida desaceleración de la tasa de crecimiento del PBI puede revertirse con más desregulaciones (laborales y ambientales), están convencidos que la informalidad tiene como causa “las regulaciones y la escasa flexibilidad laboral”. No hay relación, para ellos, entre la informalidad y el relativo estancamiento de la capacidad productiva per cápita provocado por el actual estilo de crecimiento. Reducir la informalidad —se dice— es requisito fundamental para relanzar el crecimiento. Desregulando el mercado laboral (eliminando el salario mínimo y reduciendo a su mínima expresión los costos no salariales) —afirman—, disminuirá la informalidad, aumentarán las inversiones y la competitividad internacional de las empresas y, por lo tanto, se reactivará la economía. Sin embargo, es falso, por ejemplo, que los costos no salariales sean altos. Chile tiene un salario mensual promedio de 725 dólares y un costo no salarial de 32%. Perú, por su parte, tiene un salario mensual promedio de 409 dólares y un costo no salarial de 59%. De aquí no se deduce que Perú tenga los costos no-salariales más altos. La lectura correcta debería ser que Perú tiene el salario mensual promedio más bajo. Si el salario promedio de Perú fuera igual al de Chile, los costos no salariales representarían sólo el 33.2%.

Por último, el deterioro de los estándares laborales y ambientales conspira contra el objetivo de fortalecer la democracia. Adam Smith, en su *Teoría de los Sentimientos Morales*, publicado en 1759, decía que la “disposición de admirar y a casi reverenciar al rico y al poderoso, y a despreciar o por lo menos, a no prestar atención a las personas pobres y de condición media es, al mismo tiempo, la gran y más importante causa universal de la corrupción de nuestros sentimientos morales” (Smith 1982: 61).

□ Sobre los derechos laborales y la informalidad

Hay dos argumentos contra los derechos laborales. El primero dice que la mayor flexibilización laboral favorece el crecimiento del empleo; que para disminuir la informalidad hay que reducir los mal llamados “derechos laborales”. Este es el argumento de los neoliberales que supuestamente favorecen el empleo de los jóvenes. El segundo dice que parte de la solución al problema de la informalidad pasa por reducir algunos beneficios laborales de manera temporal, hasta que los niveles de productividad del trabajador sustenten un mayor acceso a ingresos y derechos.

Los dos argumentos aceptan que la causa de la informalidad es la existencia de derechos y beneficios laborales. Creen por eso que eliminándolos, aumentará la demanda de trabajo y, dado que hay un alto desempleo entre los jóvenes, aumentará el empleo formal.¹²

Este es un argumento estático. No toma en cuenta el papel de la acumulación de capital que es la que en última instancia le pone un límite a la demanda de trabajo por parte de las empresas. Hay desempleo involuntario porque la tasa de acumulación de capital se estanca o se desacelera. Y, en países como el nuestro, cuando la tasa de acumulación de capital no crece de manera suficiente para absorber la creciente oferta de trabajo, los que buscan trabajo se emplean en actividades de baja productividad y calificación o, en su defecto, se crean un empleo para sobrevivir.

Los neoliberales tampoco toman en cuenta que la “flexibilización” del mercado de trabajo con el objetivo de reducir los costos laborales, no asegura el aumento del empleo si en la economía existen empresas que pagan salarios reales de eficiencia, precisamente para evitar pérdidas que le ocasionaría la consecuente caída de la productividad si pagaran un salario real menor. Y, también en este caso la dinámica de la demanda de trabajo depende de la tasa de

¹² Este es uno de los principales argumentos que fundamenta la *Política Nacional de Competitividad y Productividad* aprobada mediante Decreto Supremo N° 345-2018-EF por el gobierno del Perú el 29 de Diciembre de 2018. En dicho documento se dice: «Cabe precisar que Perú, tomando como referencia el caso del Régimen (Laboral) General, registra mayores costos laborales no salariales respecto a sus pares de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia y México), con un costo laboral no salarial de 59,7% respecto al salario que recibe el trabajador, mientras que Colombia registra el 30,4%, México el 21,1% y Chile el 15,8%» (p.55). Lo que no dicen los que escribieron este documento es que el salario promedio por trabajador es más bajo en Perú que en los citados tres países. En otras palabras, si el salario promedio en Perú fuera el mismo que el de Chile, el porcentaje del costo laboral no salarial se reduciría significativamente. Tómese en cuenta por ejemplo que el salario mínimo en Chile es 68.6% más alto que el de Perú en dólares de paridad del poder de compra.

acumulación de capital. Hay desempleo involuntario en la economía (o hay subempleo e informalidad), porque no hay demanda creciente de empleo; y, no hay demanda creciente de empleo, porque no crece a tasas adecuadas la acumulación de capital.

Los beneficios y derechos sociales de los trabajadores, son tratados como costos no-salariales que incrementan el costo del trabajo y que fomentan la informalidad.¹³ Pero, estos costos no pueden ser responsables de la existencia de cerca de 12 millones de trabajadores informales. La causa de la informalidad es el bajo crecimiento de la capacidad productiva per cápita, resultado de un estilo de crecimiento y acumulación de capital que no expande la capacidad productiva industrial, agroindustrial y agrícola. Entre 1990 y 2013 el stock de capital per cápita aumentó 26.9%, mientras que el empleo total lo hizo en 96%. Gran parte de este aumento del empleo, fue informal.

Se reduce los costos laborales eliminando derechos y beneficios sociales de los trabajadores, supuestamente para estimular las inversiones y aumentar la competitividad. No hay experiencia histórica que muestre que la reducción de estos costos estimule el aumento de las inversiones y el crecimiento económico, y menos en un contexto de enfriamiento económico como el actual. Cuando no existe certidumbre de una expansión de la demanda y de las ventas, no hay empresarios que arriesguen su capital.

La política del “cholo barato” que proponen los neoliberales, es extractivista porque facilita la obtención de rentas por parte de las empresas privadas y no fomenta la innovación. La disminución o estancamiento de los salarios reales y el recorte de los derechos y beneficios sociales de los trabajadores, conspira contra la cohesión social, contra el sentimiento de ser parte de una comunidad. Adam Smith decía que un salario que no le permite subsistir al trabajador y a su familia es un estímulo a la mendicidad o a la delincuencia. Por su parte, J.B. Clark (1913) —creador de la teoría de la productividad marginal—, sostenía que las actividades improductivas se expanden cuando se paga salarios bajos respecto a la productividad, lo que deviene en una dinámica de productividad y salarios reales bajos que

¹³ No se puede argumentar que el elevado costo no-salarial es una de las causas de la informalidad en el Perú. Pues, como se sabe, con la adopción de los regímenes laborales con beneficios recortados, no aumentó la formalización. Por ejemplo, del total de microempresas sujetas al Régimen Especial de la Microempresa —según información del MTPE—, solo el 7% se formalizaron; además, alrededor del 90% de los trabajadores de la microempresa continúan en la condición de informales.

afecta al conjunto de la sociedad. Los economistas neoliberales peruanos deberían leer a los economistas neoclásicos de fines del siglo XIX.

Los que adhieren al segundo enfoque reproducen el mismo argumento neoliberal: la reducción de la informalidad pasa por la disminución de derechos y beneficios laborales. Pero, afirman, solo hasta que el aumento de la productividad “sustente un mayor acceso a ingresos y derechos”. Creen que la baja productividad se debe a las elevadas tasas de informalidad laboral causadas por fallas de mercado y distorsiones en la política laboral. Si con menores derechos y beneficios laborales (distorsiones) disminuye la informalidad, entonces los menores derechos y beneficios deben ser la base del incremento de la productividad. Aquí es importante señalar que la ley No. 28015 del 3 de julio de 2003 introdujo el régimen laboral de la microempresa que eliminó gratificaciones, Compensación por Tiempo de Servicios (CTS), la asignación familiar y redujo las vacaciones a solo 15 días, precisamente allí donde el 95% de los trabajadores son informales. Sin embargo, este régimen mantuvo en la práctica la tasa de informalidad pues después de 12 años, en 2015, se formalizaron menos del 5% de los trabajadores.

En esta visión estática, la informalidad y la productividad son exógenas al estilo de crecimiento y acumulación de capital. No entienden que la tasa de acumulación de capital y el crecimiento de la productividad no son independientes entre sí. El desempeño de la productividad depende del ritmo y manera cómo se acumula capital y cómo se crece. Los neoliberales y los indoctos del plan de diversificación productiva creen que se requieren reformas microeconómicas para impulsar el crecimiento de la productividad, al margen de la tasa de crecimiento de la capacidad productiva per cápita.

Como señalan los teóricos del desarrollo, la tasa de crecimiento de la productividad es una función directa de la tasa de crecimiento del capital per cápita (Ros 2013; Kaldor: 1976 y 1981). El ritmo relativamente bajo de acumulación de capital per cápita durante el período neoliberal es el que explica por qué los sectores de alta productividad no fueron capaces de absorber a la creciente fuerza de trabajo, y por qué parte importante de esta fuerza de trabajo se ubicó en los sectores de servicios de baja productividad y donde se encuentra el grueso de los trabajadores informales. También explica la reducida velocidad de las innovaciones y absorción de nuevas tecnologías.

□ *Informalidad y Salario mínimo*

Los neoliberales afirman que la elevación del salario mínimo, en cualquier cifra, es perjudicial para la economía porque destruye empresas formales que están en el límite de su productividad —como las Micro y Pequeñas empresas (MYPES). En otras palabras, esto significa que cuánto menor es el salario mínimo menor es la informalidad porque los aumentos de los salarios destruyen la formalidad. ¿Cómo se llega a esta conclusión?

Este razonamiento, de acuerdo con Ros (2015), solo considera uno de los efectos del aumento del salario mínimo que, por lo demás, es el menos importante en economías en desarrollo. El autor supone una economía donde existen dos sectores, uno formal o capitalista donde se paga el salario mínimo y otro informal donde los trabajadores se autoemplean y, por lo tanto, no perciben el salario mínimo (como es el caso, por ejemplo de los vendedores ambulantes). En esta economía, no obstante ser muy fácil autoemplearse en el sector informal, puede haber un tercer grupo de trabajadores totalmente desempleados (o en desempleo abierto), pero que buscan empleo en el sector formal. Entre mayor sea el diferencial salarial entre los sectores formal e informal, mayor será este grupo de desempleados abiertos. Ahora bien, la elevación del salario mínimo en este tipo de economía produce dos efectos.

“Por un lado, en la medida en que al aumentar el salario mínimo la demanda de trabajo en el sector formal se reduce, ello tiende a elevar el desempleo abierto y a reducir el ingreso de los trabajadores informales (en la medida en que la oferta de trabajo hacia ese sector aumenta). La productividad de los vendedores ambulantes se reduce al tener que repartirse el mismo volumen de ventas entre un mayor número de trabajadores” (Ros 2015: 163).

Entonces, de acuerdo con este primer efecto, la conclusión sería que el aumento del salario mínimo incrementa la informalidad. En este razonamiento se apoyan los neoliberales para oponerse al aumento del salario mínimo y para proponer la flexibilización del mercado laboral.

Sin embargo, el efecto más importante del aumento del salario mínimo es el que reduce la informalidad.

“(…) al elevarse el diferencial de ingresos salariales a favor de los trabajadores del sector formal, la oferta de trabajo hacia el sector formal aumenta, lo cual tiende a elevar los ingresos de los trabajadores informales (ya que se reparten un volumen de

ventas igual entre menos trabajadores). La búsqueda de empleo en el sector formal se vuelve más atractiva. Este segundo efecto es el que en la literatura sobre el desarrollo se denomina el “efecto faro”. Al elevarse el salario mínimo, los ingresos del trabajo aumentan tanto en el sector formal como en el informal” (Ros 2015: 163).

Este famoso *efecto faro del salario mínimo* lo acuñaron Paulo Souza y Paulo Baltar: “los aumentos en el salario mínimo del sector formal, inducen a aumentos de ingresos en el sector informal.” (1979: 629)

Si bien los dos efectos pueden producirse simultáneamente, la evidencia empírica muestra que este segundo efecto es el que predomina en los países en desarrollo, donde “la cobertura de la legislación laboral es muy limitada”. En consecuencia, un bajo salario mínimo, en países como el nuestro, es un incentivo a la informalidad. Además, cuando aumenta el salario mínimo hay que esperar que suba la productividad y los ingresos de los trabajadores informales y, en consecuencia, que se reduzca el subempleo en el sector informal.

Los neoliberales tampoco asocian el alza del salario mínimo con la creación o ampliación del mercado interno, porque están pensando sólo en la producción para la exportación. Abogan por una mayor “flexibilidad” laboral precisamente para abaratar más el precio del trabajo. Al optar por ingresos y empleos precarios pagando bajos salarios y sin derechos laborales, legitiman la pobreza.

La utilización del salario mínimo como instrumento de política de ingresos es posible solo en un estilo de crecimiento distinto al neoliberal. Y, cambiar este modelo significa la construcción de la economía nacional desarrollando mercados internos, y el rescate de la soberanía en las decisiones de política económica.

Hay que mencionar, sin embargo, que esta discusión deja fuera del debate la causa fundamental de la informalidad. La causa de la creación de empleos informales es la baja tasa de crecimiento de la capacidad productiva per cápita en relación a la tasa de crecimiento de la fuerza laboral. El estilo de crecimiento primario exportador que ha descuidado la creación y desarrollo de mercados internos, es el que ha promovido y sigue promoviendo ganancias espurias de competitividad mediante el abaratamiento de los costos laborales no-salariales y la eliminación del poder de negociación de los trabajadores con la flexibilización laboral. No es casual que los que adhieren a este modelo neoliberal afirmen que el efecto demanda del incremento del salario mínimo es sólo de corto plazo.

4.2 La ideología neoliberal de la “trampa del ingreso medio”

□ *Ingreso per cápita y clase media con empleo precario*

Los mismos que argumentan que son las empresas y no los sectores productivos los que arrastran al conjunto de la economía generando desarrollo, también sostienen que el alto crecimiento de los años 2003-2013 nos ha conducido a una situación definida como “trampa del ingreso medio”. Un país se encuentra en esta trampa cuando alcanza un nivel de ingreso per cápita promedio del que no puede salir; o, más precisamente, está en una trampa porque no puede dar el salto hacia un nivel de ingreso más alto debido a que tiene pendientes de solución problemas de tipo institucional, de infraestructura, de educación y tecnología, de sobre-regulación de los mercados y/o porque no ha emprendido en serio una reforma laboral para flexibilizar totalmente el mercado de trabajo.

Veamos que ocurrió con la evolución del ingreso per cápita. En 1990 el ingreso per cápita ascendía a US\$ 2 273. Con el crecimiento económico registrado en el período 1993-1997 aumentó a US\$ 2 282. De 1990 a 1997 creció a una tasa de 7.7% promedio anual. Con la recesión de los años siguientes originada por la crisis asiática y rusa, se redujo en 14.8%, llegando a la cifra de US\$ 1 936 en el año 2001. Entre 2003 y 2013 la economía creció a la tasa de 6.4% promedio anual. Fueron años del súper-ciclo de los precios de los minerales: el precio de la onza troy de oro aumentó de US\$ 356.9 en enero de 2003 a US\$ 1 771 en setiembre de 2011; por su parte el precio de la tonelada de cobre los hizo de US\$ 1 650.3 en enero de 2003 a US\$ 9 881 en febrero de 2011. Precisamente en estos años de crecimiento espectacular de los precios de los minerales, el ingreso per cápita creció a la tasa de 11.8% promedio anual pasando de US\$ 2 160 en 2003 a US\$ 6 631.9 en 2013.

Desde el año 2013 los precios de los minerales ya no crecen como antes: la onza troy de oro se redujo a US\$ 1 068.3 en diciembre de 2015 y la tonelada métrica de cobre a US\$ 4 638.8 en la misma fecha. No hay analista internacional de los mercados de *commodities* que pronostique una recuperación sostenida de estos precios en el futuro inmediato. El súper-ciclo terminó y la desaceleración de los precios continuará, con breves saltos de crecimiento, dando lugar a un bajo crecimiento del PBI o al estancamiento económico. Por lo tanto, también se reducirá o tenderá a estancarse el ingreso per cápita. No habrá posibilidad de un salto a un nivel de ingreso per cápita más alto en los próximos cuatro o cinco años.

Entre 2013 y 2017, el ingreso o producto per cápita crece solo a la tasa de 0.4% promedio anual. Es claro, entonces, que la situación de “país de ingreso medio” se alcanzó por el crecimiento espectacular de los precios de los minerales y que este ingreso no será sostenible (y tenderá a disminuir) en los próximos años.

Se dice que el 42.1% de la población pertenece a la clase media, es decir, que 13.4 millones de personas perciben ingresos por encima de 10 y por debajo de 50 dólares diarios, ajustados por la paridad del poder de compra. Pero 9.1 millones (68% del total) pertenecen a la clase media baja porque perciben ingresos por encima de 10 y por debajo de 20 dólares diarios. Por otro lado, de acuerdo con la OCDE/CAF/CEPAL (2018) el 40% de la población de clase media (5.4 millones de personas) se encuentra en situación vulnerable y puede volver a ser pobre. Esto equivale a decir que solo el 25.7% de la población se puede considerar estrictamente —dados esos límites de ingresos discutibles— como clase media. En otras palabras, el alto crecimiento económico de los años 2003-2013 no generó una clase media estable. Además, hay que considerar que el 80% de los trabajadores informales (9.6 millones de personas que representan el 30.7% de la población total) tiene empleos precarios, baja calificación y trabaja en actividades de baja productividad. En consecuencia, una clase media que no se sostiene íntegramente en el tiempo y el alto porcentaje de informalidad, no pueden sostener la hipótesis de la trampa del ingreso medio; constituyen, por el contrario, evidencia de un límite estructural o una “trampa” resultante del propio estilo de crecimiento.

La estructura productiva generada por este estilo de crecimiento y acumulación de capital no es el de los países que industrializaron su economía y diversificaron sus exportaciones antes de llegar a la llamada “trampa del ingreso medio”. El patrón neoliberal de acumulación de capital de las últimas décadas consolidó, en nuestro país, una estructura productiva primario exportadora y poco diversificada, heterogénea tecnológicamente y, menos industrial y más productora de servicios de baja productividad. Por eso el crecimiento impulsado por los altos precios de los minerales no se sustentó en aumentos sostenidos de la productividad y, por lo tanto, no condujo a ganancias genuinas de competitividad.

Hay que reiterar que ese estilo de crecimiento y acumulación de capital descuidó el desarrollo de mercados internos. Aumentó de manera espectacular las importaciones y convivió con una fuerza laboral con sueldos y salarios reales estancados y de baja calificación y productividad. Con el motor externo apagado y mediante la profundización de las reformas neoliberales (como la denominada reforma laboral que elimina derechos de los trabajadores), no hay

manera de salir del actual enfriamiento económico. Quedó atrás el alto crecimiento de los años 2003-2013.

En consecuencia, no estamos en la “trampa del ingreso medio” sino en la “trampa” del propio patrón de acumulación de capital y de la estructura productiva configurada en las dos décadas de neoliberalismo. Para salir de la trampa a la que nos ha conducido el modelo neoliberal, hay que sustituirlo por otro donde sea posible aumentar el stock de capital per cápita al ritmo requerido por el crecimiento de la PEA y la conversión del subempleo en empleo adecuado.

□ *Trampa o límites del milagro peruano*

El motor del alto crecimiento económico de los años 2003-2013 (6.4% promedio anual) se ubicó, no en los mercados internos del país, sino en los mercados internacionales (aumento de la demanda externa, impulsado por el crecimiento de China, y de los precios de los minerales) y se produjo en un contexto de apertura comercial y financiera, (con varios tratados de libre comercio y condiciones blandas de financiamiento externo). Durante ese entorno externo favorable, aumentaron la inversión extranjera directa y los flujos de capital internacional que estimularon, ambos, el notable crecimiento del crédito interno en moneda extranjera y en moneda nacional. El crédito total crece a la tasa de 15.4% promedio anual entre los años 2003-2013.

El alto crecimiento con apertura comercial y financiera, fue acompañado, asimismo, *por una significativa apreciación cambiaria en términos reales*. No solo entraron capitales por el crecimiento de las exportaciones primarias, sino también porque aumentaron las inversiones foráneas en cartera y porque los bancos se endeudaron en el exterior para prestar en el mercado doméstico en dólares. Se modificaron así los precios relativos en contra de los sectores que producen bienes transables o comercializables a nivel internacional, como la manufactura y la agroindustria. Las exportaciones no-tradicionales sufrieron una pérdida de competitividad notable. Entre agosto de 2006 y abril de 2013, el tipo de cambio real multilateral se redujo en 16.1%. El otro efecto fue el incremento espectacular de las importaciones que superaron de manera notable la magnitud de la producción manufacturera. Aunque aumentaron las exportaciones, no se puede decir que el crecimiento económico fue exportador, porque sus efectos fueron contrarrestados por el desplazamiento de la producción de bienes transables que originó el creciente aumento de las importaciones.

En resumen, el crecimiento económico fue liderado por las exportaciones primarias y por los sectores no transables de comercio, servicios y construcción. Los tres sectores absorben el 64.8% del empleo, mal remunerado y de baja productividad, y explican el 67.9% del PBI. Si le adicionamos la Agricultura, que en lo fundamental es todavía tradicional, los cuatro sectores explican el 73.6% del PBI y emplean al 89.4% de los trabajadores. Cuando el motor externo no funciona bien o se apaga, se debilita el liderazgo de los sectores no transables que en 2013 explicaron cerca del 90% del crecimiento del PBI (5.0%). El alto crecimiento ya no se puede sostener sin el motor externo. Además, como, en promedio, creció más la inversión en construcción que en equipamiento y maquinaria, se produjo una relativa reducción de la capacidad productiva per cápita. Por lo tanto, no es posible sostener un alto crecimiento sin cambiar la estructura productiva favor de la producción de transables. El propio estilo de crecimiento ha generado su trampa o su límite; esto ciertamente no tiene nada que ver con la denominada *trampa del ingreso medio*.

❑ *Camino al estancamiento económico*

El crecimiento liderado por las exportaciones primarias, dejó de lado el desarrollo enraizado en la expansión del mercado interno y no generó conexiones con el resto de la economía. La presión por crecer sobre la base de la expansión de la demanda del resto del mundo y que puso en competencia a los países en desarrollo por dismantelar los estándares regulatorios, exacerbó, en nuestro país, la vulnerabilidad de la economía a cambios en la demanda mundial, en los términos de intercambio y a los flujos del capital internacional.

La crisis internacional de 2008-2009 develó los límites de este modelo de crecimiento. ¿Cómo se encontraba el país cuando estalló la crisis? Primero, con salarios y sueldos reales estancados desde la segunda mitad de la década de los años 1990s. Segundo, con una economía terciarizada, con desindustrialización prematura, alto subempleo y un elevado porcentaje de empleo informal. Finalmente, con un Estado disminuido y cuya capacidad financiera y técnica fue erosionada por las políticas neoliberales que afectaron notablemente la calidad de la infraestructura vial, de los sistemas de agua y desagüe, de las escuelas, postas médicas y hospitales.

Por efectos de la crisis se desaceleraron las exportaciones, disminuyeron las inversiones extranjeras y se contrajeron de manera notable los ingresos del Estado. Estos ingresos caen

porque la economía ya no crece al ritmo de antes, porque terminó el superciclo de los precios de los minerales y por las normas tributarias que favorecieron a los exportadores mineros con devoluciones de impuestos. Con el prolongado estancamiento de la economía internacional no habrá continuidad sino ruptura de este patrón de crecimiento.

La economía peruana ya no puede crecer a las tasas de los años 2003-2013. Lo que está en discusión es si se puede evitar el estancamiento económico. Sin embargo, para ponderar la pertinencia de las respectivas propuestas de política, es importante saber por qué se está enfriando la economía y si el límite que impide la sostenibilidad del crecimiento está en el propio patrón de acumulación de capital y en la estructura productiva configurada en las dos décadas de neoliberalismo.

Como ya se ha señalado, los límites del crecimiento actual están en el patrón de acumulación de capital y en la estructura productiva configurada en casi tres décadas de neoliberalismo. Por lo tanto, en ausencia de impulsos externos, la alternativa no es recurrir solo al aumento de la demanda interna. Se tiene que resolver la desconexión de la economía con la geografía y la demografía. Este estilo de crecimiento no articuló ni expandió los mercados internos, y creó “enclaves” mineros con impactos ambientales nocivos y persistentes por la continuidad de la explotación.

El crecimiento de la economía peruana ya no puede sostenerse en las condiciones externas actuales. Terminó el superciclo de los precios de las materias primas, por el estancamiento de la economía internacional y el endurecimiento de las condiciones de financiamiento externo como resultado del cambio en la política monetaria de los Estados Unidos y Europa. Además, en el contexto de la guerra comercial iniciada por el gobierno de Donald Trump y de cambios de hegemonía económica y política, nadie puede atreverse a pronosticar una recuperación sostenida de las más importantes economías industrializadas. Lo que se espera, entonces, es un largo período de bajas tasas de crecimiento.

Por lo tanto, dado este escenario mundial, no habrá salida exportadora para la economía peruana. Tampoco retornarán las altas tasas de crecimiento de la inversión privada, por la contracción de la inversión extranjera debido a la incertidumbre. Nadie invierte si no hay demanda para sus productos o si el futuro es incierto. El consecuente lento crecimiento de la economía peruana tendrá efectos negativos en el empleo, la reducción de la pobreza y la recaudación fiscal.

¿Cuáles serían, entonces, las fuentes de crecimiento de la economía peruana de los próximos años? No habrán tasas altas de crecimiento porque ya no crecerán como antes las exportaciones y menos la inversión privada extranjera. Lo que habrá es un largo período con tasas de crecimiento —entre 3% y 4% anual— insuficientes para enfrentar el desempleo, el subempleo y la pobreza que, sin duda, aumentarán.

Dos propuestas de política están en discusión. Una, que no ubica el freno al crecimiento en el patrón de acumulación y la estructura productiva, y que propone, entre otras medidas, eliminar las “rigideces” en el mercado laboral, flexibilidad cambiaria y, mejorar el clima de negocios reduciendo el grado de involucramiento del Estado en la economía. Para los que sostienen esta propuesta, las políticas contra-cíclicas son contraproducentes. Y, la otra, que propone cambiar el actual estilo de crecimiento primario exportador, por otro basado en la modernización de la agricultura, y el desarrollo agroindustrial y manufacturero. Es el camino de la diversificación del aparato productivo, cambiando la matriz energética, y dejando que el tipo de cambio aumente hasta recuperar los niveles de competitividad que viabilicen la expansión de la manufactura y la agroindustria. Para que este tipo de transformación ocurra no son suficientes las políticas monetaria y fiscal contra-cíclicas (disminuir la tasa de interés de referencia y aumentar el gasto fiscal). Estas políticas son indispensables para evitar caer en una recesión, pero no son las que en definitiva sustituirán el papel que en el actual estilo de crecimiento desempeñó la demanda externa impulsada por el crecimiento de las economías industrializadas y de China, y los altos precios de los bienes “intensivos en recursos naturales”. Tampoco podrán sustituir ni compensar completamente el financiamiento externo relativamente barato y los inlujos de capital internacional que caracterizaron al contexto externo anterior a la crisis de 2008-2009.

4.3 Las estrategias heterónomas de diversificación productiva

❑ *Cuando se olvida, lo viejo aparece como nuevo: La propuesta de Porter*

Las estrategias de transformación estructural que se aplicaron en América Latina y en el Asia, no pueden reiterarse ni aplicarse en el Perú para cambiar su actual estilo de crecimiento primario exportador y construir una economía dinámica y diversificada, con un patrón de

comercio distinto al actual y con mercados internos integrados y desarrollados. En lo que sigue resumimos estas estrategias.

La CEPAL de los años cincuenta y sesenta proponía, para desarrollarnos, un cambio estructural conducido directamente por el Estado, y entendido como diversificación y generación de actividades que fundamenten el crecimiento sobre la base de la productividad, mediante la ISI. Una estrategia parecida fue formulada para nuestro país inmediatamente después de la crisis internacional de 2008-2009 por Michael Porter. Él propuso desarrollar cadenas productivas y *clústeres* sobre la base de nuestros “recursos naturales y de la amplia biodiversidad y ecosistemas” (Porter: 2009). La única diferencia de su planteamiento con el de la CEPAL radicaba en el papel que le asignaban al Estado. El Estado intervencionista de Porter debía ser menos regulador y participar sólo en la elección de los sectores donde debía impulsar la formación de cadenas y clusters.

Ambos planteamientos, sin embargo, privilegiaban el lado de la oferta, y olvidaban el papel de la demanda. Si, en reacción contra el proteccionismo Cepalino, conviniéramos que la fuente de demanda debe estar en los mercados internacionales, entonces estaríamos otra vez apostando por un crecimiento exógeno, dependiente y vulnerable a sus fluctuaciones. A este impase se llega cuando no se *endogeniza* la demanda, pues ello permitiría superar la supuesta contradicción entre el crecimiento endógeno y la apertura de la economía.

Para Porter la desregulación y la liberalización del comercio son elementos importantes en su estrategia por la competitividad. Una estrategia parecida que privilegiaba la promoción de exportaciones (EPE), fue la de los “cuatro tigres asiáticos”. Esta estrategia fue exitosa porque esos países tenían asegurada la demanda de los Estados Unidos y no tenían competidores. El crecimiento notable de la participación de sus exportaciones en el mercado de Estados Unidos, alcanzó su pico en el año 1988 (15.4%). Después disminuyó hasta situarse en los niveles que registró a fines de los años 1970 (9.4%). El mismo comportamiento registraron las exportaciones de Japón.

En el mundo globalizado actual, sin embargo, no es posible que todos los que siguen una estrategia exportadora sean ganadores, sobre todo con la actual competencia de China y otros países del continente asiático.

Liberalización comercial y abaratamiento de los costos laborales

La estrategia Cepalina (ISI) era lógicamente incompleta: hacía énfasis en la construcción de una oferta industrial diversificada para el mercado interno, pero no explicaba la fuente ni el tamaño de la demanda agregada. La crisis de esta estrategia no condujo a superar esta carencia, sino al desmantelamiento de la protección y a la liberalización del comercio. En cambio, la estrategia de los “tigres asiáticos” (EPE), que también fue de sustitución de importaciones, sí tuvo desde el inicio una demanda bien identificada.

El éxito de los “tigres asiáticos” persuadió a otros países a seguir su estrategia exportadora. En los años 1990 algunos países la incorporaron como parte de las políticas del Consenso de Washington. Se mantuvo la propuesta central de diversificar la oferta exportadora, concentrando las ventas en determinados mercados externos (Estados Unidos y/o países de la OCDE) de donde provendría la demanda sostenida para las exportaciones; pero, también se hizo énfasis en la promoción de la inversión extranjera, en los tratados comerciales y en el abaratamiento del costo de trabajo (la desregulación del mercado laboral) para “ganar competitividad”.

La aparición de China reveló la fragilidad de la estrategia liderada por las exportaciones. El aumento notable de las exportaciones chinas desplazó las exportaciones de los otros países asiáticos. La misma suerte están corriendo hoy los países subdesarrollados que continúan compitiendo por los mercados de Estados Unidos y Europa. Pero, lo que importa destacar es que, en esta carrera, todos los países, incluido el nuestro, tratan de ganar competitividad desmantelando los estándares regulatorios de las condiciones de trabajo, de los regímenes tributarios y del medio ambiente.

Cuando no se imagina la posibilidad de desencadenar endógenamente la inversión y el cambio técnico, se opta por el recurso fácil de mirar solo hacia afuera. Mientras no cambien las condiciones en las que se desenvuelve la inversión privada nacional, las empresas —micro, pequeñas y medianas— que orientan su producción hacia los mercados externos y que producen con bajísima productividad, seguirán buscando ganancias de competitividad abaratando el costo del trabajo (salarial y no salarial) y demandando regímenes tributarios y crediticios especiales. Ya somos testigos de las consecuencias de esta estrategia. La actual manera de crecer ha acrecentado la vulnerabilidad externa de nuestra economía y está alimentando el conflicto social (el PBI y las exportaciones reales per cápita crecieron de

manera notable en la última década, mientras los salarios reales promedio se mantuvieron estancados).

□ *Diversificación productiva: fallas de mercado y entorno internacional*

La diversificación productiva debe tener como propósito endogenizar el crecimiento económico para integrar el país y resolver sus problemas estructurales. Lo que el país produce y vende en los mercados internacionales, pero también en el mercado nacional, revela el tipo de estructura productiva que tiene y la manera como crece y acumula capital. La estructura productiva y el estilo de crecimiento explican lo que ocurre con la productividad promedio y con las productividades sectoriales. Lo que se produce y vende con esta estructura y estilo de crecimiento revela, además, si el país tiene capacidad para alcanzar el nivel de la tecnología de los países más desarrollados. Por lo tanto, cuando la estructura y el estilo de crecimiento no favorecen a la producción de transables (agricultura, agroindustria y manufactura) y se crece con el liderazgo de los sectores no-transables de baja productividad y de la exportación de minerales, se refuerza este rasgo estructural con todos sus efectos negativos sobre el empleo y la productividad, se mantiene la desconexión de la economía con la geografía y demografía, y se acrecienta la vulnerabilidad externa de la economía. Por eso, la política de diversificación debe orientarse a transformar esta estructura y a endogenizar el estilo de crecimiento y acumulación de capital.

Las fallas de mercado y la política de diversificación

Hacer dependiente la política de diversificación de las fallas de mercado es reduccionismo puro. Si bien se orienta a superar algunos problemas críticos de los países subdesarrollados (insuficiencia de oferta y calidad educativa, déficit de infraestructura, gastos públicos reducidos en investigación y desarrollo, ausencia de programas de mejoramiento de la calidad de la mano de obra, etc.), deja de lado otros temas, igual o más importantes, como son las fallas estructurales de la economía (la ausencia de mercados internos, las desarticulaciones y heterogeneidades tecnológicas entre sectores, la desconexión de las poblaciones de la sierra y de la selva de la economía moderna, el atraso de la agricultura, etc.). Este enfoque reduccionista es, por esta razón, funcional al modelo económico neoliberal. El enfoque de diversificación para endogenizar el crecimiento económico, es mucho más amplio. Enfocarse

sólo en las fallas de mercado tiene, además, otros problemas. Para empezar no hay fallas donde no hay mercados; hay que crearlos para integrar el país y para que el tipo de trabajo que realizan las personas exprese el grado de su conexión con la sociedad.

De otro lado, el enfoque de las fallas de mercado supone que los modelos de mercados competitivos son básicamente correctos. Estos modelos hacen énfasis en la conducta de los agentes orientada a la maximización de beneficios, y no toman en cuenta que hay otros objetivos de la empresa privada, como el aumento de su participación en el mercado, o la existencia de inversionistas que privilegian el corto plazo en la evaluación de sus posibilidades de beneficios (véase, por ejemplo, Nelson y Pack: 1999). Además, el enfoque de las fallas de mercado es *supply side*. No basta con enfrentar los problemas de oferta de factores, de insumos y de tecnología. Hay que resolver también los problemas de demanda de estos factores. Y en este tema, ciertamente, tiene papel importante la intervención del Estado.

Por último, como señalan Rodrik y Hausmann (2002), hay fallas del propio sector privado como el denominado problema del autodescubrimiento, y que es el caso que explica por qué las inversiones privadas para diversificar la economía no se expanden por la sierra y la selva del país. Los inversionistas vacilan en invertir en nuevas actividades porque temen asumir todos los costos de un fracaso posible o terminar compartiendo las ganancias con competidores que aparecieron después. Por eso, dicen los autores, se requiere que el Estado intervenga limitando la competencia en las nuevas actividades.

El entorno internacional y la política de diversificación

La política de diversificación no puede ser la misma de la época de ISI. Otro era el entorno internacional en el que operaban los gobiernos y las empresas. El actual entorno internacional de mercados libres es funcional al estilo de crecimiento que reproduce los problemas estructurales de la economía. Por lo tanto, la política de diversificación productiva debe privilegiar el contexto nacional. Hay que integrar la economía y sociedad, reduciendo al mismo tiempo su vulnerabilidad externa. La propuesta de vincular la economía a las cadenas de valor y de comercio internacional, no es, por lo tanto, la solución a los problemas de la economía peruana. No resuelve, por ejemplo, el problema de la dependencia de la economía de las fluctuaciones en los mercados internacionales.

De otro lado, la literatura sobre el tema de las cadenas revela que hay una relación desigual entre las empresas internacionales grandes y las empresas pequeñas de países como el

nuestro. Las primeras “deciden donde comprar, donde invertir, y donde localizar la actividad industrial”; por lo tanto, el rendimiento de los pequeños productores depende de las decisiones de las grandes empresas. Y, lo que es más grave, estas grandes empresas determinan las políticas económicas y de comercio de nuestros países.

El actual entorno internacional pone límites a la política de diversificación. Para contrarrestarlos hay que enraizar los motores del crecimiento en los mercados internos, sin olvidar que en el contexto internacional actual el tipo de cambio es uno de los principales instrumentos de la diversificación productiva.

□ *Diversificación productiva: ejes del “gatopardismo” neoliberal*

El cambio del actual estilo de crecimiento presupone la transformación de la estructura productiva, esto es, la expansión y modernización de los sectores agrícola, manufacturero y de servicios transables. Cuando cambie la composición de lo que produce nuestro país, inexorablemente cambiará la composición de sus exportaciones y su participación, como economía abierta, en el comercio mundial. La pregunta entonces es: ¿cómo efectuar esta transformación productiva?

Mediante el Decreto Supremo N°004-2014-PRODUCE del 28 de julio de 2014, el gobierno aprobó un Plan Nacional de Diversificación Productiva supuestamente con el propósito de “identificar e impulsar nuevas actividades productivas que sean motores adicionales del crecimiento y promuevan una mayor diversificación económica, permitan reducir su vulnerabilidad externa, mejorar su rendimiento y maximizar sus posibilidades de sostener un crecimiento económico a largo plazo” (PRODUCE 2014: 11). Este plan nació con el sello neoliberal; la diversificación propuesta no se basa en el desarrollo de la industria manufacturera, de la agro industria ni de la agricultura. Además, no son elementos de este plan la despetrolización de la matriz energética, utilizando el gas natural y las energías renovables. Tampoco son parte del plan el fortalecimiento de Petroperú, la modernización de la refinería de Talara y el desarrollo de la industria petroquímica.

El carácter heterónimo del plan de diversificación: primer eje

El Plan tiene tres ejes estratégicos (PRODUCE 2014: 13). El primero es poner la economía en cadenas de valor internacional, apostando nuevamente por el papel de los mercados externos en pleno estancamiento de la economía internacional y descuidando el desarrollo de mercados internos. Este eje —concebido como el eje de inserción de empresas nacionales en las cadenas globales de valor para “ampliar la canasta exportadora”—, nos hipoteca a sus principales actores: las grandes empresas transnacionales cuyas estrategias impactan en los flujos de comercio internacional. Estas empresas deciden las estrategias en todas las etapas de las redes globales de producción y, por cierto, no aseguran su articulación con la economía interna, por lo que sus efectos distributivos y sus impactos sobre el desarrollo no son evidentes (Kosacoff y López: 2008). Además, la dinámica de la innovación se sitúa básicamente fuera de las fronteras de los países, limitando así los impactos de la cadena exportadora sobre el resto de la economía (Cimoli: 2005).

La carrera hacia el fondo (Race to the Bottom): Segundo eje

Y, precisamente porque apuesta por los mercados externos, su segundo eje hace énfasis en la necesidad de bajar los costos laborales, flexibilizar el mercado de trabajo, flexibilizar permisos y trámites. Esta es la razón, por ejemplo, de por qué los neoliberales se oponen al incremento del salario mínimo.

Una incorporación relativamente exitosa en las cadenas globales de valor, no es necesariamente durable porque pueden surgir nuevas y más atractivas fuentes de producción en países en desarrollo que ofrecen costos laborales y de insumos más bajos. La globalización ha hecho que los eslabones de la cadena puedan relocalizarse, y la posibilidad de hacerlo es mayor con la exacerbación de la competencia entre productores y exportadores de manufacturas intensivas en trabajo: todos tratan de contener los costos desregulando mercados para mantenerse atractivos a las inversiones extranjeras y empresas transnacionales. Este tipo de competencia, conocida como “*a race to the bottom*” (una carrera hacia el fondo) (Palley: 2011), ha conducido al estancamiento de los salarios reales, al deterioro de las condiciones de vida de las mayorías y a la política del “perro del hortelano” que depreda los recursos naturales. La carrera hacia el fondo es, entonces, consustancial a la constitución de las cadenas globales de valor.

En esta lógica de la globalización, la eliminación de sobrecostos y regulaciones inadecuadas permitirían incrementar la rentabilidad y la inversión de las empresas. Se trata —dicen los autores del plan— de “perfeccionar las regulaciones en las áreas laboral, salud y medioambiental”.

Sabemos que con el desmantelamiento de los estándares regulatorios en las casi tres décadas de neoliberalismo, se estancaron los salarios reales, aumentaron notoriamente las tarifas públicas (teléfono, electricidad, etc.), y se reprodujo una estructura del empleo de baja calificación y productividad. Más del 70.0% del empleo se ubica en empresas “De 1 a 10 personas”, donde el ingreso promedio mensual es de 993.0 soles, según información del INEI para el año 2017. De otro lado, el 68.5% del empleo tiene educación primaria y secundaria, y sólo el 16.7% tiene educación universitaria. La estructura productiva, por lo tanto, también está dominada por actividades de baja productividad y altamente intensivas en trabajo poco calificado (comercio, servicios, construcción y agricultura, que explican cerca del 65.0% del PBI —con información a precios de 2007— y el 80.3% del empleo) (INEI: 2018).

Bajo estas condiciones internas, y apoyándose en mayores desregulaciones y reducciones de costos laborales, se pretende insertar las unidades productivas nacionales a las cadenas globales de valor. ¿Ayudará esto a superar las fallas estructurales de la economía peruana? No lo sabemos, pero el momento para hacerlo tampoco es oportuno. La crisis de las economías de los países del centro limita la posibilidad de sostener el crecimiento económico participando en redes globales de valor.

La expansión administrada de la productividad: Tercer eje

Finalmente, su tercer eje se resume en un conjunto de medidas administrativas para expandir la “productividad en todos los sectores, mediante difusión tecnológica, apoyo al desarrollo de clústeres, implementación de parques industriales, desarrollo de proveedores y diagnósticos regionales”. La concepción de la productividad que está en la base de esta propuesta, es estática y exógena al estilo de crecimiento y acumulación de capital. Por ello no se menciona a la política de industrialización en la propuesta de “diversificación productiva”.

Los autores del plan no aceptan que la expansión de la productividad es un fenómeno macroeconómico fundamentalmente endógeno cuando el crecimiento económico y el patrón

de acumulación de capital, es liderado por las actividades industriales manufactureras (Ros: 2013). La generación de rendimientos crecientes se asocia a la industria manufacturera porque en ésta las posibilidades de diferenciación y de surgimiento de nuevos procesos y productos no tiene límites —al igual que los cambios en la organización social de la producción—, pero además porque el dinamismo de los otros sectores productivos es el resultado del dinamismo industrial (Jiménez: 1999).

En resumen, el citado plan de diversificación productiva no es apropiado en el actual escenario de estancamiento de la economía internacional. Es una propuesta de cambio para que nada cambie como en la novela “El Gatopardo” de Lampedusa. Es el “*gatopardismo*” neoliberal, pues como dicen sus autores la propuesta de “diversificación productiva no quiere generar cambios en los principios del modelo económico”. En un escenario de estancamiento de la economía mundial, las estrategias exportadoras impulsadas en las últimas décadas, y en las que se embarcaron muchos países como el nuestro apostando por la especialización y descuidando su desarrollo industrial, ya no pueden asegurar la sostenibilidad del crecimiento. Además, si se crece deteriorando la oferta orientada al mercado interno y desindustrializando, como ha ocurrido durante el neoliberalismo, no hay manera de evitar que un alto porcentaje del empleo sea informal y de baja calificación, y de que se ubique en sectores terciarios de baja productividad.

La diversificación productiva para iniciar el cambio del modelo neoliberal tiene que basarse en la industrialización a partir de la agricultura, de su modernización y del desarrollo de la agroindustria. Para ello, las políticas orientadas a la expansión de la demanda interna (inversión pública en infraestructura y financiamiento, por ejemplo), deben orientarse a apoyar este tipo de industrialización y de diversificación de la oferta productiva para el mercado interno. Es la manera, además, de iniciar el cambio del marco institucional actual; de retirar las reglas de la globalización neoliberal del espacio que ocupan en las decisiones de política de nuestro Estado Nacional.

□ *La institucionalidad neoliberal es contraria a la política Industrial*

El principal problema del actual modelo económico de “mercado libre” es que las fuerzas del mercado orientan la asignación de los recursos (inversiones privadas) hacia las actividades primarias y de no-transables, y no hacia las actividades industriales manufactureras. La solución no es, por lo tanto, un shock de confianza para el empresariado. Los gobiernos le

pueden ofrecer “a los grandes empresarios” que no se apartarán del modelo neoliberal y esto no detendrá los efectos de la crisis internacional ni provocará un cambio hacia la ruta del desarrollo industrial.

Este estilo de crecimiento ha vuelto a poner en evidencia el problema que explica el subdesarrollo en economías como la nuestra: la orientación sectorial de las inversiones privadas. Estas no se dirigen espontáneamente a desarrollar actividades productivas (agroindustriales e industriales) a lo largo y ancho del país.

Optar desde el gobierno por la Política Industrial es, entonces, optar por el cambio del actual modelo neoliberal que ha estimulado el comportamiento rentista y desalentado el desarrollo de las actividades manufactureras. Desarrollar industria en el país es transformar no sólo la actual manera de acumular capital y crecer, sino también las actuales instituciones políticas y económicas extractivistas.

El trato privilegiado a la inversión extranjera y los estímulos a las exportaciones basados en reducciones salariales, son parte de las políticas del Consenso de Washington. Ninguna de las dos generó externalidades tecnológicas y de aprendizaje para la diversificación productiva. Para iniciar el cambio estructural es necesario identificar obstáculos y oportunidades de inversión privada en actividades industriales, y hacer que la inversión pública responda a una visión de integración del país y al objetivo de estimular la inversión privada y la capacidad empresarial nacionales.

La inversión extranjera es atraída con una serie de privilegios que ponen en desventaja a la inversión nacional. Los tratados de libre comercio y la propia Constitución de 1993, permiten a los inversionistas extranjeros someter las disputas legales internas al arbitraje internacional. El neoliberalismo alienta la competencia entre los países “pobres” para atraer a la inversión extranjera, con incentivos que generan comportamientos rentistas y no innovadores (*Race to the Bottom*). Se han desmantelado los estándares regulatorios. La inversión extranjera en nuestro país no es el motor del cambio tecnológico ni promotor de actividades manufactureras.

En general, los acuerdos multilaterales, regionales y bilaterales impulsados por los neoliberales han limitado la capacidad del Estado para emprender, con autonomía, políticas para industrializar y diversificar la producción. Los Estados Unidos son los campeones en imponer estas restricciones en los acuerdos en los que participa: son notables las cláusulas

sobre el trato privilegiado a la inversión extranjera, la protección a la propiedad intelectual y el rechazo asimétrico a los subsidios a la producción agrícola de los países como el nuestro.

La Política Industrial: ¿un retorno al pasado?

Promover la industrialización no es invitar a retomar las políticas del pasado. Hace ya un buen tiempo Jiménez, et al. (1999) se mostró que la Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI) aplicada en el país, en lugar de fomentar actividades manufactureras competitivas alentó, al igual que el neoliberalismo actual, el comportamiento rentista y extractivista de los empresarios.

Ni la industrialización sustitutiva de importaciones ni el modelo primario exportador neoliberal, han logrado integrar el país. La economía “moderna” sigue sin integrarse plenamente a la demografía y geografía del interior del país. No hay desarrollo industrial ni agro-industrial; no hay actividades nuevas e innovadoras en la sierra y en la selva. Por lo tanto, el país necesita un nuevo modelo de desarrollo que —respetando nuestra diversidad étnica, cultural y ecológica— promueva la eclosión y expansión de los mercados internos con una nueva Política Industrial; que recupere el control nacional de los recursos energéticos; y, que termine con la desarticulación productiva y la ausencia de oportunidades de trabajo con ingresos dignos.

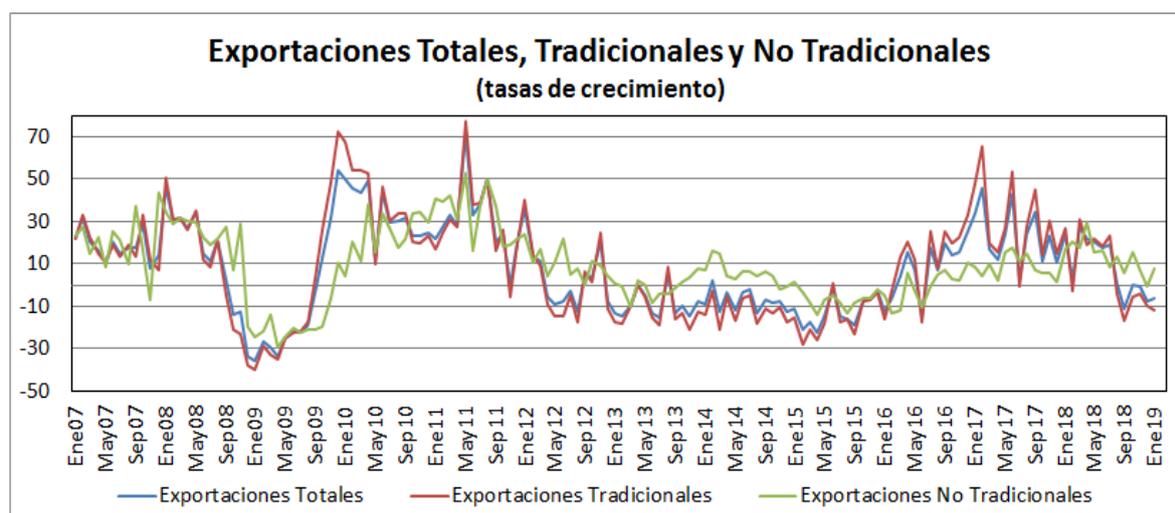
La nueva Política Industrial requiere, por lo tanto, que el Estado recupere su soberanía, es decir, su capacidad de impulsar la diversificación productiva, convirtiendo las restricciones potenciales del actual entorno internacional —como señala Rodrik (2004)— en oportunidades. La búsqueda de mayor acceso a los mercados a costa de la capacidad promotora del Estado, es un mal negocio. La nueva Política Industrial debe ser concebida como un proceso de interacción entre el Estado y los empresarios privados nacionales, para desarrollar mercados internos —sin cerrarse al mundo— con inversiones en infraestructura, en educación, en programas específicos de capacitación, en ciencia y tecnología apoyando el surgimiento de actividades nuevas, y con un mercado de capitales para financiar las inversiones privadas nacionales.

Optar por la ruta de la diversificación productiva y el desarrollo industrial supone cambiar de raíz las instituciones políticas extractivistas que son las que conspiran contra el desarrollo inclusivo y, contra la democracia y la libertad republicanas. La nueva Política Industrial requiere de instituciones políticas inclusivas.

□ Globalización y Economía Nacional

El actual estancamiento de la economía mundial ha puesto en evidencia la dependencia del crecimiento económico de la demanda externa. Los tratados de libre comercio y el modelo exportador basado en las “ventajas de la especialización”, que se pusieron de moda con el neoliberalismo, descuidaron el desarrollo del mercado interno y la diversificación productiva, y, al mismo tiempo, acentuaron la desigualdad en la distribución del ingreso.

Gráfico 19



FUENTE: BCRP. Elaboración propia.

La pérdida de autodeterminación nacional

La crisis norteamericana de 2008 no sólo desaceleró abruptamente el crecimiento del PBI, sino también el crecimiento de las exportaciones. El gráfico 19 muestra una marcada desaceleración del crecimiento de las exportaciones —tradicionales y no tradicionales— desde enero de 2008. Si bien vuelven a crecer desde fines del año 2009, la crisis europea y el continuado estancamiento de la economía norteamericana han reducido nuevamente su dinamismo desde los primeros meses del año 2011. No se puede decir, por lo tanto, que la crisis internacional no ha tenido efectos contractivos en las exportaciones. Por lo demás, si no hubieran aumentado las exportaciones de textiles a Venezuela, estas se habrían derrumbado de manera notable.

A la dependencia del crecimiento de lo que ocurre en el mercado internacional se agrega la pérdida de soberanía del Estado y el debilitamiento de la democracia, por efectos de la integración a la economía mundial propiciada por las políticas neoliberales. Los TLC benefician a las empresas extranjeras con el otorgamiento del derecho de demandar al Estado por sumas millonarias, incluso cuando incumplen sus obligaciones, como es el caso de Doe Run que demandó al Perú por US\$ 800 millones. El Estado pierde soberanía sobre estas empresas porque no puede, sin el riesgo de ser demandado, decidir sobre cargas tributarias y políticas ambientales acorde con el interés nacional. De otro lado, el desmantelamiento de los estándares regulatorios en los mercados de trabajo y financiero —requerimiento neoliberal para atraer inversiones e integrarse a la economía mundial—, estancaron los salarios reales y provocaron una entrada masiva de capitales que, junto al dominio de las exportaciones primarias, apreciaron la moneda —en los años de crecimiento de la década de 1990 y durante el superciclo de los precios de los *commodities* desde agosto del año 2006— hasta hacerle perder rentabilidad a las exportaciones no-tradicionales. Todo esto fue acompañado con crecientes conflictos por los efectos medioambientales de las inversiones extranjeras. Al respecto, Stiglitz, refiriéndose a los efectos de la globalización en países como el nuestro, señala:

“Los críticos de la globalización acusan a los países occidentales de hipócritas, con razón: forzaron a los pobres a eliminar las barreras comerciales, pero ellos mantuvieron las suyas e impidieron a los países subdesarrollados exportar productos agrícolas privándolos de una angustiosamente necesaria renta vía exportaciones (...) Si los beneficios de la globalización han resultado en demasiadas ocasiones inferiores a los que sus defensores reivindican, el precio pagado ha sido superior, porque el medio ambiente fue destruido, los procesos políticos corrompidos y el veloz ritmo de los cambios no dejó a los países un tiempo suficiente para la adaptación cultural” (2002: 31-33).

En suma, el énfasis globalizador de las políticas neoliberales debilitó la democracia y la capacidad de autodeterminación nacional del Estado. Este se hizo más receptivo a las necesidades del capital internacional. Como dice Todorov, “La globalización económica priva a los pueblos de su poder político”. La crisis ha mostrado, además, que “mientras los beneficios

siguen siendo individuales, los riesgos se socializan. Se trata de un neoliberalismo de Estado” (2012: 186).

La economía nacional y las políticas para iniciar la diversificación productiva

Keynes en su artículo “La autosuficiencia nacional” publicado en *Yale Review*, decía: “no parece obvio que una concentración de esfuerzo nacional para captar el comercio exterior, que la penetración de la estructura económica de un país por los recursos y la influencia de los capitales extranjeros, que la dependencia muy estrecha de nuestra propia vida económica respecto de las fluctuaciones políticas y económicas de los países extranjeros sean resguardos y garantías de la paz internacional” (1933). Este economista estaba convencido de la incapacidad del mercado libre de generar pleno empleo y de mejorar la distribución de la riqueza y los ingresos. Sugería construir una economía nacional capaz de producir “una crecientemente amplia gama de productos industriales y agrícolas”. La experiencia indica “que los procesos de producción masiva más modernos pueden realizarse en la mayoría de los países y climas casi con igual eficiencia”; y, además, decía Keynes “hagamos lo necesario para que las finanzas sean nacionales” (1933).

En el Perú la propuesta de desarrollar una economía nacional de mercado tiene un papel adicional integrador; pues se trata de desarrollar mercados a lo largo y ancho del país, con una estrategia de industrialización y desarrollo agrícola. Pero su carácter nacional proviene también de una reacción de autodeterminación frente a los requerimientos del capital internacional y de la globalización. Esto implica recuperar el papel del tipo de cambio como instrumento general de política industrial y, al mismo tiempo, autonomizar la política monetaria de los movimientos del capital internacional. En otras palabras, para que sea posible mantener un tipo de cambio estable y competitivo, en el marco de una economía abierta, es indispensable establecer restricciones eficaces fundamentalmente al influjo de capital internacional. Estas políticas tienen que ser parte indispensable del marco institucional para iniciar la construcción de una economía nacional de mercado.

Según Keynes: “El internacionalismo económico que abraza la libre movilidad de capitales y de los fondos para préstamos así como de los productos comerciables, puede condenar (a un país) durante una generación a un grado mucho más bajo de prosperidad material que el que pudiera alcanzarse bajo un sistema diferente” (1933).

4.4 Crecimiento primario exportador y crítica a la política macroeconómica

□ *El tardío mea culpa del Fondo Monetario Internacional*

La política fiscal durante el neoliberalismo fue una de las más irresponsables de la historia moderna del país. En los años 1990 se privatizó y se gastó mal lo que se obtuvo. Se pudo haber prepagado la deuda pública externa o se pudo haber invertido en infraestructura básica; pero en lugar de hacerlo se dilapidó el dinero. En las décadas siguientes los recurrentes ajustes del gasto, sobre todo en inversión pública, afectaron la creación de capacidad productiva y, por tanto, el crecimiento de largo plazo.

El propio FMI —a través del artículo *Neoliberalismo: ¿un espejismo?* escrito por sus funcionarios Jonathan D. Ostry, Prakash Loungani y Davide Furceri, y publicado en *Finance & Development*—, reconoció, aunque tardíamente, que las principales reformas y políticas neoliberales han tenido efectos contraproducentes en la sostenibilidad del crecimiento y en la distribución del ingreso. Pero este *mea culpa* no incentiva a sus autores a explicitar aquellas políticas que debieron adoptar países como Perú para superar las restricciones al crecimiento y fortalecer la democracia. Tampoco hay un recuento de los daños que esas reformas y políticas hicieron a nuestras economías y a la institucionalidad democrática (2016).

Los dos ejes principales del programa neoliberal fueron: a) el aumento de la competencia mediante la desregulación y la apertura de los mercados nacionales —incluidos los mercados financieros— a la competencia extranjera; y, b) la reducción del papel del Estado, mediante la privatización de las empresas públicas y la limitación de la capacidad de los gobiernos para gestionar el déficit fiscal y la deuda pública.

¿Qué políticas no dieron los resultados esperados, según sus patrocinadores? Los autores del artículo señalan que hay dos políticas cuyos efectos económicos y sociales fueron negativos. La primera, la política orientada a la eliminación de las restricciones a los movimientos del capital internacional (o la liberalización de la denominada cuenta de capital); y, la segunda, la política de austeridad (denominada también de consolidación fiscal) orientada a reducir el déficit fiscal y los niveles de la deuda pública.

Los autores reconocen que los efectos de estas políticas, primero, no fueron beneficiosos para apuntalar el crecimiento económico de “un amplio grupo de países”; segundo, sus “costos en términos de aumento de la desigualdad [fueron] prominentes”; y tercero, el aumento de la

“desigualdad afectó el nivel y la sostenibilidad del crecimiento”. En general, el registro de estos efectos es correcto si pensamos en la economía peruana. Se creció en función a los ciclos de la demanda mundial y precios de las materias primas, y aumentó la desigualdad en la distribución del ingreso junto al desmantelamiento de los derechos de los trabajadores.

Lo que no dice ni reconoce el FMI

Se suponía que la libre movilidad de capitales canalizaría los ahorros del resto del mundo hacia actividades productivas en países como Perú. Pero, según el FMI esto se cumplió sólo en el caso de la Inversión extranjera directa (mediante la cual se transfirió —dice—tecnología y capital humano) y no en el caso de los otros capitales —fundamentalmente de corto plazo— que se dirigieron a inversiones de cartera, a endeudamiento externo de los sistemas bancarios nacionales y a otras inversiones de carácter especulativo.

Lo *que* no se dice en el artículo, es que, con la liberalización comercial y financiera, las inversiones extranjeras se dirigieron básicamente hacia actividades de alta renta natural (materias primas) y/o hacia actividades con mercados cautivos (como la telefonía y la electricidad). Estas inversiones generaron, por un lado, una economía especializada en la producción de materias primas y de bienes no transables, junto a un proceso de desindustrialización asociado a la “enfermedad holandesa, de tipos I y II” (sistemática apreciación cambiaria); y, por otro lado, un aumento en el costo de producción por el aumento de las tarifas públicas proveniente de las empresas privatizadas.

La *apertura* financiera también permitió la práctica del “*carry trade*” por parte de los bancos nacionales. Se endeudaron en el exterior para prestar en moneda extranjera a empresas y familias locales con ingresos en moneda nacional. La consecuente dolarización de los créditos fue la causa de una crisis bancaria por el salto del tipo de cambio provocado por la crisis asiática y rusa; y, dio lugar a una “pérdida” masiva de reservas internacionales del BCRP para impedir un nuevo salto cambiario durante la crisis de 2008-2009 —US \$ 7 789.1 millones del 17 de abril de 2008 al 15 de julio de 2009— y durante el período que siguió al anuncio de una política monetaria menos laxa por parte de la Reserva Federal de los Estados Unidos —US \$ 24 525.4 millones del 30 de abril de 2013 al 28 de marzo de 2016. El FMI no dijo nada durante el proceso de dolarización de los créditos en los años 1990 y del que ocurrió a partir de julio de 2006. Tampoco dijo nada respecto al proceso de desindustrialización y a la expansión de los

sectores terciarios donde se encuentra el grueso de los trabajadores con baja productividad y calificación.

Finalmente, la privatización y los recortes de gastos para reducir el déficit fiscal y la deuda pública, tuvieron un costo económico y social elevado. Disminuyeron los presupuestos de educación, salud, seguridad social como porcentaje del PBI; se desmanteló el sistema de planificación de las inversiones públicas; y se redujeron los gastos en mantenimiento de la infraestructura económica y social. El FMI y Banco Mundial (BM), fueron los responsables de la década perdida de América Latina (los años 1980); y, en Perú, del deterioro de la calidad de la educación, de la salud, de la infraestructura y de las instituciones que conforman la administración gubernamental del Estado.

A estas dos instituciones que participaron activamente en la renegociación de la deuda externa, nunca se les ocurrió crear un mercado interno de deuda en moneda local para pre-pagar la deuda externa y eliminar el riesgo de mercado, cambiario y de tasas de interés de la deuda pública. Era y es la manera de asegurar la sostenibilidad fiscal.¹⁴

No *solo* había que recuperar soberanía en la política cambiaria mediante restricciones al movimiento internacional de capitales, sino también desarrollar el mercado de deuda pública en soles. El tipo de cambio debió convertirse en el principal instrumento de industrialización y el mercado de deuda pública “solarizada” contribuiría no solo a la sostenibilidad fiscal, sino también al desarrollo del mercado de capitales.

En suma, se tenía que cambiar la estructura de precios relativos —funcional al estilo de crecimiento sesgado a la producción de *commodities* y de bienes y servicios no transables— por otra que permitiera iniciar la construcción de motores internos de crecimiento y desarrollo.

□ *La economía creció a pesar de las políticas económicas neoliberales*

Los defensores del modelo económico afirman que el crecimiento económico de los últimos años es resultado directo de las reformas y políticas macroeconómicas neoliberales. Dicen

¹⁴ Recién en el año 2016, como se cita en Gopinath, el FMI atribuye que «parte de la mayor resistencia de los mercados emergentes a la desaceleración de las entradas netas capital en el periodo posterior a la crisis financiera (de 2008-2009), (se debe) a la disminución de su dependencia de la deuda en moneda extranjera» (2017: 12).

también que la informalidad no es consecuencia del modelo, sino de la ineficiencia del Estado y del sistema político. También dicen que el modelo primario exportador ha disminuido la vulnerabilidad externa de la economía. Pero, nada de esto es verdad.

Las políticas neoliberales no son causa del crecimiento

Durante el fujimorato hubo crecimiento económico solo en los años 1993, 1994, 1995 y 1997. Los otros seis de los 10 años de dictadura, fueron de recesión económica. La economía vuelve a crecer recién a partir del año 2002, después de la recesión que empieza con la crisis internacional de 1998-1999 y que se prolonga hasta el año 2001. La economía crece a la tasa de 6.8% promedio anual durante los años 1993-1997 y a la tasa de 6.6% durante los años 2002-2008. Con la crisis internacional de 2008-2009, la tasa de crecimiento se redujo hasta el 1.0% en el 2009 y luego se volvió a crecer a la tasa promedio anual de 6.7% durante los años 2010-2013. En total fueron 14 años de crecimiento durante cerca de tres décadas de neoliberalismo. Pero el crecimiento durante estos 14 años, no tienen relación directa con las políticas y reformas neoliberales. Las razones son las siguientes:

- 1) El carácter de la política comercial y cambiaria durante el fujimorato de los años 1990, fueron anti-crecimiento. Se apreció el tipo de cambio real, al mismo tiempo que se liberalizó el comercio, restando competitividad a los productos transables en los mercados externos. La consecuencia fue un crecimiento acompañado con un déficit de la balanza comercial y de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Durante los años 2002-2008 y 2010-2013 también se apreció el tipo de cambio real pero desde agosto de 2006, al mismo tiempo que se firmaron tratados de libre comercio con varios países. Estas “políticas” cambiaria y comercial le quitaron competitividad a la producción y exportación manufactureras, provocando una notable penetración de importaciones en el mercado interno. Ni la apertura comercial ni el atraso cambiario fueron, entonces, el motor del crecimiento durante el período neoliberal. Tampoco la flexibilización del mercado de trabajo que se inició desde los noventa y continuo en las últimas décadas, cuyo objetivo declarado era aumentar la competitividad en los mercados internacionales, logró estimular el crecimiento de los productos transables con el abaratamiento de los costos laborales obtenidos a través de la reducción de los beneficios sociales.
- 2) La política monetaria tampoco desencadenó el crecimiento, ni en los años 1990 ni en los años 2002-2013. Durante el fujimorato la política monetaria restrictiva encareció el crédito en soles y un crédito caro no podía generar crecimiento. Por otra parte, se

- promovió la dolarización del portafolio bancario con lo cual se estimuló el crecimiento de los créditos al consumo en moneda extranjera, creando un descalce de monedas que, con la crisis internacional de 1998-1999 y la consecuente elevación del tipo de cambio por la salida de capitales, provocó quiebras bancarias.
- 3) En los períodos de crecimiento 2002-2008 y 2010-2013 hay un nuevo esquema institucional de política monetaria y cambiaria basado en metas de inflación, una regla de tasa de interés y una regla de intervenciones esterilizadas en el mercado cambiario, producto de la reforma efectuada en los años 2001-2003. Si embargo, hay que mencionar que desde agosto el año 2006, la aplicación de este esquema de política se acompañó con sistemáticas reducciones del tipo de cambio real, que afectó a la producción de bienes transables. La mayor apertura comercial y la apreciación cambiaria en ambos períodos de crecimiento, dio lugar a una significativa penetración de importaciones.
 - 4) El crecimiento tampoco tuvo como motor la política fiscal. En los años noventa su principal objetivo fue servir la deuda pública externa. Fueron 8 años consecutivos de generación de superávit fiscal primario: 1.5% del PBI, en promedio. En los años 2002-2008 y 2010-2013 la generación de superávit primario alcanzó el 2.3% del PBI, no obstante que el ratio de deuda a PBI había disminuido significativamente. Los cálculos del déficit estructural también muestran la práctica de una política fiscal contractiva que, como se sabe, es contraria al crecimiento económico.
 - 5) Tampoco las privatizaciones de los años 1990 estimularon el crecimiento económico, porque aumentaron las tarifas de los servicios públicos y, con ello, los costos de producción de las empresas. Aquí tampoco puede encontrarse la fuente de crecimiento económico. La apreciación cambiaria y las tarifas públicas caras, le hicieron perder competitividad a los productores privados de transables en los mercados internacionales.

La fuente del crecimiento de los años 1993-1995, 1997, 2002-2008 y 2010-2013 no se encuentra, entonces, directamente en las políticas macroeconómicas.

Las políticas de los años 1990 exacerbaban la magnitud de los efectos de la crisis financiera internacional de los años 1998-1999, crisis que produjo una recesión de cuatro años, junto a corridas y quiebras bancarias. El notable efecto nocivo que tuvo esta crisis sobre el producto, el empleo, la banca y las finanzas públicas, se debió precisamente a su política monetaria que acrecentó la vulnerabilidad de la economía ante shocks externos adversos porque promovió la

dolarización de las deudas privada y pública, estimuló la expansión de las líneas de créditos externas y desalentó el desarrollo del mercado doméstico de capitales.

En los años 2001-2006 del gobierno de Alejandro Toledo se cambió radicalmente la política macroeconómica del fujimorismo. Se introdujo —como ya se mencionó—un esquema de política monetaria de metas explícitas de inflación con una regla monetaria a la Taylor y una regla de intervenciones cambiarias. Asimismo, se adoptó la política de incremento de reservas internacionales para enfrentar las dificultades financieras asociadas a los shocks externos adversos. También se empezó el desarrollo del mercado de deuda pública en soles que ayudó a la estabilidad de la política fiscal, a la desdolarización de la economía y de la deuda pública, y también a reducir el costo del crédito. Desde el BCRP se combatió la dolarización, se bajó radicalmente la inflación y se mantuvo un tipo de cambio real alto, estable y competitivo mediante una regla de intervención cambiaria esterilizada. Estas políticas hicieron crecer a la demanda interna y modificaron la estructura de precios relativos a favor de la producción de transables. Pero este embrionario estilo de crecimiento fue opacado por el superciclo de los *commodities* que se inició en el año 2003 y que rápidamente restauró el dominio del patrón de crecimiento liderado por la entrada de capitales y la inversión extranjera en los sectores primario exportadores.

Los gobiernos posteriores al de Alejandro Toledo continuaron con el patrón de crecimiento primario exportador, aprovechando el alto crecimiento de los precios de los minerales. Se retornó a la estructura de precios relativos favorable a la producción de no-transables y de la producción primaria. Desde agosto de 2006 el tipo de cambio real se apreció hasta alcanzar los niveles que se registraron durante el fujimorato. No se promovió el desarrollo del mercado de capitales en soles y se volvió a estimular la dolarización de los créditos. Aumentaron los pasivos externos de las empresas bancarias y, por consiguiente, el crédito en moneda extranjera. A la dramática reducción del tipo de cambio real se le adicionaron tres importantes rebajas arancelarias (diciembre de 2006, octubre de 2007 y marzo de 2008), precisamente cuando desde el año 2006 se invirtió la tendencia sostenidamente ascendente del superávit de la balanza comercial.

Con el paraguas del superciclo de los *commodities* la economía creció en “piloto automático” en los años 2002-2008 y 2010-2013. Pero desde el año 2014 no se recupera las altas tasas de crecimiento registradas en esos años. Las altas tasas de crecimiento registradas en los meses

de abril y mayo de 2018 están asociadas al aumento del precio de los metales que, sin embargo, no parece sostenible dado el escenario de estancamiento de la economía mundial.

Las políticas neoliberales, entonces, fueron contrarias al desarrollo industrial y agrícola, Estas políticas no promovieron la generación de puestos de trabajo estables; mantuvieron estancados los ingresos reales de los maestros, empleados públicos y trabajadores, promovieron la informalidad porque desaceleraron el crecimiento de la capacidad productiva per cápita; aumentaron la vulnerabilidad de la economía frente a los shocks externos y acrecentaron la dependencia de la economía de las importaciones y de la inversión extranjera, y descapitalizaron al país acrecentando el déficit de la balanza de servicios financieros privados.

En resumen, el crecimiento de la economía durante la década de los noventa y durante la década 2003-2013, se debió fundamentalmente a la expansión de la demanda mundial y al incremento de los precios de los minerales. Las políticas macroeconómicas que se aplicaron cambiaron la estructura de los precios relativos a favor de la explotación y producción de bienes primarios, como la minería, con ventajas naturales de productividad. Pero este cambio en la estructura de precios relativos tampoco hubiera sido suficiente para estimular el crecimiento, si no se hubiera expandido la demanda internacional por las materias primas.

Los neoliberales tuvieron suerte. La demanda internacional se recuperó a partir del año 1992 y creció hasta el año 1997. Con la crisis asiática y rusa de 1997-1999, se desaceleró y luego volvió a crecer a partir del año 2002 hasta la crisis financiera internacional de 2008-2009. En este segundo período de crecimiento tuvo participación importante el crecimiento de la economía China, que hizo crecer notablemente los precios de los minerales. La economía creció, entonces, porque crecieron la producción y las exportaciones de bienes primarios, y la producción de los sectores no-transables como la construcción, el comercio y los servicios. El motor del crecimiento neoliberal estuvo fuera de las fronteras nacionales. Este motor está ahora apagado, por eso la economía peruana ha dejado de crecer.

V. HACIA UNA NUEVA POLÍTICA ECONÓMICA

5.1 Las lecciones para la política económica que nos deja el neoliberalismo

La desaceleración de la economía internacional luego de la crisis de 2008-2009, ha puesto al descubierto los problemas estructurales de la economía peruana que le impiden mantener el ritmo de crecimiento que registró en los años de altos y crecientes precios de los minerales. No hay motores internos que por sí solos, sin la intervención del Estado, reemplacen al motor externo que hoy se encuentra apagado. La economía peruana se hizo menos industrial y agrícola, y más productora de servicios con trabajadores de baja calificación y con poco equipamiento de capital por trabajador. Este tipo de estructura productiva se expresa en un alto porcentaje de trabajadores informales, en el subdesarrollo del agro y en una industria que ha perdido competitividad y mercados.

La liberalización comercial provocó una notable penetración de importaciones que le quitó mercado interno a la producción nacional. De otro lado, las entradas de capitales estimularon el consumo más que las inversiones. Esta penetración fue exacerbada por la sistemática apreciación del tipo de cambio real asociada a la liberalización financiera, y por la ineficiencia en la aplicación de la regla de intervenciones cambiarias por parte del BCRP. Se frenó o desaceleró la desdolarización del sistema financiero y aumentó el endeudamiento externo privado y público.¹⁵ Recién, cuando el tipo de cambio empieza a subir como consecuencia del cambio de orientación de la política monetaria de Estados Unidos y se frena la entrada de capitales, el directorio del BCRP dictó medidas para impulsar la desdolarización del crédito, que entraron en vigencia a partir de enero de 2015.¹⁶

¹⁵ La deuda externa privada y pública —según información del BCRP— al cuarto trimestre de 2006 ascendía al 32.2% del PBI. El segundo trimestre de 2010 alcanzó su punto más bajo: 26.9% del PBI. Pero, después, creció sistemáticamente hasta alcanzar el primer trimestre de 2016 el pico de 39.6% del PBI. Los trimestres siguientes este porcentaje desciende hasta alcanzar el tercer trimestre de 2018 el 33.5% del PBI.

¹⁶ Para reducir el volumen del crédito en dólares de las entidades financieras, el BCR introdujo un encaje adicional en dólares sobre las obligaciones de dichas entidades si el crédito en moneda extranjera no baja en 5% en junio o en 10% en diciembre de 2015, con respecto al saldo de septiembre de 2013. También anunció que se aplicaría un encaje adicional en dólares en caso que el crédito hipotecario y vehicular en moneda extranjera no bajen más de 10% a junio y 15% a diciembre de 2015 con respecto a febrero de 2013. Estas son modificaciones a las medidas de encaje en moneda extranjera que el BCRP adoptó el 2013,

Los efectos de esta desaceleración en la economía interna nos obligan, entonces, a replantear el contenido de la política económica aplicada en el país en los últimos veinticinco años. La vulnerabilidad externa de la economía peruana no es nueva. En la mayor parte de su historia, los impulsos al crecimiento y los factores de su desaceleración, no fueron internos sino fundamentalmente externos. Tampoco es nuevo que, en las etapas de enfriamiento económico, como el actual, “redescubramos” que se hizo muy poco o casi nada por desarrollar fuentes internas de un crecimiento y desarrollo sostenible. Lo nuevo es que la actual desaceleración económica, al igual que la recesión de los años 1998-2001, ocurre en una economía con una estructura productiva afectada por las políticas neoliberales. Además, este hecho nuevo nos dice que es imposible construir motores de crecimiento internos con las mismas políticas que acompañaron a los episodios de crecimiento de los años 1993-1997 y 2003-2013.

¿Cuáles son las lecciones para una nueva política económica?

- ❑ En primer lugar, no se puede seguir con una economía dependiente de las fluctuaciones de la economía internacional, basando el crecimiento en impulsos externos: aumento de la demanda externa y de los precios de los minerales. El crecimiento de la llamada “década dorada” (2003-2013) ocurre porque: se recupera el año 2002 la producción de los Estados Unidos y crece hasta 2004 año en el que alcanza una tasa de 4.4%; la economía China crece a tasas cercanas al 10% promedio anual desde el año 2000; y, se produce el superciclo de los precios de los *commodities*. El crecimiento fue acompañado por mucha afluencia de capital extranjero tanto en su forma financiera como de inversión directa. El crecimiento fue liderado, entonces, por los sectores productores de bienes no transables y sectores de extracción de recursos con alta renta natural.
- ❑ En segundo lugar, las políticas macroeconómicas no fueron las que originaron la “década dorada” de 2003-2013. Por el contrario, como ya se ha dicho, parte importante de estas políticas (la cambiaria y comercial) provocaron una notable pérdida tanto de competitividad de la producción de transables, en especial de la producción manufacturera, como de pérdida de mercado interno debido a la masiva penetración de importaciones. En esta “década dorada” se produce la mayor inserción a la economía

con el propósito de acentuar la tendencia a la desdolarización del crédito. Finalmente, para desalentar la dolarización de los depósitos, el BCR elevó el encaje marginal en moneda extranjera de 50% a 60%.

mundial, pero al revés, porque Importamos productos manufacturados muy por encima de los que producimos y exportamos a los mercados externos. Esta penetración de importaciones acentuó el ya reducido mercado interno asociado al estancamiento de los sueldos y salarios reales. La manufactura perdió liderazgo y el comercio exterior siguió siendo básicamente inter industrial. La reducción de mercado interno afectó el carácter macroeconómico de la productividad, así como la presencia e importancia de rendimientos crecientes y difusión de progreso técnico. La generación de productividad en la manufactura actual se concentra en ramas que tienen poca capacidad de generación y difusión de progreso técnico (pinturas, imprentas, maderas, etc., actividades que están más ligadas a la industria de la construcción). Se configuró así una economía menos manufacturera y más terciarizada con empleos de muy baja calificación y productividad, cuya estructura productiva no se diferencia en lo sustancial de la que prevalecía a fines de los años 1930.

- ❑ En tercer lugar, la estrategia exportadora neoliberal descuidó la expansión y creación de mercados internos, y renunció a las políticas sectoriales, como la de desarrollo industrial, al aumento de los sueldos y salarios y al mantenimiento de un tipo de cambio real estable y competitivo. Estimuló la competitividad de estas exportaciones mediante el mayor abaratamiento del costo del trabajo (cholo barato), y abrió más el comercio a las importaciones bajando aranceles y firmando TLCs. De esta manera le hizo perder parte importante de los mercados existentes a la producción nacional.

Sin embargo, hay que mencionar que el carácter abierto de una economía no tenía por qué hacerla más dependiente de los eventos externos. Por lo mismo, tampoco tiene por qué entrar en contradicción con la necesidad de generar fuentes internas de crecimiento económico, es decir, fuentes de crecimiento que se encuentren dentro del Estado-Nación. Esta endogenización del crecimiento es la alternativa de desarrollo con relativa independencia de los mercados internacionales. Endogenizar el estilo y patrón de crecimiento y acumulación de capital (cambiar la estructura productiva, la composición del producto, y su capacidad de absorción de empleo) no tiene por qué significar cerrar la economía.

- ❑ En cuarto lugar, la libre movilidad de capitales es otro factor de vulnerabilidad de la economía ante cambios repentinos en los mercados financieros. Los efectos de estas

fluctuaciones son nocivos para el crecimiento y el empleo. Las entradas de capitales aprecian la moneda minando la competitividad de las actividades transables y sus abruptas salidas generan fuertes presiones inflacionarias. A esta apreciación que genera el influjo de capitales se suma la llamada “enfermedad holandesa” que es la apreciación provocada por el modelo primario exportador. Es importante recordar, además, que la apreciación cambiaria incrementa los costos de producción de la manufactura que utiliza insumos de origen nacional.

No es verdad lo que dice la “teoría” de la libre movilidad de capitales, es decir, que las inversiones productivas domésticas son financiadas por los fondos de capital internacionales. Lo que sí es verdad es que las empresas transnacionales aprovechan la libre movilidad de capitales para financiar sus inversiones, en el país o en sus países de origen, mediante la absorción de ahorro doméstico a través de emisiones de títulos financieros en el mercado nacional de capitales.

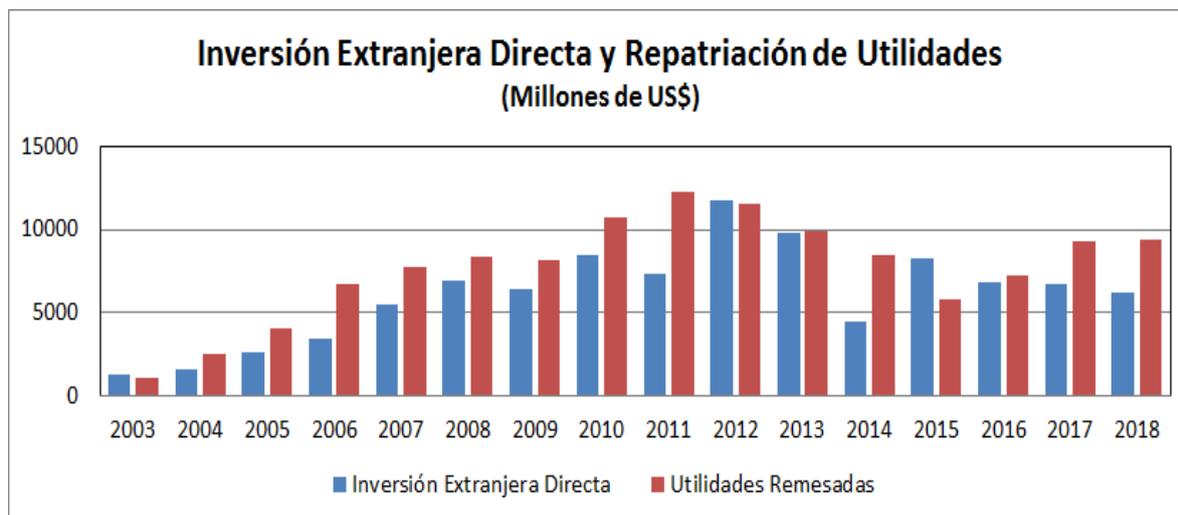
En relación a los problemas que genera en nuestros países la libre movilidad de capitales, el propio FMI señaló en febrero de 2010 que “la lógica sugiere que los controles a los flujos de capitales diseñados apropiadamente podrían ser útiles complementos a otras políticas” (Ostry et al. 2010:145). Los controles impedirían la pérdida de competitividad de las actividades transables por la apreciación monetaria que generan los inlujos de capitales, y, “también reducirían —como bien señala Rodrik— la vulnerabilidad de la economía a cambios repentinos en el sentimiento de los mercados financieros que causan estragos en el crecimiento y en el empleo” (2010a).

- ❑ En quinto lugar, la inversión extranjera, en general, no tiene protocolos explícitos de exigencia obligatoria de cuidado del medio ambiente (como los ríos y las lagunas expuestos a las escombreras mineras) y de respeto a las poblaciones originarias, ni tiene la obligación de transferir tecnología, generar desarrollo agrario, industrial y agroindustrial, es decir, de contribuir al desarrollo del país.

En los años 2003-2012 los capitales extranjeros repatriaron utilidades por 73.4 mil millones de dólares y solo ingresaron como inversión extranjera directa 55.4 mil millones de dólares. En esos mismos años el superávit comercial acumulado fue de US\$ 57.9 mil millones, cifra inferior a las utilidades expatriadas. Este es un proceso de descapitalización

que el régimen tributario minero no morigera. Del total de la IED, 39.34 mil millones corresponde a reinversión de utilidades, US\$ 3.9 mil millones anuales.

Gráfico 20

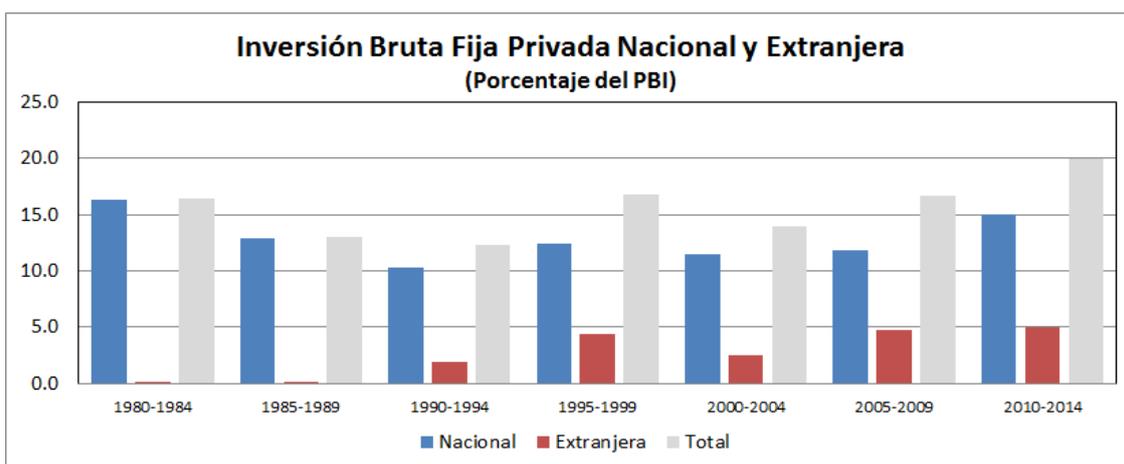


FUENTE: BCRP. Elaboración propia.

- ❑ En sexto lugar, no hay que olvidar que el problema central en países con escaso desarrollo industrial y agrícola como Perú, no está en la magnitud de las inversiones domésticas, sino en la orientación de su asignación. Las inversiones privadas nacionales no se dirigen, por sí solas, a desarrollar agroindustria y manufactura en la sierra y la selva del país. Estas tienen restricciones tanto de mercado como de financiamiento que las inversiones extranjeras no las tienen. Esta es la razón por la cual no se puede prescindir del Estado, de su capacidad para orientar la transformación productiva y su diversificación.

Durante el período neoliberal, la inversión privada nacional alcanzó un promedio de 12.2% del PBI y un máximo de solo 15% en el período 2010-2014. La confianza en la inversión extranjera más que en la inversión nacional, provocó el estancamiento de esta última (véase Gráfico 21). La inversión privada nacional como porcentaje del PBI se mantuvo, durante los años del neoliberalismo, por debajo del porcentaje (16.3%) que alcanzó en los años 1980-1984. Es verdad que aumentó la inversión privada total en términos relativos, pero esto se debió al peso creciente que registró la inversión extranjera en los años 1995-1999 y 2005-2014.

Gráfico 21



FUENTE: BCRP. Elaboración propia.

La consecuencia de este estancamiento fue la expansión de sectores terciarios (comercio y servicios) caracterizados por la presencia de trabajadores de baja calificación y productividad. El cambio estructural provocado por el extractivismo neoliberal fue, entonces, regresivo: en lugar de desarrollar la industria, y de diversificar y modernizar el aparato productivo, provocó la expansión de los sectores terciarios de baja productividad y que absorbieron los excedentes de trabajo.

Tómese en cuenta, además, el predominio de la inversión en construcción frente a la inversión en maquinaria y equipo, con lo cual las inversiones en la industria y la agricultura no fueron capaces de generar un cambio estructural caracterizado por la absorción de fuerza de trabajo en actividades de alta productividad y que crecen más rápido que el promedio.

En otras palabras, no se han superado las restricciones que enfrenta la inversión privada nacional para expandirse a lo largo y ancho país. El predominio del extractivismo impidió que crezca significativamente el empleo de calidad. Se limitó el gasto en educación y salud, y se descuidó el mantenimiento y la generación de nueva infraestructura económica y social acumulando un déficit que se acerca al 50% del PBI.

Cuadro 3

Inversión Bruta Fija Privada Nacional y Extranjera							
	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014
Nacional	16.3	12.9	10.3	12.4	11.5	11.9	15.0
Extranjera	0.1	0.1	2.0	4.4	2.5	4.7	4.9
Total	16.5	13.0	12.3	16.8	14.0	16.6	20.0

FUENTE: BCRP. Elaboración propia.

- En séptimo lugar, en la economía peruana no existe ni existió una limitación al crecimiento por el lado del ahorro (Jiménez: 1989). Los economistas neoliberales sostienen que en los países como Perú hay “enormes” oportunidades de inversión que no se aprovechan por falta de fondos. Dado que los ahorros son escasos, dicen, se requiere del concurso creciente de los capitales extranjeros. Pero, esto no es cierto.

El ahorro nacional (público y privado) como porcentaje del PBI se mantuvo sistemáticamente por encima de la inversión privada nacional. Los porcentajes más altos de ahorro nacional se registraron en los años 2005-2009 (21.5%) y 2010-2014 (23.3%), mientras la inversión privada nacional alcanzó porcentajes menores (11.9% y 15%, respectivamente). Lo que elevó el porcentaje de la inversión privada total durante esos años fue la inversión extranjera, que alcanzó el 4.7% y el 4.9% del PBI, respectivamente.

No es, entonces, por el lado del ahorro donde se encuentra la restricción a la expansión de la inversión nacional. Sabemos que la inversión extranjera se dirige a las actividades con alta renta natural (como la minería) y a sectores con mercados cautivos (como la telefonía). Esto no ocurre con la inversión nacional. No hay demanda de esta inversión porque no hay mercados en expansión. En una economía con un alto déficit de infraestructura, con pocas conexiones de la economía con la geografía y demografía, no pueden surgir nuevos mercados internos ni ampliarse los que ya existen.

- En octavo lugar, para endogenizar el crecimiento se tienen que crear mercados internos. Y, la gran transformación que esto significa supone una nueva relación del Estado con el mercado.

“Lo que induce a invertir, a construir capacidad productiva, dice Edward Nell, es el crecimiento anticipado de los mercados. Si los mercados están creciendo rápidamente, las decisiones de invertir se tomarán rápidamente, incluso si la rentabilidad esperada es baja. Si los mercados están estancados, sin embargo, incluso si es rentable, habrá pocas razones para plantearse incrementar la capacidad y, por ello, las decisiones de invertir serán escasas” (2002: 254-255).

- ❑ Finalmente, la experiencia enseña que las políticas pro crecimiento y empleo deben estar acompañadas por políticas macroeconómicas (fiscal, monetaria, cambiaria y de desarrollo del mercado de capitales) que les sean funcionales. Estas políticas no pueden operar en sentido contrario ni ser, ni son en la práctica, absolutamente neutrales. Las políticas macroeconómicas son las que determinan la estructura de precios relativos útiles para la orientación de la asignación de las inversiones; y, la política de inversiones públicas, en particular, es fundamental para superar la restricción de mercado de las inversiones privadas nacionales.

5.2 La importancia de la industrialización manufacturera: las tesis de Adam Smith, Allyn Young, Petrus J. Verdoorn y Nicholas Kaldor¹⁷

❑ *Características de la industria manufacturera*

La manufactura es una actividad de transformación de mercancías por medio de mercancías. La industria manufacturera comprende un conjunto de actividades de transformación de insumos y materias primas procedentes de la agricultura, la ganadería, minería u otras actividades primarias, mediante procesos técnicos, el uso de maquinaria y fuerza de trabajo, que le agregan valor. Los resultados de este proceso de transformación pueden ser productos terminados para su venta como los bienes de consumo, de capital, o intermedios que sirven de insumos para otros procesos de producción. En este sentido, podríamos decir parafraseando el título del libro de Piero Sraffa (1966), la industria manufacturera produce mercancías mediante mercancías. Por esta razón, su expansión solo depende del crecimiento del mercado o de la demanda agregada. Además, la expansión de la producción

¹⁷ Una ampliación de las ideas desarrolladas en este capítulo, que incluye las estimaciones sobre las leyes de Kaldor, puede verse en Jiménez (2017)

manufacturera que resulta del crecimiento de la demanda, contribuye a ampliar la demanda de bienes de otros sectores y, por lo tanto, el crecimiento de la economía en su conjunto (Salazar Arias: 2013).

La manufactura impulsa el crecimiento y multiplica el empleo. La industria manufacturera es la que tiene mayor capacidad de generación de empleo directo e indirecto. El crecimiento del sector manufacturero amplifica la demanda por trabajo convirtiéndose en un polo de atracción de trabajadores que se encuentran en sectores tradicionales donde generalmente se ubican los trabajadores de baja calificación y de baja productividad. La transferencia de mano de obra desde sectores de baja productividad, como la agricultura y algunas actividades de servicios, hacia las actividades manufactureras y de servicios con mayores niveles de productividad, genera un efecto favorable en la productividad agregada de la economía, ya que trabajadores poco productivos empleados en actividades tradicionales se convierten en trabajadores industriales más productivos. Esto explica, además por qué debe haber una correlación positiva entre el crecimiento de la producción manufacturera y el crecimiento de la economía en su conjunto (Libanio y Moro: 2006; Jeon: 2006; Ocegueda: 2003; Kathuria y Raj: 2010). Por otro lado, cuando se expande sostenidamente la producción manufacturera, crecen los otros sectores y se crean nuevas actividades productivas. La industrialización es, en este sentido, el mejor vehículo de formalización del empleo en países como Perú (Salazar Arias: 2013).

La industria manufacturera es una actividad que se expande con rendimientos crecientes. La producción de esta industria se multiplica por una cantidad mayor que la de los insumos que utiliza, porque se expande generando encadenamientos hacia atrás y hacia adelante (emplea recursos de actividades primarias y produce bienes que son vendidos a través de la actividad comercial) (Kaldor: 1966; Sánchez Juárez: 2010). La capacidad de generación de encadenamientos —al interior de la propia industria y con otros sectores—, es mayor en el caso de la manufactura que en los casos de la agricultura o la minería. Así, el aumento de la demanda de la producción manufacturera impulsará la demanda en los otros sectores que le suministran insumos y materias primas (Kathuria y Raj: 2010). Una industria manufacturera dinámica “estimula la demanda por más y mejores bienes primarios (en los sectores: agrícola, forestal, pesquero y minero) y servicios (tales como servicios bancarios, de seguros, comunicaciones, comercio y transporte). [Pero] también genera “externalidades en el desarrollo tecnológico, la generación de habilidades y la capacitación, que son cruciales para

la competitividad” (ONUUDI 2013: 5). En consecuencia, puede decirse que los rendimientos crecientes a escala son específicos a la manufactura y no se encuentran en la agricultura o los servicios. Esto no significa que otros sectores como la agricultura y los servicios no sean importantes en el desarrollo; sino que “el avance tecnológico se concentra de forma óptima y creciente en el sector de la manufactura y se extiende desde allí a otros sectores económicos, como el sector servicios. Además, los bienes de capital que se emplean en otros sectores se producen en el mismo sector manufacturero” (Szirmai y Verspagen 2010: 9).

En un estilo de crecimiento liderado por la manufactura, la productividad y el progreso técnico son endógenos. La explicación de la correlación entre el crecimiento económico y la productividad en la manufactura se sustenta en la existencia de rendimientos crecientes estáticos y dinámicos en el sector industrial. “Los rendimientos estáticos se refieren principalmente a las economías de escala internas a la empresa, mientras que los rendimientos dinámicos se refieren al aumento de la productividad derivado del aprendizaje en la práctica [*learning by doing*], el cambio tecnológico “inducido”, las economías externas en la producción” (Libanio y Moro 2006: 2).

Cuando se expanden los mercados aumenta la posibilidad de incorporar nuevos métodos y medios de producción que dan lugar a un aumento de la productividad del trabajo. Se producen innovaciones tecnológicas en los procesos productivos y “procesos graduales de aprendizaje por el ajuste de tecnologías que permiten optimizar el uso de los recursos, o por la agregación de pequeñas innovaciones que se adelantan en las empresas para adaptar tecnologías en la generación de nuevos productos bajo condiciones locales” (Villamil 2003: 153). El rápido desarrollo tecnológico y los adelantos generados por la investigación científica, exclusivamente en el sector industrial, han sido los principales pilares que explican la eficacia en la utilización de los factores de producción.

La idea del progreso técnico endógeno pertenece a Kaldor, quien, siguiendo a Allyn Young (1928) sostiene que los rendimientos crecientes, como fenómeno macroeconómico, provienen de la interacción entre las actividades económicas durante el proceso de crecimiento económico. Es la misma idea que se encuentra en Adam Smith (2006 [1776]) para quien el aumento de la productividad resulta de la profundización y extensión de la división del trabajo las mismas que a su vez dependen de la extensión del mercado. Por su parte Arrow hizo énfasis en el aprendizaje en el trabajo (*learning by doing*) para generar aumentos en la productividad.

A diferencia de otros sectores, entonces, la industria manufacturera ofrece mejores oportunidades para invertir y acumular capital, aprovechar las economías de escala, innovar y adquirir nuevas tecnologías, desarrollar y difundir nuevas tecnologías en su propio ámbito y en los demás sectores de la economía, y mejorar la calidad de empleo y los niveles de ingresos de los trabajadores (ONUDI: 2013; Kiliçaslan y Taymaz: 2007). La producción manufacturera, además, es la que más incorpora y desarrolla la ciencia y tecnología, y la que más facilita el proceso de difusión tecnológica.

La relación entre el crecimiento del sector manufacturero, cambio técnico y productividad se expresa en la ley conocida de Verdoorn-Kaldor según la cual un rápido crecimiento del producto manufacturero, a través de rendimientos crecientes a escala, conducirá a un rápido crecimiento de la productividad laboral en la industria. La productividad y el progreso técnico son endógenos; esto quiere decir que existe una relación directa entre el cambio tecnológico y el desarrollo industrial. El aumento de la productividad no se determina en forma exógena, sino que depende del crecimiento de la producción manufacturera y este del incremento de la demanda o, más exactamente, de la expansión del mercado.

La manufactura multiplica ingresos y mejora el nivel de vida de la población. Por los encadenamientos que genera, no solo multiplica los empleos, sino también los ingresos, elevando la producción y la productividad del trabajo de la economía en su conjunto. Su impacto positivo en el crecimiento de la productividad hace posible el pago de mejores salarios y beneficios para los trabajadores y sus familias. “Ayuda a elevar el estándar de vida de la población al mejorar su capacidad de adquirir bienes y servicios y de invertir en educación y salud. Permite a las empresas acumular capital, que luego pueden utilizar para continuar mejorando la tecnología o aprovechar nuevas oportunidades de inversión” (ONUDI 2013: 9). La manufactura emplea a muchos trabajadores altamente calificados en actividades de alta productividad y con salarios más altos que el promedio. Este patrón fue registrado en muchos países desarrollados y más recientemente en varios países del sudeste asiático. La industria es en este sentido un factor de cambio estructural, porque provoca transferencia de recursos de actividades intensivas en mano de obra hacia a actividades más intensivas en capital y en tecnología, y con mejores salarios. Por eso la industrialización sigue y seguirá siendo fundamental para el progreso y modernización de los países en desarrollo (IBEF: s/a; Scott: 2008; ONUDI: 2016).

[...] En los sectores de mayor empleo manufacturero —industria textil, de vestuario y de alimentos y bebidas— muchas personas trabajan percibiendo bajos salarios, las cuales coexisten con un pequeño grupo que gana salarios mucho más altos. Esta estructura salarial no necesariamente va en contra del desarrollo del país, siempre y cuando esta mayoría de trabajadores reciban salarios más altos que en las otras importantes fuentes de empleo [la agricultura, las actividades de subsistencia y el empleo informal], una condición que generalmente se cumple (ONUDI 2013: 20).

La manufactura estimula el crecimiento de las exportaciones. El cambio técnico resultante de la profundización y extensión de la división del trabajo, dinamiza el crecimiento mediante la expansión de la producción manufacturera y de los aumentos de la productividad del trabajo; y, cuando aumenta la productividad, se reducen los costos unitarios de producción y, por lo tanto, aumenta la competitividad lo cual hace posible el incremento de las exportaciones manufactureras (Jiménez: 1982 y 1999; De la Rosa Mendoza: 2006; Salazar Arias: 2013). El desarrollo del sector manufacturero entonces también estimula el crecimiento y diversificación de las exportaciones, porque aumenta su competitividad.

Los productos manufacturados tienen, en general, mayor contenido tecnológico que incrementa las oportunidades comerciales y permite ganar participación en el mercado internacional. El comercio mundial está dominado por los productos manufacturados, que “representan alrededor del 70 por ciento del valor de las exportaciones en las economías avanzadas y en desarrollo” (McKinsey & Company 2012: 31; Kilavuz y Altay: 2012). En consecuencia, una industria en expansión contribuye a superar la restricción de balanza de pagos de un país.

El crecimiento de las exportaciones netas de importaciones, por ser parte de la demanda agregada, amplía las posibilidades de los cambios técnicos y de los aumentos de la productividad y competitividad. Las exportaciones manufactureras adquieren liderazgo cuando el sector manufacturero es más competitivo, maduro, con mayor presencia tecnológica y con una mano de obra cada vez más calificada. El efecto en el comercio de la industria manufacturera será mayor cuanto mayor sea su encadenamiento productivo interno porque se convierte en fuente de demanda de bienes y servicios de otros sectores, y crea externalidades positivas al interior de la economía impulsando la innovación tecnológica (Kaldor: 1968 y 1970; Kilavuz y Altay: 2012; Felipe: 1998; De la Rosa Mendoza: 2006).

En resumen, la industria manufacturera —como dice Rodrik— tiene características que la distinguen de otras y le otorgan un papel decisivo en el proceso de crecimiento:

En primer lugar, la manufactura tiende a ser tecnológicamente un sector dinámico. De hecho, [...] la actividad manufacturera exhibe convergencia incondicional en la productividad del trabajo, a diferencia del resto de la economía. En segundo lugar, la manufactura ha absorbido tradicionalmente cantidades significativas de mano de obra no calificada, algo que la distingue de otros sectores de alta productividad como la minería o las finanzas. En tercer lugar, la manufactura es un sector comercializable (tradable sector), lo que implica que no enfrenta las restricciones de demanda de un mercado doméstico poblado por consumidores de bajos ingresos. Se puede expandir y absorber a los trabajadores incluso si el resto de la economía se mantiene tecnológicamente estancada. En conjunto, estas características hacen de la manufactura la escalera perfecta para las economías en desarrollo (2016: 3).

El sector manufacturero genera importantes encadenamientos productivos y acentúa el proceso acumulativo del desarrollo; se encuentra sujeto a rendimientos crecientes a escala estáticos (derivados del tamaño y escala de la producción) y dinámicos (derivados del proceso de *learning by doing*). La expansión de la industria manufacturera profundiza y extiende la división del trabajo, dando lugar a aumentos de la productividad, como resultado de innovaciones y cambios técnicos endógenos, que reducen costos y aumentan su competitividad, es decir, su capacidad de ganar o penetrar otros mercados, y así sucesivamente. Se expande generando un proceso de causación circular acumulativa (Smith: 2006 [1776]; Kaldor: 1966, 1970 y 1978).

Por sus efectos positivos en la productividad y la competitividad, el desarrollo de la industria manufacturera puede contribuir al relajamiento de la restricción en la balanza de pagos y conducir a un mejor desempeño del PBI y de la producción no manufacturera (Felipe 1998: 467). Además, absorbe trabajadores de sectores con subempleo o con rendimientos decrecientes, aumentando así la calificación de la mano de obra. La experiencia de desarrollo de muchos países del primer mundo y más recientemente de varios países del sudeste asiático registra el notable papel desempeñado por la manufactura en la absorción del excedente de la mano de obra del sector agricultura.

□ *La demanda como determinante del crecimiento manufacturero y las leyes de Kaldor*

Para la teoría neoclásica del crecimiento —que supone rendimientos constantes a escala, sustitución perfecta de factores de producción, competencia perfecta y equilibrio de pleno empleo—, el crecimiento de la productividad se explica mediante el cambio técnico exógeno. Esta teoría privilegia los factores de oferta (factores de producción y tecnología) para explicar el crecimiento económico.

Para el enfoque kaldoriano y keynesiano, que es el que se sigue en este texto, los factores de demanda (consumo, inversión, demanda externa) actúan como determinantes del crecimiento económico. El aumento de la productividad no proviene de un cambio técnico exógeno, sino de un cambio técnico endógeno originado por el crecimiento de la producción manufacturera el mismo que es impulsado por el incremento de la demanda o la expansión del mercado. Igual ocurre con el crecimiento del empleo: este crece de manera multiplicada cuando crece la producción manufacturera.

Existe, por lo tanto, una relación de directa dependencia entre los aumentos de la productividad y del empleo, por un lado, y el crecimiento de la producción, por el otro. “Las manufacturas se encuentran sometidas a la ley de rendimientos crecientes, lo que causa que la productividad se incremente como consecuencia de los incrementos en el producto. La productividad es endógena” (Sánchez Juárez 2011: 158). En otras palabras, el aumento de la productividad es un resultado macroeconómico endógeno asociado a los rendimientos crecientes que resulta de la expansión de la manufacturera (Jiménez: 2010 [1982]; Calderón y Sánchez: 2012; Cabezas, Laria y Rama: 2011; Sánchez Juárez: 2011).

En este enfoque Kaldoriano no solo el crecimiento del empleo sino también el crecimiento del stock de capital es endógeno. Su crecimiento está determinado principalmente por el crecimiento del producto, y la expansión de este, como ya se ha dicho, depende de la extensión del mercado. El límite al crecimiento no puede estar en la dotación del stock de capital. Como este está constituido por un conjunto de mercancías destinadas a producir otras mercancías, su expansión depende del crecimiento de la demanda. El incremento de la producción y el ritmo de acumulación de capital, son partes de un mismo proceso (Kaldor: 1966 y 1975; Thirlwal: 1983). El límite al crecimiento tampoco puede estar por el lado del factor trabajo. Este, sobre todo en países como Perú, está subempleado. En resumen, según el pensamiento kaldoriano del desarrollo:

“un aumento en la demanda por productos manufacturados, es probable que resulte en un aumento de la productividad a través de dos canales. Por un lado, el aumento de la demanda por productos manufacturados conduce a más inversión y, por consiguiente, a la mejora de la tecnología incorporada. Por otra parte, y quizás lo que es más importante, el crecimiento del producto inducido por los estímulos desde el lado de la demanda crea un progreso técnico no-incorporado a través de las interacciones entre las actividades” (Jeon 2006: 4).

Nicholas Kaldor sistematizó el proceso de causación circular acumulativa, o de crecimiento endógeno, en las siguientes tres leyes (Kaldor: 1966, 1967 y 1968):¹⁸

- 1) La tasa de crecimiento del producto manufacturero es la principal y directa determinante de la tasa de crecimiento del producto agregado (PBI) o, más precisamente, del crecimiento de la producción del resto de actividades económicas (agricultura, comercio, servicios, etc.). La razón, como ya se ha dicho, está en los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante que la industria manufacturera tiene con el resto de actividades económicas. Se supone que la causalidad va del crecimiento de la producción manufacturera al crecimiento del PBI agregado. Si la correlación positiva entre el crecimiento del PBI (o el crecimiento del PBI no manufacturero) y el crecimiento del PBI de la manufactura es altamente significativa, desde el punto de vista estadístico, entonces se corrobora la hipótesis de la manufactura como motor del crecimiento. La alta significancia de esta correlación puede deberse a que el sector manufacturero acrecienta su participación (efecto participación) en la generación del PBI. Un coeficiente de correlación significativamente menor que la unidad implica que cuanto mayor es el exceso de la tasa de crecimiento del PBI de la manufactura respecto al PBI agregado, más rápida será la tasa de crecimiento del PBI.
- 2) La tasa de crecimiento de la productividad del trabajo en la manufactura está determinada positivamente por la tasa de crecimiento de la producción manufacturera. Esta es la famosa ley que Kaldor denominó Ley de Verdoorn. La determinación endógena de la productividad se explica por el hecho de que la extensión y profundización de la división del trabajo solo puede darse mediante aumentos en el volumen de la producción

¹⁸

Las estimaciones econométricas de las tres leyes de Kaldor para la economía peruana, puede verse en Jiménez: 2010 [1982] y 2017.

pues sólo así es posible una mayor racionalización y mecanización de los procesos de producción (Verdoorn: 1949). Este razonamiento también se encuentra en Adam Smith (2006) [1776]). Refiriéndose al sector manufacturero, A. Smith afirmaba que la amplitud de la división del trabajo se encuentra limitada por la extensión del mercado. Cuando el tamaño del mercado crece, aumentan las posibilidades de extender e intensificar la división y especialización del trabajo. Este resultado, a su vez, estimula no solo el crecimiento y diversificación de la manufactura, sino también el incremento de la productividad del trabajo de todo el sector, debido a que sus actividades se encuentran estrechamente interrelacionadas. Además, como una más intensa y extensa división del trabajo acentúa dichas interrelaciones y origina mayores aumentos de la producción, la presencia de rendimientos crecientes sería concomitante al crecimiento del sector manufacturero (Kaldor 1966: 7-10; Jiménez: 2010 [1982]).

- 3) Finalmente, la tasa de crecimiento de la productividad de la economía en su conjunto depende positivamente de la tasa de crecimiento de la producción manufacturera y negativamente de la tasa de crecimiento del empleo no-manufacturero. La expansión de la industria manufacturera no solo genera un crecimiento más rápido de la productividad en la manufactura, pues “también tiene efectos de derrame (*spillover effects*) en el conjunto de la economía. De otro lado, su crecimiento reduce las actividades ineficientes que operan con rendimientos decrecientes, como la agricultura u otros sectores no manufactureros. En consecuencia, el crecimiento de la producción y del empleo manufacturero eleva la productividad de las otras actividades económicas” (Dasgupta y Singh 2006: 10). En esta misma línea de argumentación, podemos decir que cuando se expande la producción manufacturera el aumento respectivo de la demanda por trabajo se convierte “en un polo de atracción de trabajadores que se encuentran en sectores tradicionales en una situación de desempleo disfrazado”. En estos sectores disminuye el empleo pero el producto no se reduce, dando lugar a un aumento de la productividad del trabajo. Asimismo, “la transferencia de recursos de sectores de baja productividad a otros de alta productividad genera un efecto favorable en la productividad agregada de la economía, ya que trabajadores poco productivos empleados en actividades tradicionales se convierten en trabajadores industriales más productivos” (Ocegueda 2003: 1028; véase también Moreno Rivas: 2008).

En el enfoque kaldoriano, entonces, la productividad es un fenómeno macroeconómico endógeno. La productividad no es una variable exógena ni determinante del crecimiento, sino un resultado endógeno del crecimiento liderado por la expansión manufacturera.

□ *La industria manufacturera y los estilos de crecimiento económico*

No todas las economías crecen lideradas por la industria manufacturera. El sector que lidera el crecimiento es el que define el estilo y el patrón de acumulación de capital; y en el estilo del crecimiento se encuentran las razones del atraso o progreso de la economía. En otras palabras, el tipo de actividades que un país decide desarrollar determina las condiciones de auge o crisis económicas, la presencia de empleo formal calificado o de empleo informal y subempleo. Siguiendo este paradigma, un país que opta por desarrollar actividades manufactureras tenderá a crecer alejándose de aquellos países que se especializan en actividades mineras, agropecuarias, comerciales y/o de servicios (Sánchez Juárez: 2011; Williamson: 2012).

Pasar de un estilo de crecimiento primario exportador a un estilo de crecimiento liderado por la manufactura, es un proceso de cambio estructural caracterizado por la transferencia de empleo desde los sectores tradicionales o de aquellos donde predomina el subempleo y la informalidad, hacia las actividades manufactureras de mayor productividad. La productividad en la industria manufacturera es generalmente más alta que la de otros sectores como la agricultura o los servicios; pero lo más importante —y que lo diferencia de los sectores primarios como la minería y el petróleo que son de alta productividad—, es que la industria manufacturera “es el sector clave en el desarrollo y difusión de nuevas tecnologías que aumentan la productividad, no sólo del sector manufacturero sino también el de los demás sectores de la economía permitiendo un mayor crecimiento de toda la economía” (Kiliçaslan y Taymaz: 2007; MacKinsey & Company: 2012).

La industrialización permite pasar de actividades de baja productividad con oportunidades limitadas de cambio tecnológico, hacia actividades de alta productividad y con mejores oportunidades de innovación tecnológica (ONUDI 2013: 3). Este cambio estructural no ocurre con estilos de crecimiento que no están liderados por la industria manufacturera. El objetivo no es ubicarse en la frontera tecnológica sino cambiar la estructura productiva hacia actividades de mayor productividad, asimilando tecnologías existentes y acumulando rápidamente capital físico y humano en actividades manufactureras (ONUDI 2013: 5-6).

Se podría argumentar que en los países pequeños, las perspectivas de desarrollo de la industria son limitadas debido a que sus reducidos mercados internos impiden el desarrollo de las economías de escala. También se podría afirmar que en la era actual del conocimiento y del desarrollo de los servicios de alta tecnología la apuesta por el desarrollo industrial en países como el nuestro es equivocada. Pero, ninguno de estos argumentos es relevante para economías como la peruana.

Por un lado, los mercados internos se crean, se desarrollan. Pocos reparan, por ejemplo, en la desconexión de la economía peruana, con su geografía y demografía, y que hay espacios donde no existen mercados y, si existen, estos son poco dinámicos por la carencia fundamentalmente de infraestructura económica y social. Un mercado interno en expansión es, por lo tanto, necesario para poner a la industria en una senda de crecimiento a largo plazo.

De otro lado, optar por los servicios es una estrategia inadecuada para un país con 73.7% de empleo informal. Como señala Rodrik, los servicios de alta tecnología crean poco empleo y demandan trabajo especializado; por ello su contribución al empleo total es totalmente limitada. En cambio:

“El sector manufacturero [...] puede absorber gran cantidad de trabajadores con una especialización moderada, dándoles puestos de trabajo estables y buenos beneficios. Por tanto, para la mayoría de los países sigue siendo una importante fuente de empleos bien remunerados. [...] Sin una base manufacturera vibrante, las sociedades tienden a dividirse entre ricos y pobres: quienes tienen acceso a puestos de trabajo, estables y bien remunerados, y aquellos cuyos empleos son menos seguros y viven existencias más precarias. En última instancia, la manufactura puede ser fundamental para el vigor de la democracia de una nación” (Rodrik: 2011).

La ausencia de una política pública que elimine la restricción de mercado y las bajas tasas de inversión orientadas al desarrollo industrial generalmente conviven con desequilibrios estructurales y estancamiento en el crecimiento económico de un país. “La política industrial nunca pasó de moda —dice Rodrik—. Los economistas entusiastas del neoliberal Consenso de Washington pueden haberla descartado, pero las economías de éxito siempre han confiado en las políticas estatales que fomentan el crecimiento acelerando la transformación estructural” (2010b).

5.3 El contenido de la Nueva Política Industrial

5.3.1 Diversificar para endogenizar el crecimiento económico

La estrategia sustitutiva de importaciones de la CEPAL de los años cincuenta y sesenta dejó en manos del Estado el factor desencadenante de la demanda. El agotamiento del proceso sustitutivo ocasionó una crisis fiscal y de balanza de pagos debido a la pérdida de competitividad de la producción nacional. La estrategia exportadora de los “tigres asiáticos” de los años ochenta también fue sustitutiva de importaciones, pero ubicó la fuente de demanda en el mercado de los Estados Unidos. El boom exportador terminó con la pérdida de dinamismo de esta economía. Las dos estrategias, que fueron experiencia histórica, le asignaron un papel predominante al Estado no solo en el campo de las políticas públicas de incentivos sino también en la propia actividad empresarial.

Las estrategias de transformación productiva analizadas en este texto, son heterónomas porque se diseñan subordinadas a la demanda externa y descuidan el desarrollo de una fuente interna de demanda e ingresos.

□ *En la ruta neoliberal: renuncia al crecimiento endógeno*

La estrategia del M. Porter para cambiar el carácter primario exportador de la economía peruana plantea —como ya hemos señalado— diversificar su aparato productivo y la composición de sus exportaciones mediante el desarrollo de cadenas productivas y clusters. Aunque se trató sólo de una propuesta, hay que mencionar que, a tono con las políticas de desregulación y liberalización del comercio, su fuente de demanda se ubica en los mercados internacionales. Y, al igual que la estrategia de los “tigres asiáticos”, la estrategia exportadora del Consenso de Washington y el Plan de Diversificación Productiva, introducido por el gobierno de Humala, hace énfasis en el abaratamiento del costo de trabajo y la desregulación de los mercados para “ganar competitividad”. Todas las políticas se centran en factores de oferta.

De acuerdo con Palley (2002a):

“El crecimiento liderado por las exportaciones ha estado en el centro del consenso de Washington, y su énfasis en las exportaciones y la liberalización del comercio ha perjudicado a los países en desarrollo de varias maneras. Primero, ha alejado el enfoque del desarrollo enraizado en el crecimiento del mercado interno. En segundo lugar, ha colocado a los países en desarrollo en una competencia recíproca hacia el fondo (*race-to-the-bottom*). En tercer lugar, ha puesto a los trabajadores de los países en desarrollo en conflicto con los trabajadores de los países industrializados. Y cuarto, ha dañado la economía global al crear un ambiente de exceso de capacidad y deflación. Las exportaciones seguirán siendo esenciales para el desarrollo para que los países puedan pagar las importaciones de bienes de capital y otros recursos necesarios. Sin embargo, el desafío es evitar que las exportaciones se conviertan en un foco de política tan dominante que distorsione y retrase el desarrollo”. (2002a: 2)

En consecuencia, hacer dependiente la transformación productiva del mercado internacional es apostar por un crecimiento exógeno, subordinado y vulnerable a sus fluctuaciones. El motor del crecimiento seguiría estando en el mercado externo. Los argumentos y medidas que apoyan esta estrategia de diversificación son *supply side*; por lo tanto, al seguir la lógica neoliberal, no apuntan a cambiar el actual modelo económico. Los que defienden este tipo de estrategia proponen: a) corregir fallas de mercado (tecnológicas, de información y de coordinación) para pasar de un vector de exportaciones especializado en productos primarios a otro vector diversificado; b) aumentar la inversión asegurando su rentabilidad desregulando y reduciendo costos, entre los que se encuentra el costo del trabajo (de despido, de seguridad y salud); y, c) corregir fallas de Estado simplificando trámites, en particular, reduciendo el tiempo de los estudios de impacto ambiental en actividades extractivas, industriales y de comercio.

Superar el déficit de oferta y diversificarla requiere, sin duda, atender las fallas de mercado allí donde este, es decir el mercado, existe, pero no son suficientes para cambiar el estilo de crecimiento. Por otro lado, la desregulación y la reducción de los denominados costos laborales es un mecanismo espurio para aumentar la rentabilidad y la productividad de las actividades económicas. La productividad aumenta cuando aumenta la acumulación de capital y se expande la producción, impulsadas por mercados internos dinámicos. Cuando estos mercados no existen o están poco desarrollados, la inversión privada sesga su orientación

generando heterogeneidades tecnológicas entre sectores y desconexiones de la economía con la geografía y la demografía. En estas condiciones no aumenta sostenidamente la acumulación de capital por unidad de trabajo, lo que da lugar a la creación de actividades de autoempleo y a la expansión de empresas de baja productividad.

Para desencadenar endógenamente la inversión y aumentar la acumulación de capital, hay que destrabar sus restricciones (de mercado, de financiamiento, de capital humano, etc.) y simultáneamente endogenizar la generación de demanda e ingresos (Jiménez: 2010). Esto significa, desarrollar mercados internos para endogenizar el crecimiento sin sacrificar las exportaciones; por el contrario, aumentándolas y diversificándolas. No hay otra manera de cambiar el actual estilo de crecimiento y transitar hacia un nuevo patrón de especialización comercial.

5.3.2 Fundamentos y principios de la Nueva Política Industrial

La industrialización es un proceso de “expansión del rango de bienes producidos” que ocurre con aumentos sostenidos de la productividad (rendimientos crecientes) y el incremento simultáneo de la relación capital-trabajo. Esta es una característica que no tienen otras actividades económicas (Young: 1928). La industrialización es un proceso de transformación estructural caracterizado por el nacimiento y expansión de nuevas industrias, con productividades cada vez mayores, y la transferencia simultánea de mano de obra desde las actividades tradicionales o de menor productividad hacia actividades más productivas y modernas que implican la utilización de “más capital en relación con el trabajo” (Rodrik: 2013; Young: 1928).

No hay diversificación productiva exitosa sin industrialización. La expansión de la industria impulsa el crecimiento de la economía en su conjunto mediante los cambios que origina en la estructura de la producción y de la demanda, e influye en el crecimiento de productividad de las actividades no industriales y, por lo tanto, en la tasa global de crecimiento de la productividad y del empleo (Kaldor, 1966).

Los límites del proceso de industrialización no están por el lado de la oferta de factores productivos, sino en la expansión del mercado. En los inicios del proceso se utilizan técnicas conocidas, pero que no eran rentables “a una escala más baja de producto”, y se van

incorporando técnicas nuevas derivadas de las invenciones e innovaciones que aparecen con la expansión del mercado. “Las técnicas más intensivas en capital se vuelven rentables en la medida en que la escala del producto se incrementa” (Ros: 2013). De aquí se sigue que “la industrialización puede tener lugar en presencia de un bajo nivel de capacidades fundamentales: las economías pobres pueden experimentar transformación estructural incluso cuando las habilidades son bajas y las instituciones débiles” (Rodrik 2013:166).

“Los países no se especializan, los países se diversifican” (Rodrik: 2011). Y los países no pueden diversificarse sin industrializarse. Sin el impulso de la industrialización y del desarrollo agrícola no habrá empleo digno ni crecimiento basado en la productividad. Sin industrialización tampoco será posible superar la restricción externa en los períodos de caída de la demanda externa por la producción de *commodities*. Además, si Perú no se industrializa, seguirá participando como productor de materias primas en el comercio internacional. Como país minero que no aprovecha sus ventajas para industrializarse, seguiremos por la ruta del extractivismo y no de la inclusión social.

El crecimiento económico no puede ser realmente inclusivo sin el liderazgo de la manufactura. Este sector es el que puede emplear contingentes importantes de trabajadores con moderada calificación y proporcionar empleos estables mejores salarios. “Sin una base industrial importante —dice Rodrik—, las sociedades tienden a dividirse entre ricos y pobres —aquellos con acceso a empleos estables y bien pagados, y aquellos cuyos empleos son menos seguros y tienen una vida más precaria. La manufactura es fundamental para la vitalidad de la democracia en una nación” (2011). En Perú, un prerrequisito para una rápida industrialización y, en particular, para resolver el problema del subempleo y la existencia de empleos precarios es revolucionar la agricultura, lo que implica desarrollar mercados internos y al mismo tiempo mejorar la infraestructura de la agricultura a pequeña escala.

De acuerdo con Rodrik (2011), la formulación y aplicación de la política industrial debe basarse en los siguientes tres principios:

- “En primer lugar, la política industrial es un estado de ánimo más que una lista de políticas específicas. Es más importante crear un clima de colaboración entre el gobierno y el sector privado que proporcionar incentivos financieros”. Por tanto, el objetivo debe ser obtener información sobre oportunidades de inversión y cuellos de botella mediante la constitución de consejos de reflexión, foros de desarrollo de

proveedores, consejos de asesoramiento de inversiones, mesas de discusión por rama industrial, o fondos de riesgo público-privados.

- “En segundo lugar, la política industrial debe recurrir tanto a las zanahorias como a los palos”. La idea es promover la creación de nuevas industrias, pero los incentivos no pueden ser permanentes y deben basarse en resultados.
- “En tercer lugar, quienes aplican la política industrial deben tener presente que esta se orienta a servir a toda la sociedad, no a los burócratas que la administran ni a las empresas que reciben incentivos”. Una política industrial transparente, responsable y abierta a nuevos participantes, impide el abuso y el acaparamiento.

Adelantándose a los críticos de la política industrial, Dani Rodrik dice que:

“Lo que determina el éxito de la política industrial no es la capacidad de los gobiernos para reconocer a los triunfadores, sino su capacidad para abandonar a los perdedores. La incertidumbre garantiza que incluso políticas supuestamente óptimas pueden conducir a errores. La cuestión es que los gobiernos reconozcan esos errores y retiren su apoyo antes de que resulten demasiado costosos” (2011).

5.3.3 Ejes de la Nueva Política Industrial

La diversificación productiva para iniciar el cambio del modelo neoliberal es la industrialización a partir de la agricultura, de su modernización y del desarrollo de la agroindustria. Para ello, las políticas orientadas a la expansión de la demanda interna —por ejemplo, inversión pública en infraestructura y financiamiento—, deben dirigirse a apoyar este tipo de industrialización y de diversificación de la oferta productiva para el mercado interno. Esta es la manera, además, de iniciar el cambio del marco institucional actual; de retirar las reglas de la globalización neoliberal del espacio que ocupan en las decisiones de política de nuestro Estado Nacional. En consecuencia, los ejes estratégicos de la Nueva Política Industrial son:

Eje 1: La institucionalidad para el Desarrollo Industrial

□ *Extractivismo versus inclusión*

La historia de Perú como país independiente registra la presencia, sin solución de continuidad, de instituciones políticas y económicas extractivistas. La industrialización de los años 1960s y 1970s, fue espuria porque generó una industria no-competitiva y fomentó el extractivismo rentista. Los “industriales” de esa época ganaban lo que gastaba el Estado. Con la actual reprimarización neoliberal, ocurre lo mismo. Los inversionistas primario-exportadores usufructúan de la renta natural de los recursos y de sus altos precios en los mercados internacionales. Este extractivismo, al apreciar nuestra moneda y generar “enfermedad holandesa”, neutraliza los esfuerzos por elevar la competitividad de las actividades transables e impide “cerrar la brecha de productividad que tenemos con los países desarrollados”.

El crecimiento primario-exportador es resultado de instituciones extractivistas que no fomentan la competencia, que no incentivan la innovación ni la diversificación productiva, que favorecen la concentración de la propiedad y la posición de dominio, que son enemigas de la regulación de los mercados, y que disfrutan manteniendo empleos precarios con salarios bajos. Por lo tanto, ni este modelo neoliberal ni la industrialización de viejo estilo, ambos extractivistas, pueden constituir el camino para la diversificación productiva. Las instituciones políticas y económicas del extractivismo son funcionales, se auto refuerzan.

Una industrialización de nuevo estilo debe fundarse, entonces, en instituciones económicas inclusivas que —en el caso de nuestro país— deben conducir al desarrollo de mercados internos con igualdad de condiciones y oportunidades económicas para todos, propiciar su integración política y social, orientar la asignación de las inversiones hacia la diversificación productiva, y estimular el desarrollo del capital humano y las innovaciones tecnológicas. Estas instituciones económicas, por su propio carácter inclusivo, son contrarias al dominio de los mercados por los grupos de poder económico.

Desarrollar mercados internos es desarrollar una parte importante de las instituciones económicas inclusivas que requiere el país; y, esto solo será posible con un Estado promotor del desarrollo social y regulador de la economía de mercado. Los monopolios y los latifundios son instituciones económicas extractivistas y, por lo tanto, contrarios a los mercados inclusivos. Las instituciones políticas y económicas extractivistas fomentan el clientelismo

político, los monopolios y la violencia como enemigos del progreso y el desarrollo. Acemoglu y Robinson dicen que:

“Las instituciones políticas extractivas concentran el poder en manos de una élite reducida y fijan pocos límites al ejercicio de su poder. Las instituciones económicas a menudo están estructuradas por esta élite para extraer recursos del resto de la sociedad. Por lo tanto, las instituciones económicas extractivas acompañan de forma natural a las instituciones políticas extractivas. De hecho, deben depender inherentemente de las instituciones políticas extractivas para su supervivencia”. (2012: 81)

Fomentar la competencia, combatir el monopolio y el oligopolio, e impedir el retorno del latifundio, es una tarea fundamental de las instituciones políticas. Tal como nos advierten Acemoglu y Robinson:

“La sola presencia de los mercados no es por sí misma una garantía de su carácter de institución inclusiva. (...). Si los mercados son dejados a su suerte, pueden ser crecientemente dominados por grupos económica y políticamente poderosos, y dejar de ser inclusivos. Las instituciones económicas inclusivas requieren de mercados, pero de mercados que funcionen con reglas iguales para todos y generen oportunidades económicas para la mayoría de la gente” (2012: 323).

Es importante mencionar que —de acuerdo con Acemoglu y Robinson—, las instituciones económicas se configuran desde el “contexto político”. Por lo tanto, no hay manera de transitar hacia instituciones económicas inclusivas si no se erradica la corrupción y el clientelismo tanto del sistema político, como de las instituciones de la administración del Estado. No son las llamadas políticas sociales las que definen el carácter inclusivo de un modelo de desarrollo.

“Es el proceso político lo que determina bajo qué instituciones económicas se vivirá y son las instituciones políticas las que determinan cómo funciona este proceso. (...) Las instituciones políticas incluyen constituciones escritas y si la sociedad es una democracia, pero no se limitan a ello. Incluyen el poder y la capacidad del Estado para regular y gobernar la sociedad. También es necesario considerar más ampliamente los factores que determinan cómo se reparte el poder político en la sociedad, sobre todo

la capacidad de los distintos grupos de actuar colectivamente para conseguir sus objetivos o impedir que otras personas consigan los suyos.” (2012: 42-43)

□ *Industrialización con instituciones inclusivas*

El objetivo de la política industrial tiene que ser el de transformar el actual estilo de crecimiento; es decir, pasar de la especialización primario exportadora a la diversificación productiva y, por lo tanto, a un crecimiento sustentado en el desarrollo de la industria manufacturera y en la productividad. A diferencia del actual extractivismo, la política industrial debe promover el desarrollo de instituciones económicas inclusivas —que redistribuyen los recursos y fomentan la innovación, la competencia y el empleo— en una nueva relación del mercado con el Estado. Como los mercados no pueden ser “abandonados a su suerte” para ser inclusivos, no se puede prescindir del Estado, es decir de su capacidad para impedir la dominación de grupos económicos poderosos.

La diversificación productiva y el desarrollo de mercados internos deben ser procesos simultáneos. Así, la industrialización, para beneficiar al conjunto de la sociedad, debe contribuir a la integración económica, social y política del país. Las instituciones económicas que operan con este fin deben “simultáneamente redistribuir el ingreso y el poder”. Estas instituciones económicas inclusivas requieren de mercados inclusivos, como señalan Acemoglu y Robinson (2012).

En el modelo neoliberal actual, el Estado ha sido tomado por los grupos de poder económico que no innovan, que rechazan la regulación de los mercados, que se oponen a la redistribución de los ingresos y que debilitan la democracia. Para que se abandone este modelo y ocurra el cambio estructural a favor de la industria, se necesitan instituciones políticas inclusivas. Si la industrialización implica la creación de instituciones económicas inclusivas, ella debe ser resultado de un proceso político determinado por instituciones políticas distintas a las actuales. Las nuevas instituciones económicas industriales, para ser inclusivas, no pueden surgir de un entorno constituido por instituciones políticas donde predomina la corrupción, el clientelismo y los intereses de los grupos de poder; es decir, no pueden surgir de instituciones políticas extractivistas.

Una de las instituciones que fomenta el extractivismo político y económico es la Constitución del año 1993. Esta constitución debe cambiar para hacer posible el desarrollo de instituciones

que incentiven la innovación en la política, que fomenten la democracia y libertad republicanas, que respeten los derechos de las poblaciones nativas, que no toleren la depredación de los recursos naturales y la contaminación atmosférica, que extirpen la corrupción del aparato del Estado, que aseguren que se gobierne a favor de toda la población, y que promuevan el desarrollo de mecanismos eficientes de fiscalización y la rendición de cuentas en todos los poderes del Estado.

“Las instituciones políticas de una nación—como bien señalan Acemoglu y Robinson— son las que determinan la capacidad de los ciudadanos para controlar a los políticos e influir en la forma cómo se comportan. Esto a su turno determina si los políticos son agentes de los ciudadanos, aunque imperfectamente, o si abusan del poder que se les ha confiado, o han usurpado, para amasar sus fortunas y perseguir sus propios intereses en detrimento de los intereses de los ciudadanos” (2012: 42). Una de estas instituciones es, precisamente, la Constitución Política de una Nación.

Por lo tanto, el desarrollo de instituciones políticas y económicas inclusivas, y, más específicamente, la implementación de la nueva política industrial, requiere previamente reformar la Constitución de 1993. Deben cambiarse fundamentalmente los artículos referidos a los temas políticos--electorales y al régimen económico, introduciendo mecanismos que impidan la concentración del poder y la usurpación del espacio político por las oligarquías.¹⁹

□ *La creación del Consejo de Desarrollo Industrial Público-Privado*

La diversificación productiva debe ser fruto del esfuerzo conjunto entre el Estado y el empresariado privado —*de la concertación y colaboración público-privada*— para innovar, para crear nuevas actividades productivas a lo largo y ancho del país, y para generar externalidades de aprendizaje y tecnológicas en beneficio de toda la sociedad. El dominio del modelo extractivista ha mostrado que el mercado no orienta las inversiones hacia la diversificación y el desarrollo de mercados internos, pero de aquí no se deduce que esta debe ser una tarea exclusiva del Estado.

¹⁹ Para iniciar el desarrollo de instituciones políticas inclusivas y colocar a la democracia en la ruta del republicanismo, es necesario emprender una reforma política y electoral profunda. Los ejes de esta reforma deben ser: a) fortalecer a los partidos sin quitarle poder a los ciudadanos; b) desprofesionalizar la política, y fortalecer la ciudadanía y la política; c) fortalecer la independencia de los poderes del Estado e introducir el control constitucional de los elegidos; y, d) institucionalizar la vigilancia permanente de la ciudadanía a sus representantes.

La administración del Estado es una institución social como lo es el mercado. Ambos no están libres de comportamientos rentistas y corruptos, ni de colusión y abuso de poder. Por eso, para industrializarnos, las inversiones que se orientan a generar igualdad de condiciones para el desarrollo de actividades empresariales rentables y los sistemas de incentivos a la empresa privada orientada a la diversificación, deben ser producto de la coordinación, de la deliberación y del intercambio de información entre las instituciones públicas y privadas.

Para ello, debe constituirse un *Consejo de Desarrollo Industrial público-privado* donde, además de otras tareas, se identifiquen las necesidades de inversión en infraestructura para crear mercados internos, los proyectos de normas para eliminar costos de transacción y obstáculos a la inversión privada orientada a la diversificación, los sistemas de incentivos y sus condicionalidades, y los apoyos financieros a las inversiones innovadoras.

Rodrik, en *Industrial Policy for the Twenty-First Century* (2004), propone un conjunto de elementos constitutivos de la “arquitectura institucional” para la nueva política industrial: apoyo político de alto nivel; coordinación y deliberación público-privada; transparencia y rendición de cuentas; y, criterios para el diseño de las políticas entre los que se encuentran: incentivos solo para nuevas actividades, condiciones de éxito y fracaso, cláusulas de extinción de los incentivos, apoyo público a actividades y no a sectores, y apoyo a actividades que generen externalidades tecnológicas y de información.

No es posible industrializar el país sin una deliberada intervención del Estado. En una economía primario exportadora —desconectada de la geografía y demografía, y cuya dinámica responde a los mercados externos—, sus mercados internos —poco desarrollados o inexistentes en la sierra y en la selva del país— no pueden revelar rentabilidades de inversiones en actividades productivas que aún no existen. Sin embargo, de aquí no puede inferirse que es responsabilidad exclusiva del Estado el revelar las rentabilidades de potenciales actividades industriales a lo largo y ancho del país, ni que es el Estado el que tiene que asumir la tarea de la diversificación involucrándose en actividades empresariales. Para no repetir los errores del pasado, la industrialización debe ser de un nuevo estilo; debe ser, insistimos, el “resultado de una acción concertada del Estado y de la recíproca colaboración público-privada”. Por ejemplo, la política industrial, para ser de nuevo tipo, tiene que buscar, en alianza con el sector privado, la superación del subempleo y la informalidad. Esto significa direccionar el cambio tecnológico promoviendo tecnologías que incrementen las oportunidades de empleo para la gran masa de trabajadores no calificados. (Rodrik: 2019).

Un tema, entre otros, que requiere la acción concertada del Estado y del sector privado es el impacto contaminante de algunas actividades industriales sobre el medio ambiente. Se requiere acciones precisas para evitar la contaminación del agua y utilizar aguas residuales recicladas, para utilizar racionalmente los recursos y minimizar la generación de residuos industriales y revalorizarlos, y también para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Para viabilizar estas acciones y asegurar una calidad ambiental deben introducirse normas de regulación o fijación de límites de las descargas contaminantes de las actividades industriales y de vigilancia de su cumplimiento con la participación directa de la organización de los trabajadores de estas actividades. El norte de la política industrial debe ser la sostenibilidad de las actividades industriales: que sean capaces de satisfacer las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras. Esto, ante todo, significa que el desarrollo industrial del país en el siglo XXI debe basarse en la utilización de tecnologías que permitan reducir el impacto negativo de las actividades productivas sobre el medio ambiente.

□ *La industrialización con instituciones inclusivas fortalece la democracia*

Una industrialización basada en la concertación y colaboración público-privada, debe ser el resultado de la construcción de instituciones políticas también inclusivas. “Nadie echa vino nuevo en odres viejos —decía Jesús— porque los odres viejos se rompen y el vino se derrama (...); pero si echan el vino nuevo en odres nuevos, lo uno y lo otro se conserva juntamente” (San Mateo 9:17).

Las instituciones políticas inclusivas y los procesos políticos que estas generan, son los que determinan —como dicen Acemoglu y Robinson (2012)— el carácter inclusivo de las instituciones económicas. Si hay canales de participación ciudadana y mecanismos de control de los gobernantes, si se preserva y respeta los derechos políticos y civiles de los ciudadanos, si el poder político está ampliamente distribuido en la sociedad, si hay normas que efectivamente impiden y sancionan el uso del poder del Estado por los “políticos” y burócratas en beneficio propio, si el Estado es soberano y tiene capacidad para regular la sociedad y los mercados, si hay división de poderes y efectiva limitación recíproca de los mismos, si las decisiones del gobierno se subordinan al logro del bien común, en fin, si el “contexto político” es inclusivo; entonces “emergerán” las instituciones económicas inclusivas con los incentivos para la innovación y la diversificación productiva.

El país no tiene este tipo de instituciones políticas. La democracia que practicamos nos ha convertido en “esporádicos electores, sin influencia relevante en las decisiones del gobierno”. No se fomenta la virtud cívica ni la libertad como ausencia de dominación. Por lo tanto, la democracia tiene poco que ver con un gobierno del pueblo y para el pueblo. Esto tiene que cambiar. Se tiene que reorganizar el poder político y transformar el Estado para —de acuerdo al *pensamiento republicanista*— hacerlo promotor del desarrollo, con “base al acuerdo y consentimiento libre de todos los ciudadanos”, incorporando mecanismos que aseguren un efectivo control y supervisión del ejercicio del poder político, de forma tal que siempre se oriente a la consecución del bien común.

No fue la “debilidad de las instituciones” la que impidió aprovechar el “boom de los altos precios de los minerales”, sino las instituciones extractivistas del actual modelo neoliberal. De acuerdo con la historia de las economías industrializadas —dice Palley (2002a)—

“(L)a clave para desbloquear el desarrollo interno es resolver los problemas de la distribución del ingreso y el desequilibrio del poder político. El desarrollo interno profundo requiere salarios crecientes y una mejor distribución de los ingresos. Juntos, estos constituyen la base de un círculo virtuoso de crecimiento en el que el aumento de los salarios fomenta el desarrollo del mercado, y el desarrollo del mercado promueve el aumento de los salarios. Las normas laborales (prohibiciones de discriminación, trabajo forzoso, explotación del trabajo infantil, y los derechos de libertad de asociación y negociación colectiva) y la democracia son claves para este nuevo modelo. La democracia es importante porque promueve la libertad de asociación, y la libertad de asociación y la negociación colectiva generan entonces una mejor distribución de los ingresos y salarios más altos” (2002a: 4)

Eje 2: Inversión en infraestructura para crear y expandir mercados internos y promover el desarrollo productivo

El desarrollo industrial requiere la intervención directa del Estado para asegurar que la transformación productiva sea un proceso secuencial de generación de actividades económicas con relaciones capital-trabajo cada vez mayores. Este proceso debe basarse en el desarrollo de mercados internos sin descuidar las exportaciones. Ahora bien, una de las

características de la economía subdesarrollada como la nuestra es que tiene mercados internos reducidos y poco dinámicos, allí donde existen. Por lo tanto, la política industrial debe incorporar la creación de mercados con intervenciones del Estado específicas.

En los lugares donde los mercados son inexistentes o larvados predomina la actividad agropecuaria tradicional. Por esta razón, la industrialización debe comenzar con la modernización de este sector y de las condiciones de vida de la población del campo, desarrollando mercados mediante inversión pública en infraestructura. La construcción de represas y de canales de riego, silos, carreteras, ferrocarriles, electrificación, agua y desagüe, etc., son fundamentales para aumentar la productividad agropecuaria y generar condiciones de atracción de inversiones privadas para el desarrollo agroindustrial e industrial.

La inversión en dicha infraestructura —que puede efectuarse mediante asociaciones público-privadas y planes formulados con horizontes temporales de mediano plazo— debería planearse sobre la base de un nuevo ordenamiento territorial que dé lugar a un esquema de regionalización transversal del país. Estas serían macroregiones transversales conformadas por varios departamentos de la costa, sierra y selva, con lo cual se aseguraría la diversidad de recursos y potencialidades económicas para lograr un desarrollo regional balanceado. Pocas macroregiones (cinco o seis) permitirían mejorar la organización política y administrativa del país, es decir, efectuar una descentralización más realista y funcional que la actual. Además, las macroregiones harán posible desarrollar y/o fortalecer mercados internos e impulsar la inversión en infraestructura estratégica (energía, transporte intermodal, telecomunicaciones, etc.) con participación pública y privada, en condiciones de soberanía y de riesgos compartidos. Es importante mencionar que la configuración territorial de las macroregiones debe ser fruto de la participación conjunta del CEPLAN y la actual Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. (Cx: 2010).

□ *Las restricciones a la inversión privada nacional y el papel de la Inversión Pública*

Imagino que nadie duda que la inversión privada sea uno de los determinantes más importantes del crecimiento en una economía de mercado. Además, es posible que no exista empresario ni ciudadano que no crea en la importancia que la estabilidad jurídica y política tiene en las decisiones de inversión privada. Pero, ciertamente, la estabilidad no agota la explicación de la dinámica de esta inversión. Ella es parte del contexto institucional-legal de

una economía de mercado, que se supone dado cuando se analizan las decisiones económicas de los agentes privados. Por tanto, otras son las restricciones a la inversión privada que, en economías como la nuestra, adquieren especial relevancia: en primer lugar, el tamaño y diversidad de mercados, factor que influye en su rentabilidad; y, en segundo lugar, la existencia de financiamiento de mediano y largo plazo. Estos dos factores son fundamentales en la teoría de la demanda de inversión.

Hay dos tipos de inversión privada: la dirigida a la producción para el mercado externo y la dirigida a la producción para el mercado doméstico. La primera, que en nuestro país es básicamente extranjera, no tiene, en general, problemas de financiamiento y su rentabilidad está casi siempre asegurada por la existencia de mercados. Piénsese, por ejemplo, en la inversión extranjera dirigida a la producción de *commodities*, aunque también hay en la producción de servicios para el mercado interno cuya oferta, poco competitiva, tiene una demanda asegurada por la escasa posibilidad de sustitución.

No ocurre lo mismo con la inversión privada nacional, no extranjera, dirigida a la producción para el mercado interno. Esta inversión enfrenta las dos restricciones. La restricción de financiamiento en moneda local es mayor para plazos medios y largos cuando los sistemas financieros se encuentran dominados por la intermediación bancaria. La solución no es de corto plazo porque significa expandir significativamente el mercado doméstico de capitales, mediante el desarrollo de un mercado de deuda pública interna, en soles, a renta fija y a diferentes plazos: cortos, medios y largos.

La otra restricción es el tamaño y la poca diversidad del mercado nacional. Es bien sabido que entre la economía y la geografía del país no existe vinculación estrecha. Las relaciones entre la agricultura y la industria son débiles porque los espacios geográficos y demográficos provinciales no fueron incorporados al proceso de industrialización. El crecimiento desarticulado con actividades manufactureras modernas que no generaron encadenamientos con el sector agropecuario, explica la marginación de grandes masas campesinas y ciertamente su atraso tecnológico. Esta economía desarticulada hace imposible crear nuevos mercados en sus vastos espacios geográficos y demográficos provinciales.

Pero, ¿puede una economía de mercado articularse con la geografía del país al que pertenece, sin la construcción, dirigida por el Estado, de una infraestructura básica, como es, por ejemplo, la infraestructura vial? Nadie estará en desacuerdo que las posibilidades de ampliar los

mercados existentes y de crear otros nuevos, son mayores en un país con buenas conexiones viales y de otro tipo entre sus distintas zonas geográficas y demográficas. La disminución del costo de transporte hace posible la creación de nuevas líneas de producción, al mismo tiempo que aumenta la demanda para la producción existente.

En nuestro país, la superación de la desconexión entre su economía y geografía, tiene que ser resultado de las inversiones públicas y dirigidas por el Estado. Las inversiones privadas nacionales no van con facilidad allí donde no existen posibilidades rentables de mercado. Por tanto, el papel del Estado, debe ser facilitar la creación de mercados con sus inversiones en obras de infraestructura. Estas inversiones públicas estimulan las inversiones privadas. No las desplazan (no hay *crowding out*). Las razones son obvias. Las obras públicas de infraestructura expanden y mejoran la distribución de lo que ya se produce y estimulan la generación de nuevas actividades productivas privadas. En otras palabras, tienen efectos multiplicadores en el empleo, los ingresos y la productividad, porque abren la posibilidad de ampliar los mercados existentes y de crear otros en el ámbito nacional en el mediano y largo plazo. Estas inversiones del Estado, en países fracturados y pobres como el nuestro, son las que garantizarán sostenidamente el orden público o la estabilidad jurídica y política para favorecer el trabajo y la generación de riqueza.

El Estado debe, entonces, formular un *plan de inversiones multianual* en infraestructura con el objetivo de integración del país y que haga posible una nueva demarcación territorial o un nuevo ordenamiento territorial, es decir, que viabilice la conformación de las macro-regiones transversales.

□ *Búsqueda de oportunidades de inversión privada nacional en el interior del país*

Varios gobiernos anteriores optaron por la promoción de la economía peruana como plaza rentable y segura para las inversiones extranjeras, incluso ofreciendo facilidades de diverso tipo que favorecieron al capital transnacional. Sin embargo, no se establecían condiciones a la inversión extranjera como, por ejemplo, respeto los estándares laborales básicos, transferencia de tecnología, cuidado del medio ambiente y de las poblaciones nativas y tributación justa. La política de atracción del capital extranjero debe hacer énfasis en estas condicionalidades para ayudar a la industrialización.

Además, se debe promover la inversión productiva privada nacional, mediante presentaciones a los productores agrícolas e industriales sobre oportunidades de inversión en la sierra y la selva del país, que claramente muestren la superación de las restricciones de mercado y financiamiento que enfrentan los empresarios nacionales.

Con ese fin, PROINVERSIÓN junto con CEPLAN y los nuevos Gobiernos Regionales, bajo un esquema de macro-regiones transversales, debe identificar proyectos de infraestructura (vial multimodal, telecomunicaciones, electricidad, canales de riego, represas, almacenes y otros) para facilitar la integración y el desarrollo de mercados regionales. Asimismo, debe identificar proyectos productivos agrícolas, agro-industriales e industriales con el objetivo de lograr a mediano plazo la soberanía alimentaria y la diversificación del aparato productivo. Todos estos proyectos deben ser promocionados ante empresarios privados nacionales.

Pero no es suficiente. En las presentaciones también debe informarse sobre la existencia de mecanismos de financiamiento para esa cartera de inversiones, como son el mercado de capitales en moneda local y el AgroBanco.

Específicamente, para iniciar la transformación de la estructura productiva y eliminar las disparidades regionales se debe promover las inversiones en la manufactura, la agroindustria y la agricultura mediante la reducción de costos de los insumos de uso generalizado. Este implica:

- Cambiar la matriz energética y continuar la construcción del gasoducto del sur. La nueva matriz energética debe estar constituida por fuentes diversas (hidro-energía, gas natural, solar, eólica, y otras energías renovables, etc.) para disponer de energía segura, limpia y a costos accesibles.
- Reducir el poder de mercado en la provisión de servicios públicos (electricidad, telefonía, transporte aéreo, etc.)
- La reducción focalizada del déficit de infraestructura económica y social por parte del Estado. Con este fin deben formularse carteras de proyectos de rápida ejecución, con participación del sector privado macro-regional. Particular atención debe darse a la inversión en infraestructura vial y de riego en macro-regiones del interior del país con potencial productivo agropecuario.
- Construcción de ciudades saludables en las regiones del sur, con la participación de las facultades universitarias de ingeniería y arquitectura, y a la inversión privada.

- El desarrollar la industria petroquímica y culminar la modernización de la refinería de Talara.

Eje 3: Financiamiento competitivo en el mercado de capitales en moneda local

Las empresas privadas nacionales, en especial las pequeñas y medianas que son las que más empleo generan, adolecen de restricción de financiamiento de mediano y largo plazo que les impide crecer y modernizarse. Acceden con dificultad al mercado financiero dominado por la intermediación bancaria, pero solo para obtener créditos a corto plazo con tasas de interés altas y condiciones que no todas pueden satisfacer. No es alto el porcentaje de las empresas manufactureras que cuentan con crédito del sistema financiero y muchas no acceden al crédito por la elevada tasa de interés y/o el alto colateral exigido en el caso de pequeñas y microempresas. Por lo demás, el crédito que obtienen es predominantemente de corto plazo, no sirven para inversiones de larga maduración. El financiamiento es uno de los principales limitantes del ambiente de negocios en el Perú. En consecuencia, no es el costo laboral sino el costo financiero lo que les impide desarrollarse y crecer a las empresas nacionales.

Las economías subdesarrolladas o poco industrializadas como la nuestra y otras de América Latina, se caracterizan por tener sistemas financieros dominados por bancos y altamente concentrados. Sus mercados de capitales son pequeños y poco líquidos, porque tampoco existe un mercado de deuda pública desarrollado. De otro lado, la liberalización financiera — que como sabe es parte del recetario neoliberal— modificó “la forma de operación de los sistemas bancarios, limitando los controles del Estado sobre las tasas de interés y sobre el volumen y los receptores de crédito. Si bien estas reformas también significaron algún estímulo para el desarrollo del mercado de capitales no han ocurrido cambios radicales.” (Stallings 2006:153).

La solución a la restricción de financiamiento de las empresas productivas nacionales, en especial de las pequeñas y medianas, es la expansión del mercado doméstico de capitales en moneda local, mediante el crecimiento ordenado del mercado secundario de deuda pública interna también en moneda local, a renta fija y a diferentes plazos: cortos, medios y largos. Este mercado de deuda existe desde el año 2003 y ha generado una curva de rendimiento, que puede constituirse en referencias de tasas de interés —solo con riesgo soberano— y estimular la emisión de deuda en moneda local por parte de las empresas y corporaciones

privadas. El mercado secundario de deuda pública interna líquido, profundo y totalmente “solarizado” o en moneda local, es la condición *sine qua non* para expandir el mercado doméstico de capitales también en moneda local. Este mercado, profundo y líquido — sustentado en un mercado secundario de deuda pública en soles, a distintos plazos, para generar tasas de referencia para las emisiones privadas—, es el que permitirá superar la restricción de financiamiento que enfrentan las empresas privadas o los inversionistas productivos nacionales.²⁰

Un mercado de capitales, líquido y profundo, hace más competitivo al mercado financiero, incluyendo el mercado de crédito bancario, porque reduce los costos financieros de las empresas, y, por otra parte, mejora la eficiencia de la política monetaria cuando se utiliza como instrumento la tasa de interés de referencia del BCRP. Asimismo, como se señala en Albella:

“Un mercado de capitales avanzado refuerza la conexión entre el ahorro y el crecimiento y ofrece a los ahorradores y a los inversores más opciones y mejores rentabilidades, y a las empresas más posibilidades de financiación en las diferentes fases de su desarrollo.

Adicionalmente, un mercado de capitales sólido ayuda a movilizar el capital y lo canaliza hacia las empresas, incluidas las pequeñas y medianas empresas, así como hacia proyectos sostenibles a largo plazo, que lo necesitan para su ejecución y que contribuyen a crear empleo.

Asimismo, disponer de un mercado de capitales desarrollado permite abrir un abanico amplio de fuentes de financiación, lo que posibilita la distribución de los riesgos financieros. De esta forma, los ciudadanos y las empresas son menos vulnerables a las contracciones de la financiación bancaria” (2017: 15).

²⁰ La reforma del mercado doméstico de capitales convirtiéndolo totalmente en moneda nacional, debe incluir: a) el desarrollo del mecanismo de pago contra entrega (Delivery vs. Payment), para eliminar el riesgo de contraparte en las operaciones realizadas en el mercado secundario; b) el desarrollo del mecanismo de préstamos de valores para facilitar la venta en corto, aumentando así la liquidez del mercado; c) la publicación diaria de un vector de precios que sirva de referencia para el mercado, el cual permitirá a los agentes contar con referencias diarias de los precios de los bonos. Facilitaría, además, la creación de portafolios de referencia y la valorización de activos y de garantías en forma homogénea; d) la sustitución gradual de CDBCRP por bonos soberanos para la regulación monetaria.

Las medianas y pequeñas empresas no acceden al crédito de mediano y largo plazo, pues este tipo de crédito se dirige principalmente a grandes empresas y grupos relacionados. Este limitante del desarrollo de los negocios productivos en el Perú, desaparecerá con un mercado de capitales líquido y profundo. Las empresas pequeñas y medianas podrán financiar sus inversiones de mediano y largo plazos, para realizar cambios técnicos y de sus escalas de producción, con emisiones de deuda en soles en el mercado de capitales. El Estado podría garantizar estas emisiones de las empresas manufactureras medianas y/o pequeñas con buenos historiales crediticios. Así, las empresas no se quedarán como tales con el paso del tiempo, sino que crecerán, se modernizarán y serán más productivas.

Para que el mercado de capitales contribuya a la diversificación productiva es importante que este adquiera mayor liquidez y profundidad. Sin embargo, hay que reiterar que ello será posible con un mercado secundario de deuda soberana también líquido y profundo. Hay que considerar, además, que un mercado de capitales desarrollado morigerará la vulnerabilidad de la economía a los movimientos de capitales volátiles. El mercado de capitales es, por estas razones, el vínculo más directo de la política monetaria y fiscal con la política de diversificación productiva.

Las empresas pequeñas y medianas con un buen historial crediticio pueden ser autorizadas a emitir bonos a renta fija de forma individual o en asociación con otras. Para facilitar las emisiones privadas de bonos a distintos plazos, debe adecuarse la respectiva normatividad sobre procedimientos y costos. Así aumentará la oferta de papeles en el mercado para los inversionistas financieros. Esas adecuaciones deben facilitar emisiones de deuda (individuales o en asociaciones solidarias) garantizadas para reducir el riesgo que representa el emisor privado (que puede ser una pequeña o una mediana empresa).

El MEF, a través de COFIDE, puede garantizar la emisión de dichos bonos, bajo ciertas condiciones. Para incentivar el acceso de estas empresas al mercado de capitales se deben adecuar los requisitos regulatorios para la colocación y negociación de bonos o títulos-valores de renta fija, con la participación de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), MEF, Superintendencia del Mercado de Valores (SMV), COFIDE, CIEPLAN y el BCRP. Ya existe un Mercado Alternativo de Valores (MAV), creado en 2012, del que se puede partir para hacer que el mercado de capitales sea realmente una alternativa al financiamiento bancario. El MAV es un segmento de mercado dirigido a las pequeñas y medianas empresas peruanas, para la

obtención de “financiamiento en el mercado bursátil a menores costos y con menores requerimientos y obligaciones de información” (Correa et al. 2017: 44).²¹

Además del mercado de capitales, hay otros dos mecanismos que pueden ayudar a superar las limitaciones de financiamiento de las pequeñas y medianas empresas privadas. El primero es el AgroBanco, pero con un sistema de crédito distinto al actual. Debe ser reformado y tecnificado para hacerlo garante de los créditos que los productores agrícolas demandan al sistema financiero. El AgroBanco puede constituir fondos descentralizados de garantía (capitalizables) colocando bonos en el mercado de capitales en soles. Con base a estos fondos emitiría cartas de garantía por programas de cultivo para que las empresas del sector puedan obtener créditos a tasas competitivas en el sistema financiero privado (bancos, cajas, EDPYME, etc.). El segundo es la creación de un banco especializado de desarrollo para promover la agroindustria y la industria manufacturera, facilitando la ampliación de las exportaciones con procesamiento tecnológico y mayor valor agregado, y premiando la innovación y las transferencias tecnológicas a la economía (Dancourt y Jiménez: 2017).

De otro lado, debe formularse un plan de conversión del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE) en un efectivo fondo de financiamiento de la actividad empresarial del Estado, que deje de ser lo que actualmente es, el brazo de MEF que limita el financiamiento y el desarrollo de esta actividad. La idea es constituir un moderno fondo que asegure, mediante mecanismos de mercado, el financiamiento de las inversiones y otros gastos de las empresas del Estado.

Eje 4: Revolución Educativa y Tecnológica (acercar la enseñanza científica y técnica al mundo empresarial)²²

No hay estrecha correspondencia entre la composición del vector de disponibilidades de mano de obra (oferta) y la composición del vector de su utilización (demanda). Los sistemas de capacitación y de educación superior (universitaria y no-universitaria), determinan la

²¹ Para información y análisis de las experiencias sobre financiamiento a través del mercado de capitales y otros mecanismos alternativos al financiamiento bancario en países de la región latinoamericana, véase Orueta, et al. (2017)

²² Este acápite es una versión resumida y actualizada de la sección sobre educación y capital humano de Félix Jiménez, Economía Nacional de Mercado: una estrategia nacional de desarrollo para el Perú (2010: 350-355).

composición de las disponibilidades de mano de obra, mientras que el aparato productivo del país determina la composición de la utilización de la mano de obra. Por el lado de las disponibilidades, los jóvenes tienen más problemas para conseguir empleo: no tienen experiencia, ni calificación y capacitación adecuadas. Por el lado de la utilización, la demanda de trabajadores no calificados disminuyó en los sectores modernos y de alta tecnología, y las calificaciones requeridas no corresponden con las disponibilidades provenientes del sistema educativo. Esta débil correspondencia entre las estructuras de calificaciones de la mano de obra existentes en ambos vectores es una de las explicaciones del desempleo, del subempleo y de la informalidad. Como dice Martínez (2008: 5-6) “Las personas que no alcanzan a conseguir un trabajo en las empresas (capitalistas) del sector moderno precisan sobrevivir, y para ello deben trabajar como pueden sin acceso al capital. Es decir, un amplio contingente de personas que viven en el área urbana, (contingente que inicialmente se originó como producto de las migraciones del campo a la ciudad), no encuentra trabajo en el sector moderno o formal de la economía y para no caer en el desempleo y en la indigencia, debe “inventarse” su propio empleo utilizando para ello aquello de lo que dispone, que es su propio trabajo, y con una utilización muy escasa del factor caro que es el capital. Son, por tanto, empleos intensivos en trabajo, con muy baja dotación de capital, baja productividad y bajo ingreso” (Martínez 2008:14).

El desajuste entre la oferta y la demanda de calificaciones de mano de obra se debe fundamentalmente a los problemas que atraviesa el sistema educativo. Este, además de problemas de tipo organizacional y de infraestructura, tiene otros referidos al contenido y calidad de sus programas en todos los niveles, a la relación de los contenidos curriculares de la educación primaria y secundaria con los de la educación superior, a la ausencia de estandarización de la calidad educativa, a la desvinculación de la educación con el mundo del trabajo y la actividad empresarial, a la ausencia de investigación en ciencia aplicada, y a la ausencia de acceso equitativo a la educación superior y universitaria (véase Crouch: 2006; Thorn: 2006). Pero, no puede dejar de mencionarse que en el origen de muchos de estos problemas se encuentra la escasez de recursos presupuestales producto de los ajustes fiscales impuestos por el recetario neoliberal.

El gasto en educación como porcentaje del PBI —según información del MEF— cayó dramáticamente desde un promedio de 3.5% en los años 1968-1972 hasta alcanzar un mínimo (cerca de 1,5%) a inicios de la década de los noventa, después se recupera situándose

ligeramente por debajo de 3% durante el período 1998-2012. Recién se aproxima a los valores registrados a fines de los sesenta y comienzos de los setenta en los años 2013-2016 (3.5%).

De acuerdo con el *World Economic Forum* (2017), en el ranking de calidad de la Educación Superior y de la Capacitación para el Trabajo, Perú ocupó el puesto 81 entre 137 países con un puntaje de 4.1 sobre un puntaje máximo de 7. La calidad no responde a los requerimientos actuales de la economía y no puede, sin ser reformada, servir de apoyo al desarrollo nacional. Es importante señalar que Finlandia y Estados Unidos ocuparon los puestos 2 y 3, alcanzaron puntajes de 6.2 y 6.1, respectivamente.

Entre el mismo conjunto de 137 países, de acuerdo con el *World Economic Forum* (2017), Perú ocupa el puesto 113 en Innovación con un puntaje de 2.8 el puesto 86 en Nivel de Madurez de la Tecnología con un puntaje de 3.7 sobre un máximo de 7. Hay una situación de desventaja en Innovación y Tecnología. Perú ocupa el puesto 105, con un puntaje de 3.2, en calidad de instituciones de investigación científica, y en el puesto 102, con un puntaje de 3.5, en disponibilidad de ingenieros y científicos.

No hay base científica, las universidades tienen muchas limitaciones en sus actividades de investigación científica y técnica: carecen de equipos y laboratorios, financiamiento y otros elementos infraestructurales. Esta es una situación que permanece sin cambios significativos. No hay aumentos importantes en la inversión en Investigación y Desarrollo. Según datos del BM, en el año 2015 esta inversión fue de solo 0.12% del PBI, mucho menor que la de Chile (0.38%) y que la de México (0.55%).²³

Por último, los eslabonamientos entre la industria y los programas Universitarios de Ciencia y Tecnología son muy débiles. Los datos por el *World Economic Forum* (2017) reflejan en qué medida la colaboración entre las empresas y las universidades es intensa en las actividades de investigación y desarrollo. Perú ocupa el puesto 107 con un puntaje de 2.9, mientras que México, Colombia y Chile ocupan los puestos 49, 53 y 58, con puntajes de 3.6, 3.6 y 3.5, respectivamente.

Todo lo anterior se refleja en el bajo número de artículos en publicaciones científicas y técnicas; es decir, artículos científicos y de ingeniería publicados en los campos de física,

²³ Según la Dra. Fabiola León-Velarde, presidenta del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Concytec), hay aproximadamente 125 investigadores por cada millón de habitantes. En los países del bloque de la Alianza del Pacífico, el promedio es de más de 400 por millón de habitantes y en los países de la OCDE es de 4 mil investigadores por millón de habitantes. (La República 2019: 12).

biología, química, matemática, medicina clínica, investigación biomédica, ingeniería y tecnología, y ciencias de la tierra y el espacio. Según el BM en el año 2016, Perú publicó 31.5 artículos por millón de personas, por debajo de Ecuador (68.1) y Chile (376.9).

Para superar la restricción de capital humano y tecnología se requiere una reforma integral del sistema educativo. Como se trata de una reforma de mediano plazo se puede empezar desde sus niveles superiores con la participación directa de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) en la evaluación de las universidades licenciadas por su contribución al desarrollo de investigaciones en ciencias puras y en ciencias aplicadas. Las medidas de corto plazo que pueden llevarse a cabo bajo la dirección del Ministerio de Educación (MINEDU), de la SUNEDU, del Ministerio de Trabajo (MTPE), el Ministerio de Agricultura (MINAGRI) y del Ministerio de la Producción (PRODUCE), son:

- a) Inversión en programas de Capacitación y en Educación para facilitar la movilidad y adaptabilidad de la mano de obra, con participación directa del sector privado;
- b) Inversión en investigación y desarrollo, para introducir nuevos procedimientos científicos y técnicos en los procesos productivos, existentes y nuevos, con programas conjuntos del Estado, las universidades y el sector privado;
- c) Desarrollar vínculos institucionales (con sistemas de premios e incentivos) con la industria y empresas para definir contenidos curriculares en áreas de utilidad para los graduados con el fin de hacer fluido el tránsito hacia el mercado laboral.
- d) Profunda renovación de los contenidos curriculares y su estandarización para asegurar la calidad de la formación profesional científica y técnica en las universidades existentes.
- e) Establecer un sistema de investigación en ciencia aplicada vinculada al desarrollo industrial y agroindustrial, en el que participen todas las universidades en la formulación de los programas, de corto y mediano plazo, en función a necesidades del desarrollo nacional y regional.
- f) Un plan de inversiones multianual en Ciencia, Tecnología e Innovación para incorporar conocimientos y aumentar la productividad en la agricultura y en la industria, y expandir la producción de alimentos. Este plan debe contemplar una propuesta institucional para su ejecución, así como convenios y presupuestos explícitos con las universidades relacionadas con el tema (las universidades agraria y de ingeniería, por ejemplo).

En conclusión, para crear capacidad empresarial y, simultáneamente, construir una economía nacional de mercado hay que eliminar las restricciones que impiden que se expanda la inversión privada nacional. Esta es la condición *sine qua non* para que los inversionistas locales orienten sus recursos al desarrollo de la agricultura, de la agroindustria y de la manufactura, a lo largo y ancho del país. La propia expansión de los mercados internos propiciará el desarrollo industrial con base a la agricultura y, por lo tanto, los aumentos en la productividad y el cambio técnico. Sobre el desarrollo con base a la agricultura Adam Smith dice: “Siguiendo...el curso natural de las cosas, la mayor parte del capital de toda sociedad adelantada se invierte, primero, en la agricultura, después en las manufacturas y, por último, en el comercio exterior. Este orden de cosas es tan regular que no creemos exista sociedad alguna poseedora de un cierto territorio en que no se haya manifestado en cierto grado” (Smith 2006 [1776]: 343).

Eje 5: Salarios, mercado de trabajo y derechos laborales

Precarización del empleo, mercado interno y competitividad

Con el estilo de crecimiento primario exportador promovido por las política neoliberales, aumentó la desigualdad en la distribución del ingreso en perjuicio de los trabajadores, se mantuvo altos porcentajes de informalidad, se debilitaron los sindicatos, se limitaron los derechos y beneficios de los trabajadores con la introducción de diversos regímenes laborales (Ley MYPES, Agroindustria, Textil, CAS, Trabajadores del Hogar, entre otros), y se empobreció la calidad de la educación y de la salud.

Esas políticas descuidaron la creación y desarrollo de mercados internos, y estimularon la generación de ganancias espurias de competitividad mediante el abaratamiento de los costos laborales —salariales y no salariales— y la eliminación del poder de negociación de los trabajadores mediante la flexibilización laboral. Para los neoliberales, los derechos laborales y el cuidado del medio ambiente son considerados costos que deben ser minimizados para estimular las inversiones. Por eso el crecimiento económico se hizo dependiente de los mercados internacionales, pues se cree que se adquiere ventaja competitiva en estos mercados cuando se dispone de mano de obra con bajos salarios y bajos costos laborales no-salariales (*Race to the Bottom*).

Cuando se descuidan los mercados internos —dice Bhaduri (2005b)— se concibe a la productividad como el resultado de la reducción de los costos salariales y del recorte de los derechos laborales, supuestamente con el propósito de ganar competitividad en los mercados internacionales. Los neoliberales no entienden que existe una relación directa entre los niveles salariales y la creación y expansión de los mercados internos, porque están pensando sólo en la producción para la exportación. Además, al abogar por una mayor flexibilidad laboral —o desmantelando los estándares laborales básicos— como mecanismo de abaratamiento de los costos laborales, optan en la práctica por ingresos y empleos precarios.

La evidencia empírica muestra que la reducción de los costos laborales no-salariales, no mejora la competitividad internacional de las empresas productoras de transables. No aumentó sostenidamente la producción exportable ni el empleo. Por lo tanto, afirmar que las empresas, ante el recorte de beneficios y derechos laborales, reaccionarán creando más puestos de trabajo, es solo un supuesto ideológico. En consecuencia, pagar bajos salarios y sin derechos laborales, legitima la pobreza y la precarización del empleo.

Adam Smith —para quien la productividad es un fenómeno macroeconómico—, estuvo en contra de los empleos y salarios precarios porque no estimulan la productividad. “Los salarios del trabajo son un estimulante de la actividad productiva, la cual como cualquier otra actividad humana, mejora proporcionalmente al estímulo que recibe (...) En consecuencia nos encontramos que allí donde los salarios del trabajo son crecidos, los obreros son más activos, diligentes y expeditivos que donde son bajos” (2006 [1776]: 79).

Asimismo, Adam Smith —que nunca defendió el mercado auto-regulado—, sabía que los trabajadores no organizados carecían de capacidad de negociación con sus empleadores. Sabemos que los salarios dependen de los contratos explícitos o implícitos celebrados entre patronos y obreros.

“Sin embargo, no es difícil de prever cuál de las dos partes saldrá gananciosa en la disputa, en la mayor parte de los casos, y podrá forzar a la otra a contentarse con sus términos. Los patronos, siendo menos en número, se pueden poner de acuerdo más fácilmente, además de que las leyes autorizan sus asociaciones, o por lo menos no las prohíben, mientras que en el caso de los trabajadores, las desautorizan. (...) En disputas de esta índole los patronos pueden resistir mucho más tiempo. Un propietario, un colono, un fabricante o un comerciante, pueden generalmente vivir un

año o dos, disponiendo del capital previamente adquirido. La mayor parte de los trabajadores no podrán subsistir una semana, pocos resistirán un mes, y apenas habrá uno que soporte un año sin empleo. A largo plazo tanto el trabajador como el patrono se necesitan mutuamente pero con distinta urgencia” (Smith 2006 [1776]: 65).

La política salarial neoliberal no puede, entonces, ser parte de una estrategia de expansión de mercados internos dinámicos que el desarrollo industrial requiere. Se gana competitividad internacional con aumentos sostenidos de la productividad que reducen los costos unitarios de producción, sin perjudicar a los trabajadores. Y este proceso solo es posible, como ya fue explicado, con un estilo de crecimiento liderado por la industria. Cuando la productividad del trabajo y demás factores crecen sostenidamente, el país tendrá asegurada su participación competitiva en el comercio mundial. Esta es una condición necesaria para que los acuerdos comerciales sean benéficos para el país.

Por lo tanto, para apoyar el proceso de industrialización la flexibilidad y adaptabilidad del mercado laboral debe lograrse principalmente con reformas en la educación y con sistemas de capacitación permanente en el trabajo. Esta es la manera de lograr un mercado de trabajo fluido y dinámico. Las reformas en el mercado de trabajo están estrechamente vinculadas con el desarrollo del capital físico y humano de la economía. Por eso se debe aumentar la inversión en investigación y desarrollo, para adaptar y mejorar la tecnología y elevar la calidad de la educación con el objeto de facilitar la movilidad y adaptabilidad de la mano de obra.

□ *Salarios y endogenización del crecimiento*

Como ya se ha explicado el estilo de crecimiento primario exportador se apoya en el estancamiento de los salarios y descuida, por lo tanto, el desarrollo de los mercados internos. Es un estilo de crecimiento que no conduce al desarrollo debido a sus escasos eslabonamientos con el resto de la economía. El crecimiento es impulsado por la demanda externa de *commodities* y secundado por la expansión de actividades terciarias de baja productividad. Ese estilo del crecimiento tiene que cambiar para que las empresas tengan la oportunidad de crecer, de ampliar su tamaño, de innovar y hacer cambios técnicos. Para que esto ocurra, la industrialización y la diversificación productiva que el país necesita debe partir de la agricultura y del desarrollo agroindustrial. Es la manera de endogenizar el crecimiento y la acumulación de capital

Esta endogenización requiere, como señala Palley, “salarios crecientes y una mejor distribución del ingreso. Juntos generan un círculo virtuoso de crecimiento donde un aumento de los salarios estimula el desarrollo del mercado doméstico y el desarrollo del mercado doméstico estimula el crecimiento de los salarios” (2002a: 4). Con la endogenización del crecimiento económico, el circuito de generación de demanda e ingresos incorpora al mercado laboral como un factor dinamizador.

El salario es un factor de demanda y no solo un factor de costo. Hay otros costos como el de financiamiento que tienen que reducirse notablemente con el desarrollo del mercado de capitales en soles. Cuando aumentan los salarios, aumenta el poder adquisitivo de los trabajadores y, por lo tanto, la demanda de bienes y servicios producidos por las empresas para el mercado interno. Así, el aumento de la demanda puede más que compensar el incremento del costo de producción, ayudando a la ampliación de la producción para el mercado interno. Los países que fortalecen su mercado interno, desarrollando la industria y la agricultura, están menos sujetos a las fluctuaciones de la demanda mundial.

Por lo tanto, se debe restablecer el salario mínimo como principal instrumento de la política de ingresos, el derecho a la libre sindicalización, la no-discriminación, la contratación colectiva, la seguridad social y un sistema de protección social universal. Estas instituciones ni distorsionan el mercado de trabajo ni tienen por qué reducir los niveles de empleo. Son absolutamente necesarios para desarrollar un proceso sólido y estable de generación de demanda al interior del país.

Además, la existencia del salario mínimo previene la explotación extendida de los trabajadores con baja calificación por parte de empresas que cuentan con mayor poder de negociación sobre los salarios. En consecuencia, democracia y buenos estándares laborales, son la clave de un estilo de crecimiento y desarrollo basado en la expansión y creación de mercados internos. Es importante recordar que el modelo neoliberal se funda en un desbalance de poder que perjudica a los trabajadores, campesinos y a parte importante de la clase media.

❑ *Democracia y salarios*

La democracia supone la existencia de instituciones políticas inclusivas. La existencia de elecciones es una condición necesaria para que exista democracia, pero no es condición

suficiente. Se requiere la existencia de instituciones políticas plurales. Si hay un solo partido político que domina el poder del Estado, se pierde el sentido inclusivo de la democracia. La ausencia de pluralismo facilita la creación de oligarquías políticas que usufructúan del poder, practicando el clientelismo y la corrupción como forma de gobierno. Un poder político altamente concentrado no puede ser expresión de democracia, la misma que supone pluralidad, competencia en la participación política y rendición de cuentas. Como dicen Acemoglu y Robinson:

“Las instituciones políticas inclusivas crean límites contra el ejercicio y la usurpación del poder. También tienden a crear instituciones económicas inclusivas, lo que, a su vez, hace que sea más probable la continuación de instituciones políticas inclusivas. Cuando existen instituciones económicas inclusivas, la riqueza no se concentra en manos de un grupo reducido que entonces pueda utilizar su poder económico para aumentar su poder político de forma desproporcionada. Además, con instituciones económicas inclusivas, los beneficios de tener el poder político son más limitados, con lo que hay menos incentivos para cada grupo y cada individuo ambicioso y advenedizo para intentar hacerse con el control del Estado. (2012: 363).

En consecuencia, la alta concentración de la riqueza y la disminución de los estándares laborales —como los salarios con bajísima capacidad de compra, la eliminación de la negociación colectiva y la eliminación de otros derechos laborales— son expresión de instituciones extractivistas. No son inclusivas. Además, son contrarias a la democracia. Las democracias, como dice Rodrik (1997), producen tasas de crecimiento a largo plazo que son más predecibles, generan mayor estabilidad en el desempeño económico, administran mejor los choques adversos y pagan salarios más altos. Este mismo autor ha mostrado que existe una relación directa y estadísticamente significativa entre los niveles de democracia y de salarios en la industria manufacturera de un país. Más precisamente, dice que esta:

“(esta) asociación existe tanto entre los países como a lo largo del tiempo dentro de los países. Las estimaciones de coeficientes sugieren que las mejoras salariales no despreciables resultan de la mejora de las instituciones democráticas: se esperaría que los salarios medios en un país como México aumentarían entre un 10 y 40 por ciento si México alcanzara a tener un nivel de democracia comparable al que prevalece en los Estados Unidos. La competencia política y la participación parecen ser la fuerza impulsora detrás del resultado” (Rodrik 1999: 707).

“Las instituciones son importantes para los resultados distributivos. Los resultados en este documento sugieren fuertemente que las instituciones democráticas tienden a ser amigables con el trabajo: están asociadas con salarios más altos y una mayor proporción del ingreso del factor trabajo en la industria manufacturera. Esto quizás no sea del todo inesperado. Lo que es más sorprendente es que los efectos se muestran tan fuertemente en los datos” (Rodrik 1999: 733).

□ *Productividad y costos unitarios de producción*

El dilema que enfrentan las economías desconectadas y subdesarrolladas como la peruana, es: o la producción de transables, expuesta a la competencia de las importaciones, sucumbe ante una estructura de precios relativos que le es desfavorable, o se generan las condiciones para la producción y creación de empleos mediante costos unitarios competitivos. Existen dos maneras de disminuir estos costos unitarios de producción. En primer lugar, reduciendo los costos salariales y no salariales por persona ocupada o por hora trabajada; y, en segundo lugar, aumentando la productividad de los trabajadores.

Curiosamente el primer camino es lo que más se recomienda para aumentar la competitividad de países como el nuestro, sin tener en cuenta que los costos salariales y no salariales se pueden reducir sólo por una vez, no todos los años, y únicamente en la medida en que exista margen para hacerlo. Esta ruta de la mano de obra barata no tiene sentido frente a otros competidores como la China y, lo que es peor, puede cerrar la posibilidad de generar condiciones para la aparición de economías a escala en un contexto de crecimiento. Es mejor, en un país como Perú, compatibilizar competitividad con mejores niveles de vida, mediante aumentos sostenidos de la productividad del trabajo.

Para el lector será fácil comprender que la diferencia entre los niveles de productividad de los EE.UU. y el de Perú, por ejemplo, es mucho mayor que las diferencias entre sus respectivos costos salariales y no salariales por hora trabajada. Los EE.UU. a pesar de operar con costos laborales por hora más altos (19.2 dólares) que Perú (2.1 dólares) registran, en general, costos por unidad producida más bajos. El problema de nuestro país es, por tanto, su bajo nivel de productividad que, al dar lugar a costos unitarios de producción relativamente más altos, le resta competitividad frente a aquellos países con mayores niveles de productividad de sus trabajadores y también de industrialización.

En mercados domésticos crecientes y diversos, los cambios tecnológicos y los consecuentes aumentos en la productividad tienden a reducir los costos por unidad producida, incrementando de este modo la capacidad de penetración de la producción nacional en los mercados externos. Esta penetración extiende aún más el mercado, provocando un círculo virtuoso de causación acumulativa.

Hay que recordar, finalmente, que el fácil acceso a mano de obra barata, además de fomentar el extractivismo o rentismo entre las empresas, “elimina el incentivo para que las empresas disminuyan sus costos desarrollando o adoptando nuevas tecnologías”. La ganancia genuina de competencia basada en los aumentos de la productividad y las mejoras en la calidad, se sustituye por la ganancia de una competitividad espuria que erosiona la calidad del trabajo, el medio ambiente y la distribución del ingreso. No se puede ganar competitividad a costa de la capacidad adquisitiva de los salarios, y de los derechos y beneficios de los trabajadores.

❑ *La capacidad productiva del trabajador y el salario mínimo*

Sabemos que más del 70% de la PEA ocupada de nuestro país es informal; es decir, trabajan como asalariados sin derechos laborales, fuera de planilla o en empresas no registradas jurídicamente o son trabajadores por cuenta propia. La gran mayoría son de baja calificación, baja productividad y bajísimos ingresos. La precariedad de este empleo es el resultado del desmantelamiento de los estándares laborales básicos por las políticas neoliberales.

Los trabajadores, como cualquier persona de la sociedad, deben ser alimentados, tener alojamiento, estar protegidos y educados, y tener buena salud. Su capacidad productiva y su talento humano, constituyen un activo de la sociedad. El deterioro de este activo constituye un costo para toda la sociedad. Cuando los trabajadores perciben salarios inadecuados para satisfacer sus necesidades indispensables se genera un costo social que alguien debe cubrir.

Así, los bajos salarios que contribuyen al deterioro de la capacidad productiva de los trabajadores son trasladados a la sociedad. Esto es lo que está ocurriendo con el actual estilo de crecimiento de la economía peruana: la precariedad del empleo y los bajos salarios que pagan las empresas son asumidos por el Estado con programas sociales que realmente no restituyen la depreciación de su activo social, es decir su empobrecimiento.

Los que se oponen al salario mínimo no toman en cuenta este efecto. El costo social que genera la precariedad del salario y del empleo, se expresa en una baja calidad de las condiciones de vida de la población que, por lo tanto, repercute negativamente en la capacidad productiva y el talento de las generaciones futuras. John Maurice Clark (1929) decía que el salario mínimo se paga así mismo en el largo plazo mediante el aumento de la eficiencia de los trabajadores.

Por esta razón, el salario mínimo (concebido como costo básico de una vida decente, determinado por la comunidad) no solo se justifica éticamente como medida de inclusión social, sino también como una medida económicamente favorable a la sociedad, porque los trabajadores calificados y sanos, son más productivos. El salario mínimo, entonces, es un instrumento de política importante para combatir la precariedad del empleo. Este salario se introdujo en 1962 como instrumento de política de ingresos precisamente durante el proceso de ISI.

Por otro lado, el salario mínimo puede también ayudar a mejorar la distribución del ingreso. Cuando aumenta el salario mínimo, los salarios más bajos de la estructura salarial empiezan a subir, con lo cual la dispersión salarial disminuye. Y, cuando esto pasa, mejora el ingreso promedio de los trabajadores. Por eso, el salario mínimo es un auténtico instrumento de redistribución de ingresos (Jiménez: 2001). Asimismo, el aumento del salario puede constituirse en un incentivo para que las empresas innoven, hagan cambios técnicos y desarrollen programas de capacitación de sus trabajadores.

Por mandato constitucional (1993: artículo 24) el Estado es el que se encarga de la regulación del salario mínimo, con participación de las organizaciones de los trabajadores y empleadores. Hay, además, leyes que encargan su determinación al Consejo Nacional del Trabajo, donde participan el gobierno, los gremios empresariales y las confederaciones de trabajadores. Por último, existe una fórmula para su regulación periódica que toma en cuenta la productividad y la inflación. Sin embargo, toda esta institucionalidad es boicoteada por el propio gobierno y los gremios empresariales.

El salario mínimo será fijado en instancias de diálogo y concertación social en función del costo de una Canasta Básica Individual y a la productividad laboral. En general, el salario mínimo debe aumentar con la inflación solo para mantener su capacidad de compra. Asimismo, también debe aumentar cuando bajan los costos unitarios de producción al

incrementarse la productividad. La disminución del costo unitario de producción es al mismo tiempo un aumento de las ganancias del capital; en consecuencia, el salario debe aumentar para que este incremento de la productividad no se vaya todo a manos del capital (Jiménez: 2001).

A modo de resumen, podemos decir que la actualización periódica del salario mínimo, es de interés público. Su efecto positivo sobre el salario promedio es un indicador de mejora del bienestar económico de los trabajadores. Cuando las empresas pagan menos que el necesario para la subsistencia de los trabajadores, afectan la futura capacidad productiva de la sociedad. Por eso un salario digno es simplemente un salario de interés público.

Eje 6: Nueva política macroeconómica para el cambio estructural

Una de las razones del fracaso de las experiencias transformadoras o de cambio estructural de economías como la nuestra ha sido el divorcio entre las políticas macroeconómicas de corto plazo y las que apuntalan el crecimiento y desarrollo de largo plazo. El énfasis en la estabilidad de precios y el equilibrio fiscal, con mercados autorregulados, no fue ni es el camino hacia el crecimiento a largo plazo con cambio estructural. Peor aún, cuando las políticas impuestas por el FMI y el BM, para bajar la inflación y restablecer el equilibrio fiscal, fundamentalmente pro-cíclicas, restringieron la inversión pública y, en consecuencia, perjudicaron el crecimiento económico a largo plazo (Nayyar: 2011). Este divorcio, en el caso de nuestro país, es paradigmático. El crecimiento en la década de los años noventa (1993-95 y 1997) y en los períodos recientes 2002-2008 y 2010-2013, no tuvo como causa directa la política macroeconómica de corto plazo, sino el crecimiento de la demanda externa por *commodities* y sus altos precios. En gran parte de dichos años, se creció a pesar de la política monetaria, fiscal y cambiaria, que acompañaron a la desregulación neoliberal. La política monetaria no abarató el crédito doméstico (pero alentó el crédito en moneda extranjera) y la política fiscal utilizó a la inversión pública como variable de ajuste para el cumplimiento de la meta de déficit público.

De otro lado, es preciso mencionar que la liberalización comercial y financiera, por un lado, y la apreciación del tipo de cambio real, por otro, configuraron un escenario contrario al desarrollo de la producción manufacturera y, por lo tanto, de transables internacionalmente. Este fue el escenario que predominó en casi todos los años de neoliberalismo en Perú, con

excepción del breve período 2001-2006, durante el cual se impidió la caída del tipo de cambio real. Las reformas en las políticas, monetaria y fiscal, efectuadas durante los años 2001-2003, crearon las condiciones para la aplicación de políticas contra-cíclicas. Disminuyó la dolarización de las colocaciones y depósitos en el sistema bancario; se redujo el peso de la deuda pública en moneda extranjera, pre-pagándola y sustituyéndola por deuda pública en moneda nacional; aumentaron los recursos del Fondo de Estabilización Fiscal; bajó notoriamente el ratio de deuda pública a PBI; se institucionalizaron la política monetaria basada en metas de inflación y dos reglas de política: una, sobre la tasa de interés como instrumento de política monetaria y otra de intervenciones esterilizadas en el mercado cambiario; y, aumentaron significativamente las reservas internacionales del BCRP. Pero este nuevo esquema institucional, en lugar de ser mejorado por los siguientes gobiernos (de agosto de 2006 en adelante), fue desnaturalizado, en unos casos, y aplicado ineficientemente, en otros.

Por ejemplo, se desnaturalizó la regla de intervenciones cambiarias esterilizadas, optándose, en lo fundamental, por la flotación en un contexto de apertura comercial y libre movilidad de capitales. El resultado fue la sistemática caída del tipo de cambio real. Los efectos negativos de esta apreciación monetaria fueron tanto en el nivel de actividad como en el empleo. Cuando el tipo de cambio real se reduce, los precios de los bienes extranjeros se hacen relativamente más baratos o los precios de los bienes nacionales se hacen relativamente más caros. Así, con un dólar más barato se estimula las importaciones, mientras que con un dólar más caro se abaratan las exportaciones. Las importaciones baratas asociadas a un tipo de cambio bajo afectan a los productores manufactureros y agroindustriales nacionales y, por lo tanto, al empleo. Esto es lo que ocurrió en la década de los años noventa y durante el reciente período de altos precios de los minerales.

Sin cambios sustanciales en el esquema institucional de las políticas monetaria, fiscal y cambiaria, no hay manera de superar el actual estancamiento económico —causado por la desaceleración de la economía internacional (en especial de China) y el fin de la tendencia creciente de los precios de los *commodities*. El cambio de orientación de la política monetaria de los Estados Unidos y de Europa ha configurado un escenario externo totalmente contrario al de los años recientes de alto crecimiento en nuestro país. Tiende a aumentar el costo del financiamiento o crédito externo, y seguirán saliendo capitales del país generando presiones al alza del tipo de cambio.

Si no hay razones para esperar una franca y sostenida recuperación de la demanda por *commodities* y de sus precios, las preguntas son: 1) si, en las condiciones de estancamiento de la economía internacional, el BCRP debe liberarse de su temor a la depreciación; y, 2) si es posible reformar el esquema institucional de las políticas monetaria y fiscal para conectarlas a la estrategia de diversificación productiva basada en el crecimiento de la producción agro-industrial e industrial manufacturera. Las respuestas a estas interrogantes se desarrollan en la siguiente sección. Sin embargo, hay que mencionar aquí que una de las políticas de industrialización —la más importante en el contexto de una economía abierta— es la política cambiaria de nuevo tipo, para darles certidumbre a los productores manufactureros y agro-industriales y para hacerlos competitivos en los mercados internacionales. En una economía abierta como la actual, donde la política arancelaria ha perdido importancia, el tipo de cambio no puede ser dejado al arbitrio del libre mercado.

Si el BCRP deja subir gradualmente el tipo de cambio para aumentar la competitividad que los productores nacionales perdieron durante el largo período de apreciación monetaria, perdería menos reservas internacionales. Además, una política de depreciación cambiaria rentabilizaría la producción de transables, revertiría el déficit en la cuenta corriente, y permitiría a mediano plazo, si se acompaña con políticas de diversificación productiva, modificar el actual estilo de crecimiento. Esta es pues, la política de tipo de cambio real estable y competitivo que debe sustituir a la actual adoptada por la autoridad monetaria, la misma que permitió la reducción sistemática del tipo de cambio real a pesar de tener una regla de intervenciones cambiarias esterilizadas.

En resumen, lo que se requiere para endogenizar el crecimiento y hacerlo menos dependiente de la demanda mundial de *commodities* es articular las políticas macroeconómicas de corto plazo con los objetivos y políticas de cambio estructural de largo plazo. Precisamente de las reformas de las políticas macroeconómicas trata la siguiente sección.

5.4 La Nueva Política Macroeconómica para el cambio estructural

5.4.1 Las políticas monetaria y cambiaria

En esta sección se desarrolla el contenido de algunas reformas del actual esquema institucional de las políticas monetaria y cambiaria orientadas a la configuración de una estructura de precios relativos funcional a un nuevo estilo de crecimiento basado en la expansión de los mercados internos y de las actividades industriales transables. Estas reformas están orientadas no sólo a mejorar la gestión de la estabilidad macroeconómica de corto plazo sino también a apoyar la diversificación productiva para cambiar en el estilo de crecimiento económico.

(1) Las Reglas vigentes de políticas monetaria y cambiaria

Desde 2002 la política monetaria está basada en una meta de inflación (con una banda de +/- 1%), y una regla con la tasa de interés de referencia del BCRP como instrumento. Se supone que los movimientos de esta tasa influyen positivamente en el resto de tasas de interés de plazos más largos. Bajo este esquema de política, el BCRP mueve la tasa de referencia para asegurar que la inflación y las expectativas de inflación no se alejen de la meta anunciada y, al hacerlo, también asegura la reducción de la brecha del producto. En el mismo año 2002 se introdujo una regla de intervenciones esterilizadas en el mercado cambiario para contrarrestar las fluctuaciones del precio del dólar. La aplicación de esta regla, dada la inflación doméstica, debería impedir apreciaciones o depreciaciones abruptas del tipo de cambio real y, al mismo tiempo, debería permitirle al BCRP contar con suficientes reservas internacionales para intervenir en el mercado.

Para garantizar la eficiencia de este nuevo esquema de políticas monetaria y cambiaria, el BCRP debería desdolarizar el crédito y, al mismo tiempo, contribuir al desarrollo del mercado de capitales en soles. La lección que nos dejó la crisis de 1998-1999, fue concluyente: la dolarización del crédito bancario, a familias y empresas con ingresos en soles, implica un riesgo cambiario notable por el efecto hoja de balance a que da lugar un aumento del tipo de cambio. (Este mismo riesgo cambiario lo tiene la deuda pública cuando es predominantemente externa o en moneda extranjera).

□ *La reciente aplicación de las reglas monetaria y cambiaria*

A inicios de 2002, el BCRP anunció una meta explícita de inflación de 2.5%, dentro de una banda de 1.5% y 3.5%. Pero, en enero de 2007, el nuevo directorio del BCRP decidió bajar la meta de inflación a 2% (+/- 1%) en pleno auge económico y cuando se acentuaba la tendencia a la apreciación del sol. Julio Velarde, tan pronto asumió la presidencia del BCRP, expresó su adhesión, en público, a la flexibilidad cambiaria; es decir, su explícito desacuerdo con la regla de intervenciones esterilizadas en el mercado cambiario, introducida por el directorio presidido por Oscar Dancourt. La única justificación para esta reducción fue que la inflación subyacente se mantuvo por debajo de la meta desde fines de 2004 hasta fines de 2006. La decisión de Velarde no tomaba en cuenta la importancia que en Perú tienen los choques de oferta, dada su estructura productiva desarticulada y heterogénea tecnológicamente. Asimismo, no se ponderó que la disminución de la meta a 2% podría restarle eficiencia a la política monetaria en situaciones recesivas en las que aún se precisan de estímulos monetarios.

Oscar Dancourt y Kurt Burneo que fueron parte del directorio del BCRP que implementó el sistema de metas de inflación en el año 2002, en su artículo *Efectos de un Error* (2016) señalan que fue un error bajar la meta de inflación de 2.5% a 2%. Por otro lado, en el artículo *Cambios Contraproducentes en la Política Monetaria*, se advertía que esta disminución — supuestamente orientada a “fortalecer la confianza en el sol y reducir la vulnerabilidad de la economía” (2007)— ponía en riesgo su cumplimiento en una economía que como la nuestra está expuesta a choques de oferta adversos, especialmente externos.

Era claro que al terminar el auge de los precios de las materias primas y cambiar de orientación la política monetaria de los Estados Unidos, el alza del tipo de cambio (la depreciación del sol) pondría en riesgo el cumplimiento de la meta. Esto es precisamente lo que ocurrió. Como destacan Dancourt y Burneo “entre 2014-2015, la inflación estuvo fuera del rango meta el 87% del período” (2016).

La administración de Julio Velarde, además de reducir la meta de inflación, en 2007 cambió la política de encaje que en 2004 “se impuso a los adeudados con el exterior de la banca comercial para evitar (los) ciclos de expansión y contracción del crédito en moneda extranjera de origen externo” (Dancourt y Jiménez 2010: 14). Con este cambio de política Velarde promovió nuevamente el incremento del crédito en moneda extranjera.

Por último, en plena desaceleración económica el BCRP utilizó la tasa de encaje en moneda nacional en lugar de bajar significativamente su tasa de interés de referencia. Entre noviembre de 2013 y junio de 2014, disminuyó esta tasa de 4.25% a 4%. El BCRP realizó después varias modificaciones posteriores: redujo la tasa a 3.75% el 11 de julio de 2014; a 3.5% el 11 de setiembre de 2014; y, a 3.25% el 16 de enero de 2015. Pero lo vuelve a subir hasta 3.5% el 11 de setiembre de 2015; a 3.75% el 11 de diciembre de 2015 (BCRP 2015:93); a 4% el 15 de enero de 2016; y, a 4.25% en 12 de marzo de 2016 (BCRP 2016: 65). Esta última tasa se mantiene hasta el 11 de mayo de 2017. Todas estas últimas alzas de la tasa de interés de referencia ocurren en plena desaceleración de la economía. Recién el 12 de mayo de 2017 se decide disminuirla a 4% (BCRP 2017a: 66) y a 3.75% el 14 de julio de 2017 (BCRP 2017b: 71). El temor del BCRP es que mayores rebajas estimulen mayores salidas de capital que den lugar a incrementos en el precio de dólar y, consecuentemente, a aumentos en la tasa de inflación y a efectos hojas de balance por la existencia de crédito en moneda extranjera. En vista de la notoria desaceleración del crecimiento económico, el BCRP vuelve a bajar su tasa de política a 3.5% el 14 de setiembre de 2017 (BCRP 2017b: 71); a 3.25% el 10 de noviembre del mismo año (BCRP 2017c: 72); a 3.0% el 12 de enero de 2018; y, a 2.75% el 9 de marzo de este mismo año (BCRP 2018b: 72).

(2) Reforma de las políticas monetaria y cambiaria

Las siguientes propuestas de reforma están orientadas a mejorar la eficiencia de las políticas monetaria y cambiaria, y a promover la transformación de la estructura productiva y del actual estilo de crecimiento económico. Estas reformas son:

- Adoptar una meta de inflación de 4% (con una banda de +/- 1%).

La adopción de una meta de inflación de 4% (+/-1%) permitirá al BCRP enfrentar con mayor flexibilidad los choques de oferta y las restricciones sectoriales que ocurran durante el proceso de transformación de la estructura productiva, que a su vez debe ser acompañado por incrementos de la demanda interna. ¿Esta es una meta y un rango adecuado para una economía como la nuestra? La respuesta no es taxativa y dependerá, ciertamente, de si el

aumento de uno o de ambos se acompaña con cambios estructurales que nos saquen del actual estilo de crecimiento primario exportador.²⁴

Tener más espacio para la política monetaria es fundamental en una economía que va a transitar de un estilo de crecimiento primario exportador a otro basado en la expansión de la agricultura, la agroindustria y la manufactura, entre otros.²⁵

Algunos economistas se oponen a esta propuesta. Estos argumentan que se pone en riesgo la reputación del BCRP cuando la meta y el rango de la inflación no se mantienen por períodos largos. Esto sin duda es relativo. La disminución de la meta en enero de 2007, después de solo cinco años, no tuvo ese efecto. Además, después de nueve años de su reducción, ni se ha fortalecido la confianza en el sol ni se ha reducido la vulnerabilidad de la economía. La señal estuvo equivocada y hay que cambiarla antes que sea demasiado tarde.

El otro argumento es que la meta y el rango anunciados no se cumplen, en los hechos, por la alta volatilidad del tipo de cambio. Como evidencia de este argumento se mencionan a Brasil, Uruguay, Colombia y Chile. En todos estos países, la inflación está por encima del límite

²⁴ De acuerdo con Epstein y Yeldan, la política monetaria basada en metas de inflación ha sido exitosa en reducir la inflación. Sin embargo, ellos sostienen que hay evidencia de que esta reducción haya sido similar a la obtenida en aquellos países industriales que adoptaron otros esquemas de política monetaria. Asimismo, señalan que la reducción de la inflación no ha sido acompañada necesariamente con ganancias en los niveles de empleo y tampoco con un incremento significativo del crecimiento económico. Pero, al mismo tiempo, aceptan que la flexibilidad de la política monetaria basada en metas de inflación permitiría incluir el objetivo de promoción de un tipo de cambio real competitivo para favorecer el empleo y el crecimiento económico. (2008: 134, 140).

²⁵ También en los países desarrollados se propone elevar la meta de inflación, pero por otras razones. Blanchard y Summers señalan que cuando las tasas de interés están muy bajas en una recesión, o cuando las economías están en la trampa de la liquidez, es difícil estimular la demanda con la política monetaria. La consecuencia es una mayor dependencia de la política fiscal y consecuentemente de un mayor déficit. Una mayor tasa de inflación, y por lo tanto mayores tasas de interés nominales al comienzo, permitirían reducir más las tasas de interés, lo que probablemente reduciría la caída de la producción y el deterioro de la situación fiscal. Se propone, así, elevar la meta de inflación del 2 por ciento a 4 por ciento (2013:19-20). De otro lado, Bernanke también haciendo alusión al actual contexto de bajas tasas de inflación y de interés, situación que dificulta el uso de la tasa de política para salir de la recesión generada con la reciente crisis internacional, propone como una de las soluciones para hacerle espacio a la política monetaria, elevar la meta de inflación de 2% a 4%. Sin embargo, él advierte que «Dado que las expectativas de inflación en las economías avanzadas parecen estar bien ancladas en un dos por ciento o menos, tratar de elevar las expectativas inflacionarias y volver a anclarlas a un nivel más alto podría ser un proceso prolongado e incierto, con efectos secundarios que incluyen volatilidad financiera y aumentos en las primas de riesgo» (Bernanke 2017: 20)

superior de la banda. Si estos hechos son claros, elevar la meta y extender el rango, dicen estos economistas, no tiene sentido.

Los dos argumentos son deleznable. Es mejor tomar una decisión con fundamentos adecuados y no con una impostura como lo hizo el directorio presidido por Velarde. Lo que en el fondo se pretendía con la disminución de la meta de inflación era —como sugieren Dancourt y Burneo (2016)— exculpar políticamente al presidente de la hiperinflación Alan García. Por lo demás, en la mayor parte de ese período 2006-2017 la meta de inflación fue incumplida por el BCRP. Los años en los que la inflación se situó por encima del límite superior (3.0%) del rango meta fueron: 2008, 2011, 2012, 2014, 2015 y 2016; y, en los años 2009 y 2013 la inflación se mantuvo cerca de este límite: 2.9% y 2.8%, respectivamente. ¿Seis años no es suficiente tiempo para que el BCRP cambie su meta de inflación? ¿Cuál es el “largo periodo” adecuado? Repetimos, aquí lo que importa es la señal y su contenido explicativo.²⁶

Por otro lado, argumentar que no tiene sentido elevar la meta porque su incumplimiento es casi generalizado en los países emergentes, tampoco tiene rigor. Nos están diciendo que la desgracia del incumplimiento es más llevadera, porque este incumplimiento afecta a un número importante de países. Los que sostienen esta posición no dicen que están en contra de mantener un tipo de cambio real alto y competitivo por largos períodos, aplicando eficientemente la regla de intervenciones esterilizadas en el mercado cambiario. Son “neoliberales globalizados”; han olvidado que la “trinidad imposible” de Mundell indica que pueden adoptarse restricciones al movimiento internacional de capitales para tener una política monetaria autónoma y un tipo de cambio estable. Son los mismos que callaron, cuando, también en 2007, la administración de Velarde, eliminó la política de encaje que en 2004 “se impuso a los adeudados con el exterior de la banca comercial”, promoviendo con ello el aumento del crédito en moneda extranjera (ME).

²⁶ Nadie puede afirmar que es más fácil anclar las expectativas inflacionarias en un 4% por ciento que en el 2%. Hay que ponderar los beneficios y costos inflacionarios. Por ejemplo, la corrección de aquellos pagos nominales asociados a la inflación puede tener efectos inflacionarios mayores. Al respecto, Blanchard et al. señalan que un riesgo mayor, en el caso de los países desarrollados, sería el uso de la indexación salarial que reduciría la eficacia de la acción política (Blanchard, Dell’Ariccia y Mauro: 2010). Pero, como ellos mismos dicen, el tema sigue siendo si los costos son compensados por los potenciales beneficios que traería una elevación de la meta inflacionaria. En todo caso sus efectos distorsionadores serán mínimos, mientras la inflación se mantenga en un solo dígito que, para el caso del Perú, está más cerca de la inflación mayor al 3% registrada en gran parte del período 2006-2016. Esto fortalecería, además, la reputación del Banco Central.

Según datos para 2015 había casi un tercio de los créditos en ME, además de la inflación. Por esta razón en el directorio del BCRP había mucho temor al incremento del tipo de cambio. En su esfuerzo por impedir que suba, “quemaron” casi el 50% de las reservas internacionales. Estas bajaron de un nivel equivalente al 24.4% del PBI al 30 abril de 2013, a 12.8% del PBI al 30 de mayo de 2016.

Los que se oponen a la elevación de la meta no criticaron la utilización del encaje, además de la tasa de interés de referencia, como instrumento de política monetaria. Dicen que en un sistema financiero dominado por bancos “se puede recurrir a la tasa de encaje bancaria como sustituto de la tasa de interés”. Tampoco criticaron cuando Velarde y Castilla dolarizaron e “internacionalizaron” a nuestro mercado de capitales subdesarrollado. No hicieron ni hacen nada por fortalecer el mercado doméstico de capitales en soles, para mejorar de esta manera la eficiencia de la tasa de interés como instrumento de la política monetaria.

- ❑ Mantener un tipo de cambio real alto y competitivo por largos períodos, con la aplicación eficiente de la regla de intervenciones esterilizadas en el mercado cambiario; y, simultáneamente acumular lo más posible la posición de cambio del BCRP.

Aparte de la inversión en infraestructura, este es otro componente de la política industrial. Las actividades industriales existentes y la aparición de otras nuevas necesitan un tipo de cambio real que abarate sus precios y que les permita competir con las importaciones. En una economía abierta, este es uno de los instrumentos más importantes para diversificar el aparato productivo. Mantener un tipo de cambio real estable y competitivo “es esencial para el crecimiento en una economía abierta, de mercado y en desarrollo” (Ros, 2013) , porque modifica los precios relativos a favor de la producción de bienes y servicios transables y también porque aumenta la rentabilidad de la inversiones privadas en las actividades industriales y agroindustriales (que son en esencia transables) y promueve —como dice Ros, 2015— una reasignación de recursos a favor de estas actividades. Además, un tipo de cambio real competitivo “es una forma de subsidiar todos los sectores no tradicionales (mayormente transables), sin costos administrativos y sin propiciar comportamientos de búsqueda de rentas y corrupción” (Frenkel: 2005 y Rodrik: 2003). Pero, para que el tipo de cambio aumente hay que regular el movimiento de capitales.

Según la teoría macroeconómica, un régimen de tipo de cambio flotante permite aislar la economía doméstica de las fluctuaciones financieras internacionales: la moneda se aprecia cuando entran capitales y se deprecia cuando salen. Sin embargo, como señala Dani Rodrik “pocas economías toleran (estos) reajustes cambiarios. La apreciación abrupta de la moneda local destruye la competitividad internacional del país. Y la depreciación abrupta provoca consecuencias inflacionarias que la convierten en pesadilla de los bancos centrales” (2014b).

Blanchard, et al., también sostiene lo mismo acerca de los efectos de las fluctuaciones cambiarias en el nivel de actividad:

“Las grandes fluctuaciones de los tipos de cambio, debido a cambios bruscos en los flujos de capital (...) o de otros factores, pueden crear grandes interrupciones en el nivel de actividad. Una apreciación de gran tamaño puede presionar al sector transable, y hacerle difícil crecer nuevamente cuando disminuye el tipo de cambio. Además, cuando una parte significativa de los contratos nacionales están denominados en moneda extranjera (o están de alguna manera vinculados a sus movimientos), bruscas fluctuaciones en el tipo de cambio (especialmente las depreciaciones) pueden causar graves efectos de hoja de balance, con consecuencias negativas para la estabilidad financiera y, por tanto, del producto. (En consecuencia) los bancos centrales de las pequeñas economías abiertas deben reconocer abiertamente que la estabilidad del tipo de cambio es parte de su función objetivo. Esto no implica que las metas inflacionarias deban ser abandonadas. De hecho, al menos en el corto plazo, la movilidad imperfecta de capitales dota a los bancos centrales de un segundo instrumento en la forma de acumulación de reservas y la intervención esterilizada. Esta herramienta puede ayudar a controlar el objetivo externo, mientras que los objetivos domésticos se dejan a la tasa política” (Blanchard, Dell’Ariccia y Mauro 2017: 210).

El tipo de cambio real estable y competitivo puede ser también un objetivo de política legítimo al igual que la meta de inflación. Teóricamente, una regla de política cambiaria puede ser legítimamente incorporada junto con una regla política monetaria en un modelo tipo Mundell-Fleming. Como señala Dancourt:

“(U)na regla de Taylor para el manejo de la tasa de interés, dirigida al equilibrio interno, con una regla de intervención cambiaria que rema en contra de la corriente,

dirigida al equilibrio externo, puede estabilizar el nivel de precios y la actividad económica ante los choques externos. El BCRP debe reducir la tasa de interés y vender moneda extranjera ante choques externos adversos y debe subir la tasa de interés y comprar moneda extranjera ante choques externos favorables” (2012: 2).

Por otro lado, según la tradición estructuralista, un tipo de cambio real estable y competitivo es muy importante para las economías en desarrollo. Según esta tradición —como nos recuerda Epstein y Yeldan— el tipo de cambio real influye en el nivel de empleo y, en general, en el nivel de actividad, a través de varios canales:

“(1) afectando el nivel de demanda agregada (el canal macroeconómico); (2) afectando el costo relativo de la mano de obra y, por lo tanto, afectando la cantidad de mano de obra contratada por unidad de producto (el canal de intensidad de trabajo); y (3) afectando el empleo a través de su impacto en la inversión y el crecimiento económico (el canal de desarrollo). Si bien el tamaño y la dirección de sus efectos a través de estos canales pueden diferir de un país a otro, es probable que mantener un tipo de cambio real competitivo y estable tenga un impacto positivo en el empleo a través de una combinación de estos efectos” (2008: 139; véase también Frenkel y Taylor: 2007; Frenkel y Ros: 2006)

Pensando en el caso de México, Epstein y Yeldan señalan: “que la política monetaria fue asimétrica con respecto a los movimientos de los tipos de cambio: se ajustó cuando los tipos de cambio se depreciaron, pero no se hizo expansiva cuando los tipos de cambio se apreciaron. Esto generó un sesgo a favor de una tasa de cambio sobrevaluada en México” (2008: 140) (Galindo y Ros 2008). Por lo tanto, para evitar este sesgo que afecta a la producción de transables, se debe adoptar

“una política monetaria "neutral" para que el banco central de México responda simétricamente a los movimientos del tipo de cambio y, por lo tanto, evite el sesgo hacia la sobrevaluación sin cambiar fundamentalmente el marco de metas de inflación. (Galindo y Ros dicen que) "el banco central promovería un tipo de cambio competitivo estableciendo un piso al tipo de cambio para evitar una apreciación excesiva (una banda asimétrica...). Esto implicaría intervenir en el mercado de divisas en momentos en que el tipo de cambio llega al piso (es decir, un tipo de cambio apreciado), pero permite que el tipo de cambio flote libremente de otra manera". (...)

Dicho piso funcionaría contra las entradas excesivas de capital de los especuladores porque sabrían que el banco central intervendrá para detener la apreciación excesiva. Si es necesario, Galindo y Ros también proponen controles temporales de capital” (Epstein y Yeldan 2008: 140).

La defensa del piso o límite inferior permitiría, además, acumular reservas (posición de cambio del banco central) que se destinaría a evitar solo saltos excesivos del tipo de cambio ante una salida brusca de capitales. En consecuencia, el límite superior no tendría por qué ser rígido.

Hay experiencias exitosas de países que optaron por un tipo de cambio real alto y estable. Son conocidos los casos de algunos países del Este del Asia y de China, pero que también utilizaron, entre otras, las políticas comerciales de protección temporal para sus industrias nacientes. Sin embargo, son más ilustrativas las experiencias ocurridas en la región de Latinoamérica, precisamente en las décadas de predominio de las políticas neoliberales.²⁷

Por ejemplo, tenemos el caso de Chile que optó por la liberalización comercial, pero que, desde 1982 hasta fines de los noventa, lo acompañó con un tipo de cambio real alto y con restricciones a los movimientos de capital de corto plazo. Entre 1982 y 1988, el peso chileno se depreció en casi 120%. Sobre el crecimiento excepcional de sus exportaciones, Ffrench-Davis dice: “tan notable desempeño estuvo asociado, durante las últimas dos décadas, a políticas heterodoxas más bien activas que procuraron preservar un tipo de cambio real competitivo y generar capacidad exportadora, en contraste con la implantación, únicamente, de reformas económicas ortodoxas, como ocurrió en los setenta” (2004: 301-302).

El otro caso es el de México con un Tratado de Libre Comercio y reformas neoliberales. Después de la crisis de 1994-1995, se inició un proceso de recuperación de su economía que coincidió con el ciclo expansivo de la economía norteamericana, pero que fue impulsado fundamentalmente con un tipo de cambio real alto “heredado de los ajustes cambiarios que ocurrieron durante la crisis. Esta feliz combinación de factores se revierte a principios de siguiente década (2000-2010) cuando reaparece la tendencia a la sobrevaluación cambiaria y se produce la recesión de la economía de los Estados Unidos” (Casar y Ros: 2004). México,

²⁷ Los bancos centrales, según Epstein y Yeldan, “no incorporaron en sus esquemas de política objetivos sobre el nivel del tipo de cambio aunque en la práctica actuaron en contra de su volatilidad. Aún con el esquema de metas de inflación, los autores sostienen que se puede adoptar una política cambiar más activa; en otras palabras apoyándose en otras evidencias empíricas, señala que sería legítimo adoptar un objetivo cambiario junto con una meta de inflación.” (2008: 138)

como Chile, tiene ahora una canasta exportadora más diversificada con productos manufacturados, que le ha dado —como dice Ros— mayor flexibilidad y capacidad de respuesta a las fluctuaciones de los mercados financieros y del comercio internacional.

Un tipo de cambio real alto y competitivo es, en el contexto de globalización y el grado de desarrollo actual de Perú, uno de los instrumentos fundamentales de industrialización y, por lo tanto, de diversificación de su capacidad productiva y de su canasta exportadora. La pasividad frente al tipo de cambio atenta contra el proceso de desarrollo no-extractivista, y contra los objetivos de generación de empleo, creación de mercados e inclusión social.

Los que se oponen al objetivo de un tipo de cambio real estable y competitivo sostienen que no es posible lograrlo porque el tipo de cambio real “depende esencialmente de lo que pasa afuera”. Al respecto hay que señalar que las intervenciones esterilizadas de un Banco Central, son similares a las entradas de capitales (cuando vende dólares al mercado) o a las salidas de capitales (cuando compra dólares del mercado). No hay que culparle ni a los “influjos de capital” ni a lo que “pasa afuera” de la notable apreciación de la moneda y de la consecuente pérdida de competitividad ocurrida desde el gobierno de García hasta la actualidad.

En el mundo globalizado actual donde la política arancelaria ha perdido importancia, el tipo de cambio no puede ser dejado al arbitrio del libre mercado. Un tipo de cambio real estable y competitivo constituye el principal instrumento de diversificación productiva, pues su objetivo debe ser abaratar las exportaciones con valor agregado y contenido tecnológico, y, al mismo tiempo, encarecer las importaciones.

La propuesta de industrialización y diversificación productiva como parte de una economía de mercado abierta al mundo, para ser viable en el escenario de la globalización actual requiere la adopción de una política monetaria y cambiaria autónoma. La apertura financiera y la libre movilidad de capitales dificultan la administración de la tasa de interés y el tipo de cambio real, dos precios relativos importantes que influyen en la demanda de inversión privada.

Por consiguiente, existen razones de carácter financiero y productivo para adoptar una política cambiaria activa. Por un lado, el aumento del tipo de cambio reduce los costos en dólares de las empresas y, por otro lado, la depreciación de la moneda reduce la tasa de depreciación esperada (porque el tipo de cambio se acerca al esperado) con lo cual se desincentiva la adquisición de activos externos. Así se influye positivamente en la rentabilidad de los sectores transables y se protege al mercado nacional. Es necesario tener la libertad de

fijar la tasa de interés (la tasa del banco central) sin referencia a las tasas prevalecientes en el resto del mundo; y, para que esto sea posible, hay que controlar el flujo internacional de capitales, asegurar un tipo de cambio real estable y competitivo con intervenciones esterilizadas activas y seguir acumulando de reservas.

¿Cómo hacerlo? Una vez elevado el tipo de cambio se morigera sus fluctuaciones mediante intervenciones esterilizadas simétricas del BCRP en el mercado cambiario o tratando fundamentalmente de evitar la apreciación del tipo de cambio real que hace perder competitividad a la producción de transables. Las intervenciones son esterilizadas porque se eliminan sus efectos monetarios, para de esta manera independizar relativamente el objetivo cambiario del objetivo antiinflacionario. Esto—como dicen Galindo y Ros 2008— es:

“mover la política monetaria hacia una postura más neutral (es decir, hacia una respuesta más simétrica a los choques de tipo de cambio). (...) En este contexto, una política monetaria neutral no implica que el banco central pierda credibilidad en su compromiso de controlar la inflación. Una política monetaria neutral tendrá al menos dos impactos principales. Primero, permitirá una política monetaria con menos sesgo contra el crecimiento económico. Es decir, si el efecto secundario de una política monetaria contractiva es una reducción, al menos en el corto plazo, del crecimiento económico, una política monetaria neutral contribuirá, en el margen, a un crecimiento económico más dinámico. Segundo, una política monetaria neutral no contribuirá a una sobrevaluación del tipo de cambio real y, por lo tanto, no tendrá un sesgo adicional contra el crecimiento económico a través del canal del tipo de cambio real” (2008: 210-211)

Hoy casi todos los bancos centrales operan con metas explícitas de inflación y una regla monetaria a la Taylor. Sin embargo, recién desde el FMI, institución que propició la aplicación de las políticas neoliberales, se acepta la posibilidad de que los bancos centrales tengan dos objetivos (baja inflación y tipo de cambio estable) y dos instrumentos (tasa de interés de referencia e intervención esterilizada). (Véase Ostry, Ghosh, y Chamon: 2012).

Las intervenciones esterilizadas tienen una especie de *by product*: permiten al BCRP acumular reservas internacionales. Una economía abierta y parcialmente dolarizada, como la peruana, se protege de los efectos de la salida de capitales y de los ataques especulativos contra la moneda nacional con las reservas internacionales que acumula el BCRP.

La acumulación de reservas aparece como política explícita solo después de la crisis bancaria de 1998-2000. El BCRP no tenía reservas suficientes para anular el efecto de la fuga de capitales en el tipo de cambio. El aumento abrupto del tipo de cambio que siguió a esta fuga, quebró a los bancos que prestaron dólares a empresas y personas con ingresos en soles.

□ Mejorar la eficiencia de las Políticas Monetaria y Cambiaria

Para mejorar la eficiencia de las políticas monetaria y cambiaria, son condiciones indispensables la adopción de las siguientes tres políticas:

- Restricciones fiscales y de otro tipo a la entrada y salida de capital financiero especulativo.

La libre movilidad de capitales es parte fundamental de las políticas neoliberales que patrocinaron organismos multilaterales como el FMI. Por eso, los controles de capital fueron proscritos, por ejemplo, en los TLC y otros tratados internacionales. Luego de la crisis asiática y rusa de 1997-1998, algunos países cuestionaron la citada proposición neoliberal controlando o regulando el flujo internacional de capitales. La necesidad de controles se hizo más evidente con la notable entrada de capitales que siguió a la crisis financiera de 2008-2009, debido a que acentuó la apreciación monetaria asociada al auge primario exportador de países como el nuestro.

No solo importa el nivel del tipo de cambio (que sea alto o bajo), sino también sus fluctuaciones. Las significativas entradas y salidas de capitales en un contexto de libre movilidad, complican las decisiones de inversión privada nacional en los sectores de producción de bienes comercializables internacionalmente. Las decisiones de inversión suponen flujos de ingresos en un horizonte temporal largo; por lo tanto, las fuertes fluctuaciones del tipo de cambio afectan estas decisiones. De otro lado, la apreciación monetaria cuando ocurre en medio de una crisis internacional que implica una caída de la demanda externa reduce la rentabilidad de la producción manufacturera exportable y, en consecuencia, el empleo y la producción. Las empresas privadas más afectadas con esta situación son las que tienen dificultades de acceso al financiamiento y un casi nulo poder de mercado (las pequeñas y medianas empresas que operan en los sectores transables).

En consecuencia, para asegurar el objetivo de un tipo de cambio real estable y competitivo, el Banco Central debe aplicar activa y adecuadamente su regla de intervenciones esterilizadas para evitar fundamentalmente las apreciaciones, junto a restricciones fiscales y regulaciones monetarias al movimiento de capitales. En otras palabras, las intervenciones y regulaciones deben estar orientadas no solo a evitar significativas apreciaciones o depreciaciones monetarias —asociadas a la libre movilidad de capitales, sino también a asegurar un tipo de cambio que contribuya con la competitividad de la producción industrial, agroindustrial y agrícola.

Para una buena administración de la economía nacional de mercado abierta al mundo es necesario tener la libertad de fijar una tasa de interés apropiada —la tasa de interés del BCRP—, sin dependencia de las tasas prevalecientes en el resto del mundo. Para que esto sea posible, se deben introducir regulaciones claras al flujo internacional de capitales como política complementaria a las intervenciones cambiarias esterilizadas y de acumulación de reservas internacionales del Banco Central.

El 14 de noviembre de 2012, el FMI dio su aprobación a los controles de capital, “legitimando el uso de impuestos y otras restricciones a los flujos financieros transfronterizos”. De patrocinador de la liberalización financiera, el FMI ha pasado a reconocer que “la globalización financiera puede ser perjudicial —puede inducir a crisis financieras y a movimientos de divisas económicamente desfavorables” (FMI 2012: 13-31). Aunque Rodrik aconseja no “exagerar el grado de cambio de parecer en el FMI, que aun considera la libre movilidad del capital como un ideal en el que convergerán eventualmente todos los países. El FMI trata los controles de capital como un último recurso que debe implementarse en circunstancias muy específicas” (2012).

Gopinath también es partidario de los controles:

“Las finanzas internacionales como las finanzas domésticas resultan ser mucho menos benignas de lo que se pensaba y toda su complejidad merece atención, incluidos los fuertes efectos indirectos en los países en un mundo de finanzas globalizadas. Existen argumentos sólidos para intervenir en los mercados de capital, incluyendo el uso de controles de capital y una regulación macroprudencial, basada en fallas del mercado, como las externalidades pecuniarias y las externalidades de la demanda agregada. Al mismo tiempo, uno no debe “tirar al bebé con el agua de la tina” ya que no todos los

flujos de capital tienen consecuencias negativas para los países receptores”, como es el caso de la inversión extranjera directa. (2017: 15)

La cautela de algunos o la advertencia de otros, en el sentido de que los controles o regulaciones al movimiento de capitales debe ser un recurso de última instancia, contrasta con la posición de los economistas de la CEPAL y otros de la corriente estructuralista. Para estos, las economías en desarrollo deben “estar listas a aplicar medidas para desincentivar o imponer restricciones en casos de entradas masivas que pueden ser súbitamente revertidas” (Moreno Brid 2013: 24).

- Desdolarizar el sistema financiero y la deuda pública.

El sistema financiero de los años 1990 estuvo dolarizado al igual que la deuda pública: predominaba la deuda en dólares sobre la deuda en moneda nacional. Los bancos prestaban en dólares a clientes con ingresos en soles generando un descalce en sus hojas de balance. Debido a este descalce, la crisis asiática y rusa de fines de esa década produjo una crisis bancaria de envergadura: quebraron varios bancos que hoy ya no existen. El Estado hizo un enorme esfuerzo para evitar una crisis sistémica con la ejecución de los llamados programas de consolidación y rescate financiero que, entre los años 1999 y 2001, generaron una deuda pública interna en ¡dólares! de aproximadamente mil millones.

La dolarización de la deuda pública también provocó problemas fiscales y de sostenibilidad de la deuda. Debido al incremento notable del tipo de cambio, el gobierno tenía que destinar más soles de sus ingresos tributarios para honrar el servicio de la deuda externa. La consecuencia fue la reducción de los presupuestos para gastos sociales e inversión pública del gobierno. De otro lado, la elevación del tipo de cambio al reducir la capacidad relativa de repago de la deuda externa, ponía en cuestión su sostenibilidad pues había que generar mayores superávits primarios para honrar los intereses y amortizaciones.

La lección era clara: desdolarizar el sistema financiero y la deuda pública. Sin embargo, lo avanzado en esta ruta en los años 2003-2006 fue desandado por el actual presidente del BCRP. De acuerdo con información a fines de 2014, Velarde hizo muy poco por desdolarizar totalmente los créditos del sistema bancario. Desde el inicio de su gestión alentó el crédito en dólares al “relajar las regulaciones preexistentes sobre el encaje en moneda extranjera

para las líneas de crédito y al elevar la remuneración a este encaje”. En octubre de 2007, modificó las “normas de encaje para fomentar el financiamiento externo de largo plazo de los bancos y desincentivar el de corto plazo”. Ello, sin embargo, no impidió la alta dolarización de los créditos a grandes empresas y corporaciones (59.6%), a medianas empresas (58.1%), para financiar compra de vehículos (66.5%) y crédito hipotecario (33.5%).

Esta dolarización de los créditos obliga al BCRP a impedir que suba el tipo de cambio, porque, de lo contrario, se pondría otra vez en peligro a bancos y cajas de ahorro que han dolarizado sus créditos. Una crisis bancaria como la de los años 1999-2000 habría convertido al actual enfriamiento económico en una franca y prolongada recesión y en una crisis bancaria significativa. Hay que señalar, además, que las presiones al alza del tipo de cambio continuarán, si siguen subiendo las tasas de interés en Estados Unidos. Mientras mayores sean las tasas de interés en Estados Unidos, más capitales saldrán de las economías de países como el nuestro.

La dolarización, por el temor a exacerbar la salida de capitales en un contexto de depreciación de la moneda, impidió a la autoridad monetaria bajar oportunamente su tasa de interés para reactivar la economía. Por esta razón, se empezó a utilizar la tasa de encaje como instrumento de política monetaria. En un contexto de presiones devaluatorias aumenta la demanda de dólares y el retiro de los depósitos bancarios en soles. Por esta razón, las reducciones de la tasa de encaje generan escasez de liquidez en el sistema bancario y el consecuente aumento de la tasa de interés interbancaria.

Cuando en 2013 se inició la “normalización” de la política monetaria norteamericana con el anuncio del alza futura de las tasas de interés, la salida de capitales de nuestra economía se intensificó dando lugar a fuertes presiones al alza del tipo de cambio. El BCRP no logró revertir esta presión devaluatoria, no obstante que entre el 30 de abril de 2013 y el 30 de mayo de 2016 redujo su posición de cambio en 49.5% (vendió 24 460.5 millones de dólares). Recién, cuando se redujo la presión devaluatoria, el BCRP empieza a recuperar su posición de cambio. La posición de cambio del BCRP al 30 de mayo de 2019, asciende a los US \$ 40 809.2 millones, 82.5% de su nivel alcanzado al 30 de abril de 2013..

No bajó la tasa de interés para no exacerbar el alza del tipo de cambio y vendió dólares (redujo la posición del cambio del BCRP) para impedir que suba el tipo de cambio. El BCRP

utilizó dos instrumentos para un solo objetivo, el cambiario. De otro lado, utilizó la tasa de encaje (la redujo) para aumentar la liquidez en el sistema bancario y ayudar a la recuperación de la economía, pero esto provocó un efecto contrario al esperado. Con menores reservas de encaje, los bancos enfrentaron una escasez de liquidez frente a la demanda en aumento de retiros de los depósitos en moneda nacional, lo que presionó al alza de la tasa interés interbancaria, y, consecuentemente, a un encarecimiento del crédito precisamente cuando se requería abaratarlo.

Enfrentado con esta situación, el directorio del BCRP cambió de actitud: se interesó en la desdolarización del crédito porque la subida del tipo de cambio podría afectar la capacidad de pago de familias y empresas endeudadas en dólares, y que tienen ingresos en soles. Esto también afectaría a la banca comercial porque podría aumentar su cartera morosa.²⁸ Las medidas de desdolarización del crédito del BCRP, que comenzaron en aplicarse en 2013, redujo la dolarización del crédito: de diciembre de 2012 a marzo de 2018 el crédito al sector privado se redujo de 43.1% a 28.9%; mientras el crédito Corporativo y gran empresa bajó de 72.3% a 53.4%; y, el crédito a las Medianas empresas de 66.2% a 40.2%.

En resumen, para independizar la política monetaria (o el uso de su instrumento tasa de interés) de la política cambiaria y, al mismo tiempo, darle sostenibilidad a la política fiscal, es preciso desdolarizar el portafolio bancario y la deuda pública.

²⁸ Al respecto el Banco Central señala en su Reporte de Inflación de Diciembre de 2015, lo siguiente «La reversión de las extraordinarias políticas de expansión monetaria aplicadas por las economías desarrolladas, a raíz de la crisis financiera global, genera la necesidad de tomar medidas de política para que ello tenga el menor impacto en la economía nacional, donde la dolarización financiera, todavía representa una fuente importante de vulnerabilidad para el sistema financiero por los descalces de monedas que genera. Por ello, y de manera preventiva, el Banco Central ha implementado una serie de medidas con el objetivo de acelerar el proceso de desdolarización financiera observado en el Perú desde hace más de una década. Así, a partir de marzo de 2013 se establecieron encajes adicionales en función al comportamiento del crédito hipotecario y vehicular en moneda extranjera con el objetivo de acelerar el proceso de desdolarización, y a partir de octubre del mismo año también se estableció un encaje adicional en función a la evolución del crédito total en moneda extranjera excluyendo comercio exterior. Estos encajes se establecieron inicialmente en función de límites al crecimiento de este tipo de créditos y a partir de diciembre de 2014, se exigió que el saldo de este tipo de créditos se reduzca de manera gradual, con metas a junio y diciembre de este año. Recientemente se han establecido menores límites para diciembre de 2016» (2015: 112).

- Fortalecer el mercado doméstico de capitales en soles.

La puesta en funcionamiento del Programa de Creadores de mercado de deuda doméstica en soles en marzo de 2003 con la participación de cinco importantes bancos privados, pretendía, como uno de sus objetivos, estimular la expansión del mercado doméstico de capitales en moneda local mediante el desarrollo de una curva de rendimientos en el mercado de deuda pública interna, también en soles, que sirva de referencia al sector privado para emitir deuda en la misma moneda local, reduciendo sus riesgos de mercado, cambiario y de tasa de interés, y, por supuesto, combatiendo o evitando de este modo la dolarización de la economía.

En más de dieciséis años de funcionamiento de este programa hay logros importantes, como las emisiones de deuda pública de mediano y largo plazo, la disminución de las tasas de interés de la deuda de diversos plazos, y la generación de precios y rendimientos de mercado para referencias de emisiones privadas que van hasta los treinta o cuarenta años de plazo, a renta fija y en soles. Sin embargo, sus efectos en el desarrollo del mercado de capitales no fueron significativos. Este mercado todavía tiene muchas deficiencias y problemas. Es un mercado con un alto nivel de concentración: no solo hay pocos inversionistas institucionales sino pocos emisores de instrumentos. Según José Manuel Peschiera, titular de la Superintendencia del Mercado de Valores (SMV), “los grupos que son dueños de los principales bancos del país también controlan las mayores administradoras de fondos mutuos y algunas de las principales corredoras, lo que aumenta las probabilidades de que un problema en una de las principales entidades de préstamos se propague a través del sistema financiero”. El efecto de esta concentración es una menor “competencia entre los bancos y los mercados de capitales como fuentes de financiamiento” (Kang y Yao: 2018).

Además, el mercado de capitales tiene un grado de profundidad bajo. Entre diciembre de 2015 y marzo de 2018, el porcentaje de la deuda pública en bonos soberanos y letras del tesoro como porcentaje del PBI aumentó de 8.1% a 12.9%; y, la Capitalización Bursátil también como porcentaje del PBI aumentó de 50.5% a 78.0%. De otro lado, la deuda privada en Bonos corporativos como porcentaje de la deuda total del segmento corporativo pasó de 14.3% a 14.9% (BCRP 2018c: 35). Asimismo, la liquidez del mercado — es decir, el nivel de “rotación de la deuda soberana y de liquidez del mercado bursátil”—, es estructuralmente baja. De setiembre de 2016 a setiembre de 2017 la rotación de los

bonos soberanos pasó de 0.51 a 0.94 veces (en Estados Unidos es de 11 veces). Por su parte, el indicador de liquidez del mercado bursátil “alcanza un valor de 2, que refleja la baja frecuencia de negociación de las acciones inscritas en la BVL” (BCRP 2017d:49).

En resumen, como se señala en BCRP, “el mercado de capitales doméstico sigue mostrando un lento crecimiento y un bajo grado de profundización, por lo que mantiene las características estructurales de poca liquidez, bajo grado de desarrollo de los inversionistas institucionales y con emisiones poco diversificadas. Estas características se reflejan en el nivel medio bajo del Indicador del Grado de Desarrollo del Mercado de Capitales (IGDMC). Con la última información disponible, el IGDMC obtiene la calificación de 4, sobre un máximo de 10, similar a la registrada en el Reporte de Estabilidad Financiera de noviembre de 2017” (2018: 35)

De otro lado, el mercado de capitales está muy influido por factores externos. Su dinamismo y desarrollo es altamente dependiente del crecimiento económico impulsado por el alza de precios de los *commodities*. Su rendimiento sigue a los precios de los minerales. “El 38% de la capitalización bursátil corresponde al sector minero, cuando el PBI minero explica el 14% del total. El mercado debiera reflejar una mayor representación de otros sectores” (Semana Económica: 2018). Esto explica también la existencia de pocos emisores de instrumentos. Hay que mencionar, asimismo, que con la desaceleración de la inversión extranjera, el endeudamiento corporativo en el mercado de capitales ya no crece al ritmo de antes. A octubre de este año 2018, según Credicorp Capital (El Comercio: 2018), las empresas locales han emitido deuda por unos US\$3.575 millones que representa solo el 48% de toda la deuda colocada durante el 2017; que totalizó US\$7.563 millones. La razón sería la falta de proyectos de inversión grandes que requieran montos importantes por desembolsar. Por lo tanto, parte importante de las emisiones efectuadas (40%) habrían sido para extender los plazos de vencimiento o reperfilarse la deuda. Desde que se inicia la desaceleración del crecimiento económico hay una reducción de la emisión total.

En lugar de solucionar estos problemas, se generaron retrocesos en los años en los que ejercía el cargo de ministro de economía Luis Miguel Castilla (2011-2014). Este ministro promovió la colocación de papeles en dólares en el mercado de capitales, además de “internacionalizarlo”. Con ello, distorsionó los objetivos del desarrollo del mercado en moneda local. Se tiene que enmendar este paso regresivo para que la adicción a endeudarse en dólares disminuya definitivamente y, con ello, desaparezca el riesgo

cambiarlo y de esta manera se allane el camino para poner al tipo de cambio al servicio de la producción y el empleo. Aunque con la devaluación de la moneda local frente a la divisa estadounidense se inició la reducción de la exposición al riesgo cambiario con mayores emisiones en moneda local, en años anteriores de crecimiento primario exportador las emisiones en dólares habrían superado el 46%. Nótese que en “el saldo en circulación al cierre del 2015 de todos los instrumentos de deuda (Bonos Corporativos, Subordinados, Arrendamiento Financiero, etc.) se observa una mayor exposición al riesgo cambiario, al representar las emisiones en dólares el 28.48% del total emitido” (*Equilibrium* 2016: 3)

La importancia de la curva de rendimiento de bonos soberanos

Hay que considerar que la configuración de una curva de rendimientos de la deuda pública con diversos plazos de maduración, justamente por servir de referencia para las emisiones privadas, puede ayudar al financiamiento de proyectos de inversión de las pequeñas y medianas empresas productivas, individualmente o en asociación, con garantías del Estado. Esto ayudaría a superar la concentración del mercado de capitales en pocos emisores.

También tiene que haber un manejo adecuado de la deuda pública para contribuir con el aumento de la liquidez y profundidad del mercado de capitales en soles. Un mercado líquido y profundo hará que la inversión productiva privada nacional —orientada a la producción para el mercado interno y de exportables no tradicionales—, supere la restricción de financiamiento de mediano y largo plazos que enfrenta. Lo que importa destacar aquí es que un mercado de capitales en soles, robusto y líquido, aumenta la competitividad en el mercado financiero abaratando el costo del endeudamiento. Es, además, la manera de morigerar el dominio de la inversión privada extranjera que usualmente no enfrenta restricciones de financiamiento ni de mercado, y que se orienta principalmente a la producción de *commodities* y algunos servicios.

Finalmente, hay que desandar el cambio regresivo efectuado por el ex ministro de economía, el señor Castilla, para permitir que la expansión del mercado doméstico de capitales en soles, contribuya con la definitiva desdolarización del sistema financiero y, además, para fortalecer el mecanismo de transmisión de la política monetaria, de modo tal que los cambios de las tasas interbancarias de muy corto plazo sobre la que ejerce

influencia directa la autoridad monetaria de acuerdo con la regla de política, generen movimientos similares en las tasas de mediano y largo plazos, que son las que finalmente influyen en el gasto privado de inversión doméstica. Es la manera de configurar una nueva estructura de precios relativos funcional a la transformación del actual estilo de crecimiento.

5.4.2 Las políticas fiscal y de endeudamiento

Al igual que las políticas monetaria y cambiaria, la política fiscal es fundamental para lograr el objetivo de construcción de motores internos de crecimiento económico. La cuenta corriente de la balanza de pagos, la inflación, los niveles de actividad y de empleo, así como la composición de la población ocupada y de la producción, son afectados por los tres tipos de políticas, en este sentido, todas están relacionadas entre sí.

(1) El esquema institucional y el desempeño de la política fiscal

En los años 2001-2004 se realizaron importantes cambios en el esquema institucional de política fiscal. Por ejemplo, en el año 2003 se creó el Programa de Creadores de Mercado de Deuda Pública Doméstica en moneda nacional, con varios objetivos: a) mantener un perfil de deuda pública sostenible incrementando notoriamente el peso de la deuda en moneda local; b) desarrollar el mercado de capitales en soles con la generación de una curva de rendimientos (de los bonos de la deuda pública con plazos de vencimiento distintos) referencial para las emisiones en la misma moneda local; y, c) mejorar la eficiencia de la política monetaria con el aumento de la competencia en el mercado financiero originado por la expansión del mercado de capitales en soles.

El Programa de Creadores de Mercado permitió reperfilear la deuda pública reduciendo riesgos de refinanciamiento, pre-pagar la deuda pública externa o en moneda extranjera y disminuir significativamente el ratio de deuda pública/PBI. También se creó la curva de rendimientos en soles, que es una referencia indispensable para la emisión de deuda en moneda local por parte del sector privado, es decir, que es fundamental para desarrollar el mercado de capitales en soles y, por lo tanto, para transformar los ahorros domésticos disponibles en

inversión productiva doméstica de mediano y largo plazo; y, asimismo, para eliminar la propensión a la dolarización de la economía. El objetivo último de estas transformaciones era lograr que el crecimiento económico sea realmente liderado por el sector privado nacional en una economía menos vulnerable y volátil.

Si bien aumentaron las emisiones del sector privado en el mercado doméstico de capitales, todas estas no fueron en moneda nacional. Los dos últimos gobiernos promovieron las emisiones privadas de deuda en dólares así como la posibilidad de que otros países de la región andina financien sus inversiones en el mercado local y en moneda extranjera. Tampoco se promovió la emisión de deuda de las pequeñas y medianas empresas en el mercado de capitales.

Desde el segundo gobierno de García se promovió la integración de los mercados de capitales de Perú, Chile y Bogotá, de tal forma que inversionistas chilenos, colombianos y peruanos pueden negociar en los tres mercados de manera simultánea. Esta integración desnaturalizó el objetivo de convertir el mercado de capitales en soles como el mecanismo de superación de la restricción de financiamiento de los inversionistas privados nacionales, porque desincentivó la participación de algunas empresas locales (en particular, las pequeñas y medianas) frente a empresas de Chile y Colombia consideradas menos riesgosas por su grado de desarrollo e historial crediticio. Las emisiones de las empresas peruanas requieren en muchos casos de garantías para bajar su costo financiero.

En los años 2001-2004, también se modificó la ley de Prudencia y Transparencia Fiscal (LPTF) de 1999 que limitaba absurdamente el incremento del gasto real no financiero del gobierno a 2% anual y el déficit fiscal anual del sector público consolidado a 1% del PBI. La ley que la sustituyó fue la de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LRTF) promulgada en el año 2003. Esta ley no cambió significativamente el contenido de la ley anterior, pues mantuvo el límite del déficit fiscal en 1% y sólo elevó a 3% el límite del crecimiento del gasto en términos reales. La LRTF no cambió radicalmente la naturaleza de la política fiscal. Pues, lo nuevo en materia de política fiscal, no fue la LRTF sino el “desarrollo de nuevas fuentes de financiamiento del déficit fiscal. Como ya fue señalado, en esos años el gobierno peruano creó un mercado primario de deuda pública de tal forma que se ampliaron las modalidades de financiamiento del déficit fiscal (...) El gobierno podía entonces financiar el déficit fiscal emitiendo bonos en moneda local (y no solo en moneda extranjera). De esta manera, se rompió la dependencia de la política macroeconómica doméstica de los dictados del FMI” (Mendoza 2018: 5-6).

Hasta el año 2013, la política fiscal siguió basándose en la fijación de metas de déficit, con lo cual los ajustes pro-cíclicos se hacían mediante las variaciones de la inversión pública afectando así a la inversión en infraestructura económica y social. Los gastos en salud y educación se mantuvieron relativamente estancados. Aumentaron recién a partir de los años 2012-2013. Durante los diez años de alto crecimiento (2003-2013), los gobiernos privilegiaron la generación de superávit primarios, los mismos que alcanzaron un promedio de 2.6% del PBI, no obstante que el ratio de deuda/PBI había disminuido significativamente. Los cálculos del déficit estructural también mostraron que la política fiscal de este período fue fundamentalmente contractiva.

Posteriormente, a partir del año 2013, cambió notablemente el esquema institucional de la política fiscal. La LRTF sufrió importantes modificaciones por la ley 30099, Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LFRTF) promulgada en el año 2013. Con esta ley se buscaba superar el carácter procíclico de la política fiscal, introduciendo una regla fiscal basada en el déficit estructural, cuyo propósito era eliminar los efectos transitorios de las variaciones de precios de los *commodities* o del ciclo económico en los ingresos tributarios. La LFRTF tuvo su prueba de fuego en el periodo reciente de desaceleración económica iniciado en el año 2013 con la caída de precios de los minerales. Precisamente cuando se requería de una política activamente contracíclica, los déficits consecutivos que se registraron en las cuentas fiscales, lo impidieron. Estos déficits no fueron ocasionados precisamente por una política fiscal expansiva, sino por medidas tributarias contraproducentes adoptadas por el gobierno de Humala. En el año 2014, en plena desaceleración económica, este gobierno redujo el Impuesto a la Renta (IR) para las empresas y personas naturales, mediante la ley 30296. Se propuso una reducción gradual de 30% a 28%, 27% y 26%, entre los años 2015 y 2019. Asimismo, se propuso incrementar, también de manera gradual, el impuesto a los dividendos como una manera de inducir la reinversión de utilidades. Estas medidas no reactivaron la economía como esperaban los que la impulsaron sino, por el contrario, con la reducción del impuesto a la renta, la estructura tributaria se hizo más regresiva. La reducción notable de la recaudación del IR, en el 2015, en S/ 5 411 millones se debió, en parte, a la aplicación de la rebaja en la tasa impositiva que ordena la ya mencionada ley 30296 (Baca y Ávila 2016: 310-312). En el año 2016, el déficit fiscal se situó por encima del 3.0% del PBI y la deuda pública subió a 25.0% del PBI.

Finalmente, el 22 de diciembre de 2016 se deroga la Ley 30099 (LFRTF) y se le sustituye por los decretos legislativos N° 1276, que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público no Financiero (MRTF-SPNF) y N° 1275 que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales (MRTF-SN). El primer decreto introduce cuatro reglas macrofiscales que entraron en vigencia en enero del año 2018: (1) límite de endeudamiento público hasta 30% del PBI, permitiéndose un desvío temporal, excepcionalmente, de hasta 4% del PBI; (2) límite de déficit fiscal del SPNF a 1% del PBI; (3) límite al crecimiento real del gasto público no financiero del gobierno general en función del promedio móvil de las tasas de crecimiento del PBI pasadas y proyectadas; y, (4) límite al crecimiento real del gasto corriente del gobierno general excluyendo el gasto de mantenimiento en función al crecimiento del gasto público no financiero (MEF: 2016). Por su parte, el segundo decreto que corresponde a los gobiernos sub-nacionales y que entró en vigencia en enero de 2017, incorpora una regla que establece límites al saldo de la deuda total y una regla que estipula que el ahorro en cuenta corriente no debe ser negativo. (Poder Ejecutivo: 2016)

Al derogarse la Ley N° 30099 con ambos decretos legislativos, se eliminó la regla estructural introducida por la LFRTF del año 2013, sustituyéndola por las cuatro reglas mencionadas “cuya interacción, como dice el Consejo Fiscal en su Informe N° 008-2016-CF, no evita totalmente la prociclicidad del gasto público, aunque hace mucho más transparente el seguimiento de dichas reglas” a diferencia que la regla estructural que está basada “en la estimación de variables no observables cuyo cálculo y monitoreo es más complejo y su transparencia más limitada” (Consejo Fiscal 2016: 5).

El Consejo Fiscal explicó por qué el MRTF reintrodujo la política fiscal convencional procíclica. De acuerdo con dicha norma, la evolución del nivel del gasto no financiero del GG está determinado por el cumplimiento de las tres primeras reglas macrofiscales. “De cada una de estas reglas se deriva un límite al gasto no financiero del GG. Como se requiere el cumplimiento conjunto de estas reglas, el límite efectivo del gasto no financiero del GG deberá ser el menor de los tres límites posibles. La cuarta regla, la del gasto corriente del GG, no afecta el nivel, sino la composición del gasto no financiero del GG. (Por otra parte), en episodios de incrementos en la recaudación, el límite al GG lo impone la regla del gasto, en cuyo caso la regla será acíclica, siempre que el tope al crecimiento del gasto este alineado con el comportamiento de largo plazo de los ingresos. En contraste, cuando la recaudación se

desacelera, el límite lo impone la regla de resultado económico, generando un gasto procíclico: ante una contracción económica que reduce la recaudación el gasto debe disminuir para cumplir con dicho límite. Por otro lado, si el límite del gasto está dado por la regla de deuda, la regla es también pro-cíclica pues si cae el PBI, aumenta el ratio de deuda pública respecto al PBI y el gasto público se debe contraer. En suma, la aplicación conjunta de las reglas macrofiscales resulta en un gasto público con topes al crecimiento durante los auges y pro-cíclico durante las recesiones. Limitar la pro-ciclicidad de este conjunto de reglas, dependerá entonces del tope establecido por la regla del gasto” (Consejo Fiscal 2016: 5-6; véase también Mendoza: 2018).

En el año y once meses de vigencia de ambas normas (MRTF-SPNF y MRTF-SN) no hay evidencia de cambios sustanciales en los resultados de la política fiscal. Las nuevas reglas no hay modificado sustancialmente la tendencia de los ingresos y de los gastos. El año 2017 terminó con un déficit fiscal de 3.1% del PBI, a pesar de “una sub-ejecución del gasto en reconstrucción en 0.4% del PBI” (Consejo Fiscal 2018: 4). No hay resultados satisfactorios del plan de obras de reconstrucción y remediación en las zonas afectadas a inicios del año 2017 por El Niño costero en 13 regiones del país. Tampoco hay impulsos evidentes de reactivación económica.

En resumen, la contribución del Estado a la modernización de la economía y al desarrollo integrado de la nación, fue limitada en las últimas décadas por la política fiscal que restringió los gastos en educación, salud, saneamiento e infraestructura, debido a su carácter fundamentalmente pro-cíclico. Su énfasis en el cumplimiento de metas de déficit o superávit como porcentaje del PBI le quitó al gasto su carácter de instrumento de política. El presupuesto de gastos, en general, se gestionó de manera inercial e incremental, basándose en las estructuras de gasto de los años previos para luego debatir la asignación de los recursos adicionales disponibles. Tampoco cambió el carácter centralizado del presupuesto.

Este tipo de política fiscal redujo sustancialmente el gasto en inversión pública como porcentaje del PBI. De 6.0% en el período 1981-1987, bajó a 4.6 en el período 1991-2000 y a 3.3% en el período 2001-2008. En 2009-2014 subió a 5.4%; fue la primera vez que se enfrentó los efectos de la crisis externa con el aumento de la inversión pública. Sin embargo, en los años 2015-2017, a pesar del escenario internacional de estancamiento, el gasto en inversión fue de solo 4.6% del PBI. En términos reales, la inversión se contrajo en 3.3% promedio anual entre los años 2013-2017, después de haber crecido a la tasa promedio anual de 14.8% en los

años 2004-2013. La inversión pública, en todo el período neoliberal, fue la variable de ajuste cuando se trataba de reducir el déficit o iniciar la denominada consolidación fiscal.

Otro de los efectos fue la restricción de los gastos en educación. En la segunda mitad de los años 1970 se gastó en educación, en promedio, 3.5% del PBI y 3.9% del PBI en 1986-1987. En la década de 1990 el gasto descendió a 2.5% del PBI; después aumentó hasta 2.89 en el período 2000-2012. Desde el año 2013 aumenta hasta alcanzar un máximo de 3.98% del PBI. Luego se estanca en 3.8% en los años 2016 y 2017. No alcanzamos siquiera el promedio de la región de América Latina y el Caribe que en el año 2014 llegó a 5.326%. Los otros gastos sociales tuvieron similar comportamiento.

(2) Reforma de la política Fiscal

Las siguientes propuestas de reforma están orientadas a mejorar la eficiencia de la política fiscal, para promover tanto la estabilidad macroeconómica como la transformación de la estructura productiva y del actual estilo de crecimiento. Estas reformas son:

- ❑ Implementar una regla explícita contra-cíclica utilizando la trayectoria del superávit primario que hace sostenible la deuda y, al mismo tiempo, reperfilarse la deuda adoptando una estrategia de manejo de pasivos que aumente la duración de la deuda y limite el pago de sus servicios hasta un porcentaje igual o menor a 1.0% del PBI.

Para gestionar de modo eficiente la política fiscal y evitar solicitar excepciones legales cuando es inevitable el incumplimiento de las reglas macrofiscales, se debe introducir una regla contracíclica basada en el superávit estructural que hace sostenible la deuda y, por lo tanto, a la propia política fiscal. La mejor recomendación que proviene de la teoría, es contar con estabilizadores automáticos y, por supuesto, en este caso es mucho más potente una regla fiscal contracíclica que estar pensando en sanciones a los funcionarios que incumplen con las metas fiscales.

Además, se tiene que cambiar la estructura de la deuda aumentando notablemente la participación de la deuda interna en soles hasta un límite no menor al 80.0% del total. Actualmente, el 41.9% de la deuda pública está en moneda extranjera y, por lo tanto, está

sujeta al riesgo de mercado cambiario. Además, la profundización y la mayor liquidez del mercado interno de deuda soberana permitirán desarrollar el mercado de capitales en soles.

El 48.3% y el 49.3% de los servicios de la deuda externa e interna, respectivamente, se concentran en los próximos 8 años (julio 2018 a diciembre de 2026). Si no se reperfila la deuda el gobierno actual tendría que pagar por amortizaciones e intereses un promedio de 2 282 millones de dólares anuales de la deuda externa y 3 274.3 millones de dólares de la deuda interna, que en conjunto equivalen al 2.6% del PBI de 2017. Este monto puede ser reducido para liberar 1 500 a 2 000 millones de dólares para destinarlos a gastos sociales e inversión pública.

El aumento de la duración de la deuda es un mecanismo que permite cambiar la estructura de financiamiento del gasto público. A mayor duración de la deuda pública, menor su riesgo de refinanciamiento porque se reduce su concentración en pocos años (7 u 8 años próximos). La magnitud de los servicios de no debe alcanzar el techo de 1.0% del PBI. Porcentajes superior al 1% es demasiado en un país que ha acrecentado su déficit de infraestructura social y ha reducido sus gastos en servicios. Las operaciones de reperfilamiento son las que permiten aumentar la vida media de la deuda y para ello el instrumento fundamental es la deuda pública doméstica en moneda nacional. La expansión y desarrollo de esta última puede permitirnos, por un lado, reducir sus riesgos de mercado —cambiario y de tasa de interés, cuando está última es variable— y, por otro lado, la administración de la deuda debe sustituir deuda con el objetivo de alargar la vida media de la deuda total. En suma, con las operaciones de reperfilamiento estaríamos haciéndole un mayor espacio a la inversión pública y a los servicios sociales para recuperar sus niveles históricos. Permiten ahorrar recursos equivalentes a un punto, o un punto y medio del PBI para destinarlos a inversión pública u otros gastos.²⁹

²⁹ El viernes 30 de noviembre, el MEF informó que se colocaron bonos soberanos por S/ 10 350 millones en el mercado internacional, para financiar operaciones de administración integral de deuda y prefinanciar el año 2019. Esta colocación creó una nueva referencia, a diez años en la curva de rendimientos en moneda local, el Bono Soberano 2029 con una tasa de interés de 5.95%. Además, este bono permitirá, como parte de la estrategia de manejo de pasivos, financiar el intercambio y recompra de bonos soberanos y globales con vencimiento en los años 2019, 2020 y 2029; y, pagar anticipadamente algunos créditos en dólares. El objetivo es mejorar el perfil de la deuda e incrementar la participación de la deuda en moneda local en el portafolio total, con lo cual se reduce el riesgo de refinanciamiento, el riesgo cambiario y se alarga la duración de la deuda. En consecuencia, es importante destacar que actualmente hay

- Priorizar la inversión en infraestructura pública en el contexto de un ordenamiento territorial que dé lugar a un nuevo esquema de regionalización que posibilite la descentralización.

La inercia del MEF mantiene un presupuesto centralizado y no resuelve el efecto distorsionador del canon minero. Los objetivos de la política fiscal no deben circunscribirse sólo al logro de la estabilidad macroeconómica y a cumplir con las obligaciones de largo plazo. Es importante que también tenga como objetivo la recuperación del papel del Estado como proveedor de servicios básicos de educación, salud, agua, saneamiento, electrificación y protección social, y a cerrar la brecha de infraestructura. La inversión pública y la redistribución de los recursos ordinarios, favoreciendo a los que no tienen canon, son los instrumentos más importantes para lograr el desarrollo equilibrado de todas las regiones del país.

La inversión pública debe aumentar hasta situarse en no menos del 7% u 8% del PBI. Lo mismo debe hacerse con el gasto social. Para ello, debe cambiar la estructura de financiamiento del gasto público total, reperfilando la deuda, reduciendo y redistribuyendo el monto de sus servicios por un período largo. Así, al mismo tiempo que se aumenta notoriamente la duración de la deuda, se “aplana” el monto de sus servicios con operaciones de manejo de deuda.

- Implementar la “regla de oro”³⁰ de la inversión pública según la cual el endeudamiento debe destinarse sólo a financiar el gasto de inversión y no el gasto corriente.

Mientras se hizo énfasis en el equilibrio de las finanzas públicas y en el mantenimiento de la deuda por debajo de un límite arbitrario (30% del PBI), el peso de la responsabilidad de la política macroeconómica de estabilización recayó en la política monetaria o, más específicamente, en la gestión de la tasa de interés de referencia por parte del BCRP con el objetivo de anclar las expectativas inflacionarias a la meta de inflación. Por esta razón, las diferentes reglas aplicadas durante las últimas décadas no solo convirtieron a la inversión pública en la variable de ajuste para el cumplimiento de las metas de déficit fiscal, sobre todo

una Estrategia de Gestión Integral de Activos y Pasivos que viene implementando el MEF orientado a incrementar el nivel de solarización de la deuda pública del país.

³⁰ La regla de oro, con un modelo de sostenibilidad fiscal, se encuentra desarrollada en el Capítulo IV de Jiménez (2008).

en las fases de contracción del ciclo, sino también limitaron su papel impulsor de la innovación, de la creación de mercados internos y del crecimiento económico. La ideología neoliberal relegó a la política fiscal de la gestión de las fluctuaciones y del crecimiento económico. Se afectó así, a la inversión pública en infraestructura económica y social, que es el principal mecanismo tanto de conexión de la economía con la demografía y geografía del país, como de atracción de la inversión privada nacional. Sin este tipo de inversión pública no es, ni será posible, superar la heterogeneidad tecnológica ni alcanzar su integración económico-espacial.

La política fiscal pro-cíclica redujo sustancialmente el gasto en inversión pública como porcentaje del PBI. De 6.0% en el período 1981-1987, bajó a 4.3% en el período 1991-2000 y a 3.2% en el período 2001-2008. En 2009-2010 subió a 5.6%, siendo la primera vez que se enfrentó los efectos de la crisis externa con el aumento de la inversión pública. En 2011-2014, alcanza un promedio de 5.3%; y, en 2016-2017, pleno enfriamiento económico, baja a un promedio de 4.6% del PBI. En términos reales la inversión pública se contrajo desde el año 2015 hasta 2017, a una tasa promedio anual de -3.3%, después de haber crecido a la tasa promedio anual de 24.2% en los años 2009-2010.

Las brechas de infraestructura son enormes. En agua y saneamiento la brecha, del periodo 2016-2020, alcanza un promedio de 3.6% del PBI; en transporte (ferrocarriles, carreteras, puertos y aeropuertos) es de 11.1%; en energía es de 5.9%; en educación y salud de 6.3%; etc. La brecha total alcanza el 35.9% del PBI en US\$ del año 2015 (EGP-UP y AFIN: 2015).

Para superar las brechas de infraestructura e impulsar el desarrollo y expansión de mercados internos, es preciso implementar la separación de los gastos de inversión pública de la contabilidad del déficit y la regla de endeudamiento sólo para gastos de inversión (Golden Rule). Según esta regla, la inversión pública neta de depreciación —es decir, el aumento del stock de capital público y/o social que da lugar a beneficios futuros— debe ser financiado con deuda, es decir, debe ser excluido de las reglas de presupuesto equilibrado. Así se libera a la inversión pública de las presiones contractivas o de austeridad cuando, al no existir una regla contracíclica, los ingresos fiscales disminuyen durante la fase recesiva del ciclo.

La “regla de oro” tiene su origen en los trabajos de Musgrave (1939 y 1959) y fue puesto en práctica después de la segunda guerra mundial. Es el caso del Reino Unido como de otros países que buscan, al igual que la “regla de oro”, la equidad intergeneracional mediante el

balance fiscal neutro a lo largo del ciclo implementada por Australia (Creel, et al.: 2007; Jiménez: 2008). Como señala Truger, la Regla de Oro permite:

“lograr la realización intertemporal del principio de pago según el uso en el caso de que el gasto público actual proporcione beneficios futuros. Permite financiar dicho gasto (= inversión pública neta) mediante déficits gubernamentales, promoviendo así la equidad intergeneracional. La inversión pública neta aumenta el stock de capital público y/o social y proporciona beneficios para las generaciones futuras. Por lo tanto, se justifica que las generaciones futuras contribuyan a financiar esas inversiones a través del servicio de la deuda. Las generaciones futuras heredan la carga de la deuda pública, pero a cambio reciben un stock de capital público y/o social correspondiente. El no permitir el financiamiento de la deuda con los beneficios de las generaciones futuras conduciría a una carga desproporcionada para la generación actual a través de impuestos más altos o un gasto más bajo, lo que crearía incentivos para la insuficiente provisión de inversión pública en detrimento de las generaciones futuras” (2015b: 221).

Para reorientar la política de gasto fiscal eliminando su sesgo pro-cíclico “el presupuesto público debe dividirse en dos partes, un presupuesto de gasto corriente con una meta de ahorro o de superávit primario corriente anual, y otro presupuesto de gasto de inversión pública basado en la regla de oro según la cual, durante el ciclo económico, el endeudamiento del gobierno se destinará a financiar solo el gasto de inversión y no el gasto corriente”³¹. A esta regla se le debe adicionar otra que asegure que “la deuda neta del gobierno como porcentaje del PBI (se mantenga), durante el ciclo económico, en un nivel sostenible, es decir, constante o decreciente de acuerdo a las condiciones iniciales de las que se parte. A partir del superávit primario que hace sostenible la deuda, se determina la meta de superávit primario corriente, el mismo que se utilizaría para incorporar una regla fiscal contracíclica. La regla de oro y la regla de sostenibilidad de la deuda o de la inversión, por ser formuladas para el largo

³¹ Para la implementación de la «Regla de Oro» se debe precisar qué se incluye en el concepto de inversión pública. Se deben incluir como parte de la inversión, los gastos en investigación y desarrollo, y los gastos en educación y salud. La idea es considerar como inversión pública a todo gasto que influya en el crecimiento de largo plazo de la economía. (Para una discusión sobre la implementación en Europa, de la «Regla de Oro», véase Truger: 2015b)

plazo, es decir, para un ciclo económico completo, permiten determinar la inversión pública que corresponde al *steady state* o la senda del producto potencial (Jiménez 2008: 189-190).

- Reformar el mercado de capitales haciéndolo predominantemente en moneda local y para facilitar la emisión de deuda por parte de las empresas privadas pequeñas y medianas. El desarrollo y profundización del mercado de capitales en soles, mediante un mayor impulso y promoción del Programa de Creadores de Mercados, debe convertirse en un mecanismo de endeudamiento alternativo al sistema bancario.

La crisis financiera internacional de fines de los años 1990 dio lugar a una intensa discusión teórica sobre los descalces de monedas en las hojas de balance de países como el nuestro. En el debate se identificó como el Pecado Original a la incapacidad de esos países de prestarse en el exterior en su propia moneda o, para ponerlo en otras palabras, a su rendición ante la tentación de endeudarse en dólares en el exterior. Como castigo por este pecado (“comerás el pan con el sudor de tu frente”) nuestros países no fueron capaces de prestarse, en su propia moneda y en su propio mercado, a plazos largos.

Las consecuencias de dicho pecado son conocidas: las deudas de nuestros países, sobre todo sus deudas públicas, enfrentaron dos riesgos que han frenado y todavía siguen frenando su crecimiento a largo plazo. El primer riesgo es del tipo de cambio. En cualquier país, como Perú, los agudos ruidos políticos y/o los shocks financieros externos adversos pueden provocar una salida de capitales y, por tanto, una devaluación monetaria. Si el país en cuestión no fuera un Pecador Original, la devaluación resolvería la crisis porque haría más competitiva a sus exportaciones. Este pecado impide poner el tipo de cambio al servicio de la producción y el empleo.

Cuando la deuda pública externa y en moneda extranjera representanta un porcentaje significativo de la deuda pública total, la devaluación aumenta el costo de sus servicios y, por tanto, al disminuir la capacidad de pago, puede forzar a realizar ajustes fiscales recesivos que, al desacelerar el crecimiento, empeoran aún más la situación de crisis. En general, en un país con descalces en las hojas de balance de sus agentes económicos, el tipo de cambio pierde su capacidad reactivadora. El segundo riesgo es el de refinanciamiento por el descalce de plazos de la deuda pública que impide fortalecer la relación entre el ahorro y la inversión productiva internos. Cuando no hay deuda pública en moneda doméstica, a renta fija y de mediano y

largo plazos, no hay curva de rendimientos referencial para las emisiones privadas de títulos en soles y también a renta fija.

La ausencia de un mercado doméstico desarrollado de deuda en moneda local refuerza el efecto negativo del Pecado Original sobre el crecimiento económico de largo plazo: se generalizan las preferencias de los inversionistas institucionales privados por títulos valores en moneda extranjera tanto en el mercado doméstico como el mercado internacional, es decir, se abusa, por así decirlo, del Pecado Original. Además, cuando el ahorro interno se utiliza para inversiones financieras en el exterior en moneda extranjera se rompe el círculo virtuoso entre ahorro y la inversión productiva privada domésticos.

Los estragos de la crisis dejaron, entonces, como enseñanza la necesaria superación del Pecado Original emitiendo deuda en moneda local y a plazos largos. En los años 2001-2003, se diseñó y adoptó la estrategia de endeudamiento de sustitución gradual de deuda externa por interna, a fin de reducir los riesgos asociados al tipo de cambio y a las tasas de interés a los que está expuesta la deuda pública total. La idea era reducir significativamente la concentración en obligaciones externas y promoviendo un financiamiento doméstico no inflacionario a través de la emisión ordenada e institucionalmente organizada de deuda interna en moneda local, a renta fija y a distintos plazos. El objetivo fue independizar las finanzas públicas del riesgo cambiario y de los shocks externos adversos, mediante el desarrollo de un mercado interno de deuda en moneda local a través de un Programa de *Primary Dealers* o de Creadores de Mercado. En resumen, este Programa hizo posible que se mantenga, en general, un perfil de endeudamiento público con niveles de riesgo aceptables.

Sin embargo, como señala Gopinath (2017: 12-14), citando a Du y Schregger (2016), “la reducción del Pecado Original en los mercados emergentes está limitada solo al endeudamiento soberano porque las empresas privadas de estos mercados continúan endeudándose en moneda extranjera. Por lo tanto, las políticas que fomentan la reducción de la deuda en moneda extranjera (junto con el mantenimiento de niveles de deuda totales sostenibles) deben seguir siendo parte del conjunto de herramientas de la gestión del flujo de capitales”.

- Reformar la estructura tributaria para mejorar los ingresos del Estado, hacerla más progresiva y, de esta manera, facilitar la aplicación de la regla contra-cíclica.

El segundo mecanismo para cambiar la estructura de financiamiento del gasto público es el aumento de la presión tributaria. Para empezar, hay que fomentar la cultura tributaria, hay que combatir la evasión y la elusión, al mismo tiempo que se modifica la composición de la estructura tributaria aumentando el peso de los impuestos directos. Además, hay que introducir un impuesto especial a la explotación de recursos naturales, así como eliminar las devoluciones y las exoneraciones sectoriales y regionales que no cumplen su cometido.

Las distintas medidas tributarias de los últimos años y la fuerte dependencia de la recaudación de la producción y exportación primaria, son las responsables de la notable reducción de la presión tributaria ocurrida desde el inicio de la desaceleración económica. La presión tributaria registrada el año 2017 fue de 12.9% del PBI (equivalente a S/. 90 706 millones); cuatro puntos por debajo de 16.9%, nivel que alcanzó el año 2012 en pleno auge de los precios de los *commodities*.

El aumento de la presión tributaria también modifica la estructura de financiamiento. Además de combatir la evasión y la elusión,³² es preciso modificar la composición de la tributación incrementando el peso de los impuestos directos (sin poner el énfasis en los que provienen de las rentas por trabajo), y eliminar las exoneraciones sectoriales, regionales y otras ventajas tributarias especiales que no cumplen su cometido, como las devoluciones de impuestos. Con un mayor peso para los impuestos directos se elimina el sesgo inequitativo de la tributación hoy dominada por la imposición indirecta.

³² Hasta la fecha no hay decisión sobre la aplicación de la Norma XVI que fue introducida con la modificación del código tributario mediante el DL 1121 de julio de 2012. La aplicación de la Norma fue suspendida por Ley N° 30230, del 12 de julio del 2014; y, en setiembre de 2018 se planteó activar la cláusula antielusiva mediante Decreto Legislativo 1422, pero hasta la fecha no se emite el Decreto Supremo para activar la ley. La elusión es una práctica mañosa utilizada principalmente por las empresas para no pagar impuestos sin aparentemente incumplir la ley. Se inventan servicios a terceros, se inflan costos indirectos, se hacen transferencias hacia paraísos fiscales y se elaboran otros esquemas artificiosos con el propósito de no pagar impuestos. Esta práctica mañosa de no pagar impuestos pertenece fundamentalmente a las grandes empresas. La CONFIEP y la CCL de Lima fueron las que iniciaron la presión para la no aplicación de la Norma XVI argumentando que podría utilizarse de manera arbitraria y políticamente. Es importante señalar que, según la SUNAT, al Estado le cuesta 56 000 millones de soles al año el incumplimiento de obligaciones tributarias por elusión y evasión.

VI. CONCLUSIONES

La economía peruana sigue siendo heterogénea, con algunas actividades modernas tecnológicamente y de alta productividad y otras donde el desarrollo tecnológico y productividad son bajos. Esto se refleja en una concentración de la ocupación en empresas de 1 a 10 trabajadores (72.2%), con un ingreso per cápita promedio mensual de 993 soles y en las que el 88.5% de dicha ocupación es informal. De otro lado, el 46.6% de la PEA ocupada está subempleada y el 72.5% es informal. Además, el 79.9% de este empleo informal tiene un nivel educativo de sólo hasta secundaria completa. Por último, el 75.5% del empleo informal se concentra en los sectores agricultura, pesca, comercio y otros servicios. Si se adicionan los sectores transportes y comunicaciones, este porcentaje se eleva a 84.7%.³³

Los datos anteriores revelan una economía donde un alto porcentaje de los trabajadores es de baja calificación y de bajos ingresos, además de una concentración del empleo en los sectores agricultura, comercio y otros servicios. El empleo formal, que constituye solo el 27.5% de la PEA ocupada, está ubicado mayoritariamente (58.0%) en empresas de 51 y más trabajadores con un ingreso per cápita promedio mensual es de 2 391.7 soles. Asimismo, el 36.8% de este empleo tiene educación superior universitaria y más de la mitad (51.9%) se ubica en otros servicios sector en el que se encuentran las actividades de electricidad, gas y agua y la intermediación financiera.

Otro hecho notable es la escasa conexión de la economía con la geografía. El 48.1% del PBI se genera en el departamento de Lima y el 40.0% en Lima Metropolitana. El porcentaje sube a 71.8% si se le agrega los departamentos Ancash, Arequipa, Cusco, La Libertad y Piura. La concentración espacial del empleo es similar. El 77.0% del empleo total y el 92.2% del empleo formal se encuentran en el área urbana; y, el 31.4% del empleo total se encuentra en Lima.

Persiste el dualismo productivo mencionado por Matos Mar (2012) que genera exclusión y desigualdad en la distribución de la riqueza; dualismo que está caracterizado por la presencia de una economía primario exportadora que no genera conexiones densas y estables con la economía interna, que es menos industrial y más productora de servicios de baja productividad y está desconectada de la geografía y de la demografía del país. La liberalización comercial y financiera y las desregulaciones de los mercados nos especializaron nuevamente en la producción y exportación primaria, vulnerable y dependiente de factores externos.

³³

La información utilizada en este apartado proviene de INEI (2018)

Ocurrió lo que Jeffrey G. Williamson (2012) describe en su libro «*Trade and Poverty. When the Third World fell Behind*», solo que ahora en un contexto de globalización neoliberal. Como antes, el boom de los términos del intercambio desindustrializó y terciarizó la economía, manteniendo el dualismo productivo. Los flujos de capital extranjero atraídos hacia la producción y exportación de *commodities* más las inversiones especulativas facilitadas por la liberalización financiera, incrementaron significativamente la oferta de moneda extranjera. La consecuente apreciación de la moneda local, abarató las importaciones de bienes manufacturados dando lugar a su notable penetración en el mercado interno. La autoridad monetaria hizo muy poco para impedir la sistemática reducción del tipo de cambio real.

En resumen, el neoliberalismo consolidó una estructura productiva menos industrial y agrícola, sesgada a la exportación de *commodities* y más productora de servicios no transables donde se concentra el empleo de baja calificación, de baja productividad y de bajos ingresos. Esta economía está expuesta al conflicto social no solo por la desigual distribución del ingreso que genera, sino también porque no toma en cuenta los intereses de la comunidad de la sierra y la selva del país y no prioriza la atención de los costos medioambientales de la explotación de recursos primarios.

El neoliberalismo desindustrializó y terciarizó el aparato productivo al mismo tiempo que fomentó una competencia internacional espuria basada en la supresión de los derechos de los trabajadores y en el estancamiento de los sueldos y salarios reales. La práctica de la competencia espuria generó una cultura empresarial contraria a la innovación y a la industrialización, y sesgada a la búsqueda de ganancias rápidas en los mercados internacionales con el abaratamiento de los costos laborales, los contratos de estabilidad tributaria, las devoluciones de impuestos y otros beneficios que afectaron los ingresos del Estado.

Una latente vulnerabilidad financiera y el estancamiento económico acentuado por los efectos de la denominada guerra comercial entre EE. UU. y China, caracterizan el contexto internacional posterior a la crisis de 2008-2009. No hay espacio para un nuevo boom de *commodities*. El lento crecimiento del PBI registrado en los años 2012-2018 (3.7% promedio anual) es la evidencia del límite estructural que enfrenta en la actualidad el estilo de crecimiento primario exportador. Esta es la trampa del llamado *milagro económico peruano*. No es posible salir de esta trampa con más desregulación de los mercados ni reduciendo aún más el grado de involucramiento del Estado en la economía. Este tipo de políticas fomentaron

la práctica extractivista del rentismo y menoscabaron los emprendimientos innovadores y de riesgo por parte de las empresas privadas.³⁴

La demanda externa y los términos de intercambio han perdido fuerza como motores del crecimiento del PBI y de las exportaciones. Por lo tanto, el contexto internacional descrito es favorable para iniciar el cambio estructural en el estilo de crecimiento y acumulación de capital. El dualismo productivo que caracteriza a la economía y que es contrario al bienestar de las grandes mayorías solo se puede superar eliminando el sesgo primario exportador del aparato productivo y disminuyendo significativamente el predominio de actividades terciarias de baja productividad, la concentración espacial de la economía, los bajos ingresos y la mediocre calificación del empleo. La clave para iniciar esta transformación es una nueva política de industrialización. De acuerdo con Imbs y Wacziarg (2003), los países pobres se hicieron ricos y desarrollados cuando diversificaron su producción y empleo sectorial deliberadamente, es decir, cuando superaron la especialización basada en ventajas naturales transformando la estructura productiva mediante la industrialización.

Pero, hay que apostar por una industrialización de nuevo tipo, involucrando directamente a los gremios industriales y agroindustriales y, asegurando que las políticas macroeconómicas de corto plazo no se divorcien de las transformaciones institucionales y estructurales que exige la industrialización. No hay requisitos de capacidad previos para iniciar esta transformación estructural. Como nos recuerda Rodrik (2013), las economías pobres pueden industrializarse incluso cuando sus “habilidades son bajas y sus instituciones débiles” (p. 166). Solo tienen que generarse las condiciones de rentabilidad para acrecentar la dotación del capital y su acumulación, expandiendo los mercados internos y las oportunidades de financiamiento para todo tipo de empresas industriales en el mercado doméstico de capitales; asimismo, “promoviendo tecnologías que aumenten las oportunidades en el mercado laboral para los trabajadores menos calificados”. (Rodrik: 2019).

³⁴ Recientemente la CONFIEP puso a disposición del gobierno la propuesta denominada Agenda País que contiene un conjunto de recomendaciones para enfrentar el enfriamiento de la economía e impulsar su crecimiento. Son propuestas desregulatorias y extractivistas conocidas, como: a) flexibilizar las prácticas de contrato y despido de los trabajadores (por ejemplo, eliminar el límite mínimo de 10% de trabajadores para realizar un cese colectivo en empresas con trabajadores contratados a plazo indeterminado); b) ampliar la vigencia de la ley de promoción agraria que recorta derechos laborales y otorga beneficios tributarios a las empresas del sector); c) otorgar incentivos tributarios a empresas con trabajadores contratados a plazo indeterminado, que se encuentran en el régimen general y trabajan a tiempo completo; y, d) facilitar licencias a proyectos mineros controvertidos por sus impactos ambientales y por la oposición de las comunidades respectivas. (CONFIEP: junio 2019)

Las políticas monetaria, fiscal y cambiaria deben ser funcionales al cambio del estilo de crecimiento. Esto es fundamental en una economía que va a transitar de un estilo de crecimiento primario exportador a otro basado en la expansión de la industria manufacturera, de la agroindustria y también de la agricultura. Por ejemplo, como se argumenta en este libro, la política cambiaria debe tener como objetivo proporcionar estabilidad a la competitividad de las actividades transables, mediante una administración eficiente de la regla de intervenciones esterilizadas en el mercado. En una economía abierta el tipo de cambio es fundamental porque permite generar condiciones de rentabilidad para las inversiones en las actividades industriales; por eso se debe evitar la pérdida de competitividad internacional con las apreciaciones bruscas y las consecuencias inflacionarias de las violentas devaluaciones. (Ros, 2013; Rodrik, 2014b).

De otro lado, debe mejorar la eficiencia de la política monetaria aumentando la meta de inflación, desdolarizando totalmente el sistema financiero, fortaleciendo el mercado doméstico de capitales en soles y estableciendo restricciones a los flujos de capital internacional especulativo. Lo que importa reiterar aquí es que un mercado de capitales en soles robusto, aumenta la competitividad en el mercado financiero, abaratando el costo del crédito. Además, el mercado de capitales, con una mayor profundidad y liquidez impulsadas con el desarrollo del mercado de la deuda pública, se convertiría a la larga en un mecanismo de endeudamiento alternativo al sistema bancario.

Por su parte, la política fiscal, y en particular la inversión pública, deben apartarse del evangelio de la austeridad que obliga a utilizar como variable de ajuste a la inversión pública. Debe introducirse la Regla de Oro en la gestión fiscal que implica endeudarse solo para inversiones. Las inversiones públicas deben ser parte de un plan nacional concebido bajo un nuevo ordenamiento territorial y una nueva demarcación regional (con regiones transversales), con el objetivo de crear mercados internos y expandir la inversión privada en manufactura, agroindustria y agricultura. Hay otras políticas que deben contribuir a la diversificación del aparato productivo tales como el cambio de la matriz energética (haciendo énfasis en el gas natural y en las energías renovables), las inversiones en investigación y desarrollo, y políticas sectoriales entre las que deben incluirse, por ejemplo, las que resuelven las externalidades de coordinación (duplicación de esfuerzos e inversiones).

Sin duda, la propuesta de cambio estructural desarrollada en este libro debe ser acompañada con reformas institucionales para asegurar el abandono del actual extractivismo político y

económico. El neoliberalismo no solo afectó a la economía y a su capacidad productiva para el mercado interno, también dañó las instituciones políticas. Quizás sería mejor decir que fortaleció a las instituciones políticas extractivistas, que favorecieron el rentismo y la ausencia de innovación, que disminuyeron la fuerza de los sindicatos y la protección de los trabajadores, que debilitaron la democracia y facilitaron la corrupción. Estas son las instituciones políticas que acompañaron y acompañan al extractivismo económico. En consecuencia, el camino hacia el desarrollo económico y social y, por lo tanto, el retorno de la virtud cívica en la forma de gobernar y de hacer «política», también requiere de una profunda reforma política y constitucional.

REFERENCIAS

ACEMOGLU, Daron y ROBINSON, James

2012 *Why nations fail?* New York: Crown Publishers, página 323, página 84, página 42.

ALBELLA, D. Sebastián

2017 “Prólogo” En *La financiación de las micro, pequeñas y medianas empresas a través de los mercados de capitales en Iberoamérica*, en Ignacio Orueta, et al. Madrid: Fundación Instituto Iberoamericano de Mercados de Valores (IIMV).

ARROW, Kenneth

1962 “The Economic Implications of Learning by Doing” En *Review of Economic Studies*, 29(3), pp. 155-173.

BACA, Epifanio y ÁVILA, Gustavo

2016 *La política fiscal del gobierno de Humala*. Consulta: 22/02/2018.
<http://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/29/17_Baca_%C3%81vila_PHj16.pdf>

BAIROCH, Paul

1967 *Revolución industrial y subdesarrollo*. México: Siglo XXI.

BALL, Laurence

2014 “Long-Term Damage from the Great Recession in OCDE Countries”, En *NBER Working Papers Series*. Cambridge: National Bureau of Economic Research, Paper No. 20185 Mayo.

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ (BCRP)

2015 *Reporte de inflación*, Diciembre, página 93, página 112. Consulta: 22/02/2019.
<<http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Inflacion/2015/diciembre/reporte-de-inflacion-diciembre-2015.pdf>>

2016 *Reporte de inflación*, Diciembre, página 93. Consulta: 22/02/2019.
<<http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Inflacion/2016/diciembre/reporte-de-inflacion-diciembre-2016.pdf>>

- 2017a *Reporte de inflación*, Junio, página 66. Consulta: 22/02/2019.
<<http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Inflacion/2017/junio/reportede-inflacion-junio-2017.pdf> >
- 2017b *Reporte de inflación*, Septiembre, página 71. Consulta: 22/02/2019.
<<http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Inflacion/2017/setiembre/reportede-inflacion-setiembre-2017.pdf>>
- 2017c *Reporte de inflación*, Diciembre, página 72. Consulta: 22/02/2019.
<<http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Inflacion/2017/diciembre/reportede-inflacion-diciembre-2017.pdf>>
- 2017d *Reporte de estabilidad financiera*, Noviembre, página 49. Consulta: 25/02/2019.
<<http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Estabilidad-Financiera/ref-noviembre-2017.pdf>>
- 2018a *Notas de Estudios BCRP: Liquidez y Créditos*. Lima, Mayo, pp. 7-8.
- 2018b *Reporte de inflación*, Marzo, página 72. Consulta: 22/02/2019.
<<http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Inflacion/2018/marzo/reportede-inflacion-marzo-2018.pdf>>
- 2018c *Reporte de estabilidad financiera*, Mayo, página 37, página 35. Consulta: 25/02/2019.
<<http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Estabilidad-Financiera/ref-mayo-2018.pdf>>

BANCO MUNDIAL

- 2010 *El mercado laboral peruano durante el auge y caída*. Lima: Banco Mundial, página xix.
Gasto en Investigación y Desarrollo (% del PBI) Consulta: 05/03/2019.
<<https://datos.bancomundial.org/indicador/GB.XPD.RSDV.GD.ZS?locations=PE>>

BERNANKE, Ben

- 2017 *Monetary policy in the new era*. November 2017.
Manuscript, presented at the “Rethinking macroeconomic policy” Conference, Peterson Institute for International Economics. Hutchins Center on Fiscal and Monetary Policy, página 20.

BHADURI, Amit

2005a “Flexibilidad del mercado de trabajo y expansión económica”. En *Revista Economía UNAM*, Vol. 2 Núm. 6. México, página 128, página 132.

2005b Joblessness. En *Brazilian Journal of Political Economy*. Vol. 25, nº 2 (98), pp. 45-59.

2006 “Endogenous economic growth a new approach”. En *Cambridge Journal of Economics*, vol. 30, pp. 69-83.

BHADURI, Amit y MARGLIN, Stephen

1990 “Unemployment and the real wage: the economic basis for contesting political ideologies.” En *Cambridge Journal of Economics*, 14, página 376.

BLANCHARD, Olivier, DELL'ARICCIA, Giovanni y MAURO, Paolo

2010 *Rethinking Macroeconomic Policy*. Washington D. C.: Fondo Monetario Internacional, 12 de febrero. Página 210.

BLANCHARD, Olivier y SUMMERS, Lawrence

2017 "[Rethinking Stabilization Policy: Evolution or Revolution?](#)," En *NBER Working Papers*, Cambridge: National Bureau of Economic Research. Working Paper No. 24179, pp.19-20.

BOWLES, Samuel; GORDON, David y WEISSKOPF, Thomas

1986 “Power and Profits: The Social Structure of Accumulation and the Profitability of the Postwar U.S. Economy” En *Review of Radical Political Economics*, 18 (1), Marzo.

1983 *Beyond the Waste Land: A Democratic Alternative to Economic Decline*. New York: Anchor Press/Doubleday

CABEZAS, Sergio; LARÍA, Patricia y RAMA, Verónica

2011 “Industrialización y desindustrialización de Argentina en la segunda mitad del siglo XX: la paradójica validez de las leyes de Kaldor-Verdoorn”. En *Cuadernos de Economía*, 30(55), 235-272

CALDERÓN Cuauhtémoc y SÁNCHEZ, Isaac

2012 “Crecimiento económico y política Industrial en México.” En Revista Problemas del Desarrollo, 170(43), 125-154.

CASAR, José y ROS, Jaime

2004 “¿Por qué no crecemos?” En *Revista NEXOS*, 1 Octubre, México.
<<https://www.nexos.com.mx/?p=11271>>

CASASSAS, David

2010 *La ciudad en llamas: la vigencia del republicanismo comercial de Adam Smith*. Barcelona: Montesinos Editor, página 22.

CASS, David

1965 “Optimum Growth in an Aggregative Model of Capital Accumulation”. En *The Review of Economic Studies*, 32(3), 233-240. Consulta: 05/02/2019.
<<http://www.jstor.org/stable/2295827>>

CEPAL/OIT

2018 *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, No. 18, Santiago, Mayo.

CIMOLI, Mario

2005 *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. MPRA Paper No. 3832, julio. CEPAL, página 156.

CLARK, John Bates

1913 “The Minimum Wage.” En *The Atlantic Monthly*. September, página 112, página 292.

CLARK, John Maurice

1929 *Social Control of Business*. University of Chicago Press. pp. 451-452.

CONFIEP

2919 *Agenda País*, junio.

CONSEJO FISCAL

- 2016 *Informe N° 008-2016-CF. Opinión del Consejo Fiscal sobre el nuevo Marco de la Responsabilidad y transferencia Fiscal.* Lima: Consejo Fiscal, pp. 5-6.
- 2018 Informe N° 004-2018-CF. Opinión del Consejo Fiscal acerca del cumplimiento de las reglas fiscales vigentes en 2017. Lima: Consejo Fiscal, página 4.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

- 1993 Artículo 24. Lima, 29/12/1993.

CORREA, Augusto; GARCÍA, Carolina; GARCÍA, Daniel y RIVERO, Carlos

- 2017 “Iniciativas para facilitar el acceso directo de las PYMES a los mercados de valores en Iberoamérica” En *La financiación de las micro, pequeñas y medianas empresas a través de los mercados de capitales en Iberoamérica.* Madrid: Fundación Instituto Iberoamericano de Mercados de Valores (IIMV).

CREEL, Jérôme, VERONI; Paola y SARACENO, Francesco

- 2007 *Has the Golden Rule of Public Finance Made a Difference in the UK?*. Document de travail N° 2007-I3, Observatoire Francais des Conjonctures Économiques, Abril.

CROUCH, Luis

- 2006 “Educación básica” En Marcelo M. Giugale, et al., *Perú: la oportunidad de un país diferente, próspero, equitativo y gobernable.* Washington DC.: Banco Mundial.

CxC (Ciudadanos por el Cambio)

- 2010 La gran Transformación, Plan de Gobierno 2011-2016.

DANCOURT, Oscar

- 2012 *Reglas de política monetaria y choques externos en una economía semi-dolarizada.* Departamento de Economía. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Documento de trabajo N° 346. Noviembre, página 2.

DANCOURT, Oscar y BURNEO, Kurt

- 2016 “Efectos de un error” En *Gestión*, 03 de Febrero.

DANCOURT, Oscar y JIMÉNEZ, Renzo

2010 *Perú: lecciones de la recesión de 2008-2009*. Iniciativa para la Transferencia Financiera (ITF), Buenos Aires: Documentos Técnicos.

2017 *La Experiencia de la Banca de Desarrollo en el Perú: 1990-2015*. Documento de trabajo No. 444. Lima: Departamento de Economía de la PUCP.

DASGUPTA, Sukti y SINGH, Ajit

2006 *Manufacturing, services and premature de-industrialisation in developing countries: a Kaldorian empirical analysis*. Working Paper n. 327. Centre for Business Research, University, página 10.

DE LA ROSA MENDOZA, Juan

2006 “Dos enfoques teóricos sobre el proceso de crecimiento económico: con énfasis en las exportaciones manufactureras”. En *Análisis Económico*, Vol. 21, n. 48.

DE SOTO, Hernando

1989 *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*. New York: Harper and Row.

DOBB, Maurice

1971 *Estudios sobre el desarrollo del capitalismo*. México: Siglo XXI.

DOMAR, Evsey

1946 “Capital Expansion, Rate of Growth and Employment”. En *Econometrica*, 14, pp.137-147.

DU, Wenxin y SCHREGGER, Jesse

2016 *Sovereign risk, currency risk, and corporate balance sheets*. Working Paper.

EGP-UP y AFIN

2015 *Plan Nacional de Infraestructura, 2016-2025*. Lima: Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (AFIN).

EL COMERCIO

- 2018 “Endeudamiento corporativo en el mercado de capitales se estanca” En El Comercio, 12/10/2018. Consulta: 05/03/2019.
<<https://elcomercio.pe/economia/peru/endeudamiento-corporativo-mercado-capitales-estanca-noticia-566988>>

EPSTEIN, Gerald y YELDAN, Erinc

- 2008 “Inflation targeting, employment creation and economic development: assessing the impacts and policy alternatives” En *International Review of Applied Economics*, 22:2, 131-144, DOI: 10.1080/02692170701880601. Página 134, página 139.

EQUILIBRIUM

- 2016 *Comportamiento de los Bonos Corporativos en el Mercado Peruano*. Lima: Equilibrium Clasificadora de Riesgo SA. Página 3.

FATÁS, Antonio y SUMMERS, Lawrence

- 2016 “The Permanent Effects of Fiscal Consolidations”. En *NBER Working Papers Series*. Cambridge: National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 22374 June, Revised August.

FELIPE, Juan

- 1998 “The Role of the Manufacturing Sector in Southeast Asian Development: A Test of Kaldor’s” En *Journal of Post Keynesian Economics*. Vol. 20, n. 3, pp. 463-485. Consulta: 18/02/2019. <<https://doi.org/10.1080/01603477.1998.11490164>>

FERRERO, Rómulo A.

- 1943 “La realidad económica del Perú”. En *Trimestre Económico*, 9, 36(4). Lima: Fondo de Cultura Económica, pp. 591-613.

FFRENCH-DAVIS, Ricardo

- 2004 “Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: tres décadas de política económica en Chile”, Tercera Edición, Siglo XXI, Buenos Aires, pp. 301-302.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI)

- 2012 The liberalization and management of capital flows: an institutional view. Washington D. C.: Fondo Monetario Internacional. November 14, página 13, página 31.
- 2016 *Understanding the slowdown in capital flows to emerging markets*.
D. C.: World Economic Outlook. Fondo Monetario Internacional.
- 2019 World Economic Outlook. Abril. Washington D.C., página 10.

FRENKEL, Roberto

- 2005 “Una política macroeconómica enfocada en el empleo y el crecimiento” En *Revista de Trabajo*. Nueva Época, Argentina, Año 1, N°1. Pp. 79-93, página 85.

FRENKEL, Roberto. y ROS, Jaime

- 2006 “Unemployment and the real exchange rate in Latin America” En *World Development*, vol. 34, N° 4, Amsterdam: Elsevier.

FRENKEL, Roberto y TAYLOR, Lance

- 2007 “Real exchange rate, monetary policy, and employment” En *J.A. Ocampo, K.S. Jomo y S. Khan (comps.), Policy Matters: Economic and Social Policies to Sustain Equitable Development*. Londres. Disponible también en: *desa Working Paper, N° 19*, Nueva York, Naciones Unidas, febrero de 2006.

GALINDO, Luis Miguel y ROS, Jaime

- 2008 “Alternatives to Inflation targeting in México” En *International Review of Applied Economics*. Vol 22, No. 2 Marzo, 201-214

GOPINATH, Gita

- 2017 “Rethinking Macroeconomic Policy: International Economy Issues” En *Peterson Institute for International Economics (PIIE)*. Octubre 10. Página 15.

HALTMAIER, Jane

- 2012 “Do Recessions Affect Potencial Output?”. En *International Finance Discussion Papers*, Number 1066, Washington. Board of Governors of the Federal Reserve System.

HAYEK, Friedrich

1944 *The road to serfdom*. Primera Edición. London: [Routledge Press](#).

HARROD, Roy

1939 "An essay in dynamic theory". En *Economic Journal*, vol. 49, pp. 14-33.

HOBBSAWM, Eric J.

1981 *En torno a los orígenes de la revolución industrial*. Madrid: Siglo Veintiuno,

INDIA BRAND EQUITY FOUNDATION (IBEF)

s/a *Role of manufacturing in employment generation in India*. Working paper.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)

2013 *Comportamiento de la Economía Peruana en el Cuarto Trimestre de 2012*. Febrero. Lima. Consulta: 06/02/2019.

<<https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/boletines/15913.pdf>>

2017a *Perú: Evolución de los Indicadores de Empleo e Ingresos por Departamento, 2007-2016*. Agosto, Lima.

2017b PRODUCCIÓN Y EMPLEO INFORMAL EN EL PERÚ: Cuenta Satélite de la Economía Informal 2007-2016. Diciembre, Lima. Página 64. Consulta: 12/02/2019. <https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1471/libro.pdf>

2018 *Perú: Evolución de los indicadores de empleo e ingresos por departamento, 2007-2017*. Setiembre, Lima.

2019 *Informe técnico producción nacional*. Abril 2019. Lima. Consulta: 09/05/2019. <https://www1.inei.gov.pe/media/principales_indicadores/04-informe-tecnico-n04_produccion-nacional-feb2019.pdf>

IMBS, Jean y WACZIARG, Romain

2003 «Stages of Diversification». En: *The American Economic Review*, pp. 63-86. Disponible en: <http://www.anderson.ucla.edu/faculty_pages/romain.wacziarg/downloads/stages.pdf>

JEON, Yongbok

2006 *Manufacturing, increasing returns and economic development in China, 1979-2004: a Kaldorian approach*. Working Paper Series, (2006-08). University of Utah Department of Economics, página 4. Consulta: 18/02/2019. <https://economics.utah.edu/research/publications/2006_08.pdf>

JIMÉNEZ, Félix

2010 “Perú: la expansión del sector manufacturero como generadora de (1982) crecimiento económico y el papel del sector externo.” En Félix Jiménez, *La economía peruana del último medio siglo. Ensayos de interpretación* (pp. 109-130). Lima: CISEPA, Pontificia Universidad Católica del Perú.

1989 *Economía peruana: límites internos y externo al crecimiento económico*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

1991 *Acumulación y ciclos en la economía peruana: crisis de paradigmas y estrategia de desarrollo no-liberal*. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación.

1999 “Liberalización, reestructuración productiva y competitividad en la industria peruana de los años noventa”. En *Economía*. Lima: Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú, vol. 22, N.º 44, Diciembre pp. 145-185. pp. 171-176, pp. 190-191.

2001 *La variación de la tasa de salarios promedio y de los salarios mínimos en la economía ecuatoriana: un análisis de sus relaciones y una propuesta para el reajuste de los salarios mínimos*. Lima: OIT. Setiembre.

2007 “Cambios contraproducentes en la política monetaria” En *La República*, 27 de Febrero. Consulta: 22/02/2019. < <https://larepublica.pe/economia/256203-cambios-contraproducentes-en-la-politica-monetaria>>

2008 *Reglas y sostenibilidad de la política fiscal: lecciones de la experiencia peruana*. Lima: PUCP. Fondo Editorial, 2008, página 189-190.

2010 “Economía Nacional de Mercado: una estrategia nacional de desarrollo para el Perú”. En José S. Rodríguez y Mario Tello, *Opciones de política económica en el Perú: 2011 – 2015*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.

2011 *Crecimiento económico: enfoques y modelos*, Fondo Editorial PUCP, Lima. Capítulo 6 (pp. 4-165).

- 2012 “Empleo y mercado interno en el modelo neoliberal: Una nueva hipótesis sobre el subdesarrollo”. En *Empleo y Protección Social*, Lima: Fondo Editorial PUCP.
- 2016 *Otra Ruta de Desarrollo para el Perú. Crítica del neoliberalismo y propuesta de transformación republicana*. Lima: Otra Mirada.
- 2017 *Crecimiento y Desindustrialización Prematura en Perú. Un análisis Kaldoriano*. Lima : Pontificia Universidad Católica del Perú. Departamento de Economía, *Documento de Trabajo N° 441, Junio*.
- 2018 *Capacidad Productiva, Cambio Técnico y Productividad : Estimaciones Alternativas Del Producto de Largo Plazo*. Lima : Pontificia Universidad Católica del Perú. Departamento de Economía, *Documento de Trabajo N° 454, Marzo*.

JIMÉNEZ, Félix; AGUILAR, Giovanna., y KAPSOLI, Javier

- 1999 *De la industrialización proteccionista a la desindustrialización neoliberal*. Lima : Consorcio de Investigación Económica.

KALDOR, Nicholas

- 1966 *Causes of the Slow Rate of Economic Growth of the United Kingdom: an inaugural lecture*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press, pp. 7-10.
- 1968 “Productivity and Growth in Manufacturing Industry: A Reply”. En *Economica*, New Series. Vol. 35, n. 140, pp. 385-391. Consulta: 18/02/2019. <<https://doi.org/10.2307/2552347>>
- 1967 “Strategic Factors in Economic Development”. En *Frank Pierce Memorial Lecture at Cornell University*, Ithaca: Cornell University Press
- 1970 “The Case for Regional Policies.” En *Scottish Journal of Political Economy*, 17(3), 337-348.
- 1975 “Economic Growth and the Verdoorn Law: A Comment on Mr. Rowthorn’s Article.” En *The Economic Journal*, 85(340), 891-896.
- 1976 “Inflation and Recession in the World Economy”. En *Economic Journal*, Vol. 86, No. 344, pp. 703-714.
- 1978 “Capitalism and Industrial Development: Some lessons from Britain's experience” En *Further Essays on Applied Economics*. London: Duckworth.
- 1981 "The Role of Increasing Returns, Technical Progress and Cumulative Causation in the Theory of International Trade and Economic Growth." En *Economie Appliquée*:

Archives De L'Institut De Sciences Mathématiques Et Economiques Appliquées: An International Journal of Economic Analysis 34, no. 4.

KALECKI, Michal

1993 “Unemployment in Underdeveloped Countries”. En Jerzy [1960] *Osiatynsky (ed.), Collected Works of Michal Kalecki*. Vol. V. Developing Economies London: Oxford University Press, pp.3-19.

KANG LIM, Benjamin y YAO, Kevin

2018 “SMV planea limitar la concentración en los mercados de capital” En *El Comercio*. Lima. Consulta: 22/02/2019 <<https://elcomercio.pe/economia/peru/smv-planea-limitar-concentracion-mercados-capital-noticia-580631>>

KATHURIA, Vinish y RAJ, Rajesh

2010 “Is Manufacturing an Engine of Growth in India in the Post-Nineties?” En *Journal of South Asian Development*, 8(3) pp. 385-408, India.

KEYNES, Jhon Maynard.

1933 “Autosuficiencia Nacional” En *Yale Review*, vol. 22, no. 4, pp. 755-769. Parte II, parte III.

1965 *Teoría General de La Ocupación, El Interés y El Dinero*. México, D.F. : Fondo de Cultura Económica. página 308.

KILAVUZ, Emine y ALTAY, Betul

2012 “Exports and Economic Growth in the Case of the Manufacturing Industry: Panel Data Analysis of Developing Countries” En *International Journal of Economics and Financial, Issues*. Vol. 2, n. 2, pp. 201-215.

KILIÇASLAN Yilmaz y TAYMAZ, Erol

2007 *The Structure of Structural Change and Growth*. Department of Economics, Middle East Technical University, página 1. Consulta: 24 de abril del 2017. <https://www.researchgate.net/publication/251810393_The_Structure_of_Structural_Change_and_Growth>

KOOPMANS, Tjalling

1965 "On the Concept of Optimal Economic Growth". En *The Economic Approach to Development Planning*. Chicago: Rand McNally. pp. 225–287.

KOSACOFF, Bernardo y LÓPEZ, Andrés

2008 "América Latina y las Cadenas Globales de Valor: debilidades y potenciales". En *Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*, VOL. 2 NUM. 1 ISSN: 1988-7116. Georgetown University, página 21.

KRUGMAN, Paul

1996 *Pop internationalism*. Cambridge: The MIT Press. Página ix.

2012 *The conscience of a liberal*. Norton, Nueva York. McCombi. pp.3-4, página 101.

KYNGE, James

2014 "Ranking EM vulnerability to China". En *Financial Times*. Consulta: 07/02/2019.
<<https://www.ft.com/content/0fb4f119-dd45-3023-8558-92b3ac238f52>>

LA REPÚBLICA

2019 "Entrevista a Fabiola León-Velarde". *La República*. Lima, 19 de Junio. Pp.12-13.

LA PORTA, Rafael y SHLEIFER, Andrei

2014 "Informality and development". En *NBER Working Papers Series*. Cambridge: National Bureau of Economic Research, Paper No. 20205 Junio

LEWIS, Arthur

1954 "Economic Development with Unlimited Supplies of Labor." En *The Manchester School*, 22:139-191. Inglaterra: University of Manchester.

LIBANIO, Gilberto y MORO, Sueli

2006 "Manufacturing industry and economic growth in Latin America: A Kaldorian approach". En *Second Annual Conference for Development and Change*, página 2, Diciembre. Consulta: 18/02/2019.

http://www.networkideas.org/ideasact/jun07/Beijing_Workshop_07/Gilberto_Libanio.pdf

LUCAS, Robert

1988 “On the Mechanics of Economic Development”. En *Journal of Monetary Economics*, 22(1), pp. 3-42.

MARTINEZ, Daniel

2018 Sobre el incierto futuro del trabajo y del rol de los actores sociales. En *Economía* Vol. XLI, N° 81, semestre enero-junio, Revista del Departamento de Economía de la pontificia Universidad Católica del Perú. pp. 69-100

MARQUEZ, Lisett y PRADILLA, Emilio

2008 “Desindustrialización, terciarización y estructura metropolitana: un debate conceptual necesario”. En *Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe*. Venezuela: Cuadernos del CENDES, vol. 25, núm. 69, septiembre-diciembre, pp. 21-45, Universidad Central de Venezuela, página 25.

MARTIN, Robert; MUNYAN, Teyanna y WILSON, Beth Anne

2015 “Potential Output and Recessions: Are We Fooling Ourselves?”, *International Finance Discussion Papers* 1145. Consulta: 07/02/2019.
<<https://www.federalreserve.gov/econresdata/ifdp/2015/files/ifdp1145.pdf>>

MARTÍNEZ, Daniel

2008 *El sector informal urbano en Bolivia 1995-2005: Empleo, ingreso, productividad y contribución al Producto Interno Bruto urbano*. La Paz: Labor - Centro de Apoyo al Desarrollo Laboral, página 14.

MATOS, José

2012 *Perú: Estado desbordado y sociedad nacional emergente*. Lima: Universidad Ricardo Palma, Editorial Universitaria.

MCCOMBIE, John

1999 *Increasing Returns and the Verdoorn Law from a Kaldorian Perspective, Productivity Growth and Economic Performance. Essays on Verdoorn's Law*” New York: Palgrave y MacMillan.

MCKINSEY & COMPANY

2012 *Manufacturing the future: The next era of global growth and innovation*. McKinsey Global Institute and McKinsey Operations Practice, página 31. Consulta: 18/02/2019. <https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Business%20Functions/Operations/Our%20Insights/The%20future%20of%20manufacturing/MGI_%20Manufacturing_Full%20report_Nov%202012.ashx>

MENDOZA, Waldo

2018 Las leyes fiscales en la historia del Perú. Documento de Trabajo s/n. Lima: Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú. pp. 5-6.

MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS

2016 *Decreto Supremo N° 150-2017-EF*. Lima, 24 de mayo. Consulta: 22/02/2019. <<https://www.mef.gob.pe/es/normatividad/por-instrumento/decretos-supremos/16016-decreto-supremo-n-150-2017-ef-1/file>>

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN

2014 *Decreto Supremo N° 004-2014-PRODUCE*. Lima, 27 de julio. Consulta: 13 de febrero de 2019. <<https://vusp.produce.gob.pe/Content/docs/marco-legal/ds-004-2014-produce.pdf>> Página 11, página 14, página 16.

MORENO BRID, Juan Carlos

2013 “Política Macroeconómica para el Desarrollo” En *Revista de Economía*, UNAM, Vol. 10, n. 30, pp. 20-30.

MORENO RIVAS, Álvaro Martín

2008 “Las leyes del desarrollo económico endógeno de Kaldor: el caso colombiano” En *Revista de Economía Institucional*, Vol. 10, n. 18, pp. 129-147.

MUSGRAVE, Richard

1939 “The Nature of Budgetary Balance and the Case for the Capital Budget” En *The American Economic Review*, Vol. 29, No. 2 , Junio, pp. 260-271.

1959 *The theory of public finance: A study in public economy*. New York: McGraw-Hill.

NAUDÉ, Wim y SZIRMAI, Adam

2012 [La importancia de la fabricación en el desarrollo económico: perspectivas pasadas, presentes y futuras](#). Maastricht: Maastricht Economic and social Research institute on Innovation and Technology (UNU-MERIT). Working Paper Series, No. 041, página 38.

NAYYAR, Deepak

2011 “Rethinking Macroeconomic Policies for Development”, En *Brazilian Journal of Political Economy*, Vol 31, July-September.

NELL, Edward J.

2002 “Notes on the transformational growth of demand” En Mark Setterfield. *The economics of demand-led growth: Challenging the supply side vision of the long run*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, Inc., pp- 251-272.

NELSON, Richard y PACK, Howard

1999 "The Asian Miracle and Modern Growth Theory" En *The Economic Journal*, 109, no. 457, pp. 416-36. Consulta: 13/02/2019 <<http://www.jstor.org/stable/2565712>>

OCDE/CAF/CEPAL

2018 “Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo”, 26 de abril del 2018. En *Éditions OCDE*, París. <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2018-es>

OCEGUEDA, Juan

2003 “Análisis Kaldoriano del Crecimiento Económico de los Estados de México 1980-2000”. En *Comercio Exterior*. Vol. 53, Núm. 11, México, página 1028.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAD PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL (ONUDI)

- 2013 *Informe sobre el Desarrollo Industrial 2013: La creación sostenida de empleo: el rol de la industria manufacturera y cambio estructural*. ONUDI: 446, página 5, página 9, página 20, página 3, página 5-6.
- 2016 *Informe sobre desarrollo industrial: El rol de la tecnología y la innovación en el desarrollo industrial inclusivo y sostenible*. ONUDI.

OSTRY, Jonathan; GHOSH, Atish y CHAMON, Marcos

- 2012 *Two Targets, Two Instruments: Monetary and Exchange Rate Policies in Emerging Market Economies*. Washington D. C.: Fondo Monetario Internacional.

OSTRY, Jonathan; GHOSH, Atish; HABERMEIER, Karl; CHAMON, Marcos; QURESHI, Mahvash y REINHARDT, Dennis

- 2010 “ENTRADAS DE CAPITAL: El papel de los controles”. En *Revista de Economía Institucional*, 12(23), 135-164. Fondo Monetario Internacional. Página 145. Consulta: 13/02/2019 <<http://www.scielo.org.co/pdf/rei/v12n23/v12n23a7.pdf>>

OSTRY, Jonathan; LOUNGANI, Prakash y FURCERI, Davide

- 2016 “El Neoliberalismo: ¿Un espejismo?” En *Finance & Development Junio*. Página 39. Consulta: 13/02/2019. <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2016/06/pdf/ostry.pdf>>

PALLEY, Thomas

- 2002a “A new development paradigm domestic demand-led growth. Why it is needed and how to make it happen?”. En *Foreign Policy in Focus*, página 4.
- 2002b Domestic demand-led growth: a new paradigm for development. Paper presented at the Alternatives to Neoliberalism Conference sponsored by the New Rules for Global Finance Coalition, May 23-24.
- 2011 *The Rise and Fall of Export-led Growth*. New York: Levy Economics Institute Working Paper No. 675. PÁGINA 8.
- 2016 “Desigualdad, crisis financiera y estancamiento: historias alternativas y por qué importan”, *Revista de Economía Institucional* 18, 34, pp. 45-68.

PETTY, William

1690 Essays on Mankind and Political Arithmetic, by Sir

PETTIS, Michael

2014 “China Reforms: Why Maintaining High Economic Growth Is Impossible”. En *Economy Watch*. China. Consulta: 05/02/2019.
<<http://www.economywatch.com/features/china-reforms-sustaining-high-economic-growth-impossible.07-01.html>>

PODER EJECUTIVO

2016 *Decreto Supremo N° 1275*. Lima, 23 de diciembre. Consulta: 22/02/2019.
<<https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-legislativo-que-aprueba-el-marco-de-la-responsabilid-decreto-legislativo-n-1275-1466666-1>>

PORTER, Michael

2000 “Location, Competition, and economic development: local clusters in a global economy”. En *Economic Development Quarterly*, Vol 14 Issue 1.
2009 *Competitiveness: A New Economic Strategy for Peru*. Lima: Harvard Business School. Noviembre 30.

RAO, Vijayendra Kasturi Ranga Varadaraja

1952 “Investment, Income and the Multiplier in an Underdeveloped Economy”. En *The Indian Economic Review*. Reimpreso en 1973 en Agarwala A.N. & Singh S.P. (eds.), *The Economics of Underdevelopment*. Londres: Oxford University Press, pp. 205-254.

REFISCHNEIDER, Dave

2013 “Aggregate supply in the United States: Recent Developments and Implications for the Conduct of Monetary Policy”. En *Finance and Economics Discussion, Series 2013-77*, Washington: Board of Governors of the Federal Reserve System.

RICARDO, David

1817 *The Principals of Political Economy and Taxation*. John Murray. Inglaterra. Consulta: 12/02/2019

<<https://books.google.com.pe/books?id=cUBKAAAYAAJ&dq=editions%3Ay8vXR4oK9R8C&pg=PR1#v=onepage&q&f=true>>

RODRIK, *Dani*

- 1997 Democracy and economic performance. Harvard University, December 14. Paper prepared for a conference on democratization and economic reform in South Africa, Cape Town.
- 1999 “Democracies Pay Higher Wages” En *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 114, No. 3 (Agosto), pp. 707-738.
- 2003 “Growth Strategies”, NBER Working Paper 10050, *National Bureau of Economic Research*, Cambridge, USA.
- 2004 Industrial policy for the twenty-first century. UNIDO. Consulta: 19/02/2019. <<https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/industrial-policy-twenty-first-century.pdf>>
- 2010a “The end of an era in finance.” En *Project Syndicate*, 11 de Marzo. Consulta: 18/02/2019. <<https://www.project-syndicate.org/commentary/the-end-of-an-era-in-finance?barrier=accesspay>>
- 2010b “El regreso de la política industrial.” En *Project Syndicate*, 12 de abril. Consulta: 18/02/2019. <<https://www.project-syndicate.org/commentary/the-return-of-industrial-policy/spanish>>
- 2011 “El imperativo manufacturero”. En *Project Syndicate*. Consulta: 19/02/2019. <<https://www.project-syndicate.org/commentary/the-manufacturing-imperative?version=spanish&barrier=accessreg>>
- 2012 “Reglas mundiales para el capital” En *Project Syndicate*, 13 de diciembre.
- 2013 “Unconditional convergence in manufacturing” En *Quarterly Journal of Economics*, 128(1), 165-204. Consulta: 19/02/2019. <<https://doi.org/10.1093/qje/qjs047>>
- 2014a “¿Son los servicios las nuevas manufacturas?” En *Project Syndicate*, 13 de octubre, párrafos 14-15. Consulta: 12/02/2019. <<https://www.project-syndicate.org/commentary/are-services-the-new-manufactures-by-dani-rodrik-2014-10/spanish>>
- 2014b “Death by Financialization” En *Project Syndicate*, Febrero 11. Consulta: 22/02/2019. <<https://www.project-syndicate.org/commentary/dani-rodrik-reviews-the->

fundamental-lessons-about-emerging-economies-that-economists-have-refused-to-learn?barrier=accesspay>

2016 “Premature deindustrialization”. En *NBER Working Papers Series*. Cambridge: National Bureau of Economic Research, Paper No. 20935, Mayo, pp. 2-3, página 4, página 23.

2019 “The Left’s Choice”. En *Project Syndicate*, Enero 6. Consulta: 08/07/2019. <<https://www.project-syndicate.org/commentary/reviving-the-left-means-reintegrating-economies-by-dani-rodrik-2019-01?barrier=accesspaylog>>

RODRIK, Dabi y HAUSMANN, Ricardo

2002 “Economic Development as Self-Discovery”. En *NBER Working Papers Series*. Cambridge: National Bureau of Economic Research. Paper No. 8952 Mayo, página 35.

ROMER, Paul

1986 “Increasing Returns and Long-Run Growth”. En *Journal of Political Economy*, 94, pp. 1002-1037.

ROS, Jaime

2004 *La teoría del desarrollo y la economía del crecimiento*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

2013 Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México. México D. F.: Colegio de México, página 27, página 28.

2015 “El tipo de cambio: Tobogán sin fin”. Revista Nexos, 1 de Mayo, México.

SALAZAR ARIAS, Juan

2013 *Arquitectura en la Industrialización: Una propuesta para Colombia*. Tesis, título de economista. Santiago de Cali: Universidad del Valle, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Programa de Economía.

SACHS, Jeffrey y WARNER, Andrew

1999 “The big push, natural resource boom and growth”. En *Journal of Development Economics*, Vol. 59 1999 43–76, pp.48-49.

SEMANA ECONÓMICA

2018 “BVL: una plaza muy susceptible a factores externos” En *Semana Económica*, 12/11/2018. Consulta: 05/03/2019. <<http://semanaeconomica.com/article/mercados-y-finanzas/mercado-de-valores/317566-bvl-mas-extranjera-que-local/>>

SRAFFA, Piero.

1966 *Producción de mercancías por medio de mercancías: preludio a una crítica de la teoría económica*. Barcelona : Oikos-Tau.

SÁNCHEZ JUÁREZ, Isaac

2010 *Estancamiento Económico e Industrias Manufactureras regionales en México, 1993-2010: explicación y propuestas*. México: Repositorio Institucional de México.

2011 *Insuficiencia dinámica manufacturera y estancamiento económico en México 1982-2010. Análisis y recomendaciones de política*. Vol. 7. Autónoma Ciudad de Juárez: Colección Investigación en Ciencias Sociales y Administrativas.

SCHULDT, Jürgen

1994 *La enfermedad holandesa y otros virus de la economía peruana*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Documento de Trabajo 20, pp. 18-20.

SCHUMPETER, Joseph

1954 *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper.

SCOTT, Robert

2008 “The importance of manufacturing. Key to recovery in the states and the nation” En *Briefing Paper*, 211, 1-12, Washington: Economic Policy Institute.

SMITH, Adam

1982 *The Theory of Moral Sentiments*. Reprint. Indianapolis: Liberty Fund. Página (1759) 8, página 61.

2006 *Investigación sobre la Naturaleza y Causa de la Riqueza de las Naciones*, [1776] Decimoquinta Reimpresión. México: Fondo de Cultura Económica (FCE). Capítulo I (7-15), pp. 639-640, página 96, página 343, página 79, página 65.

SOLOW, Robert

1956 "A contribution to the theory of economic growth". En *Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, pp. 65-94.

SOUZA, Paulo y BALTAR, Paulo

1979 "Salário mínimo e taxa de salários no Brasil" En *Pesquisa e planejamento econômico*, 9, pp. 629-660.

STIGLITZ, Joseph

2002 *El malestar en la globalización*. Madrid: Taurus

STALLINGS, Bárbara

2006 *Financiamiento para el Desarrollo*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

STEINDL, Josef

1979 *Madurez y Estancamiento en el Capitalismo Norteamericano*. Siglo XXI. México.

SZIRMAI, Adam y VERSPAGEN, Bart

2010 *Manufacturing and Economic Growth in Developing Countries, 1950-2005*. Netherlands: United Nation University, página 9.

THORN, Kristian

2006 "Educación superior". En Marcelo M. Giugale, et al., *Perú: la oportunidad de un país diferente, próspero, equitativo y gobernable*. Washington D.C.: Banco Mundial.

THIRLWAL, Anthony

1983 "A Plain Man's Guide to Kaldor's Growth Laws." En *Journal of Post Keynesian Economics*, 5(3), 345-358. Consulta: 18/02/2018.
<<https://doi.org/10.1080/01603477.1983.11489375>>

TODARO, Michael

1988 *El desarrollo económico del Tercer Mundo*. Madrid: Alianza Universidad

TODOROV, Tzvetan

2009 *Experiencia Totalitaria*, Barcelona: Galaxia Gutenberg, página 43.

2012 *Los enemigos íntimos de la democracia*. Galaxia Gutenberg, Barcelona, pp. 94-95, página 186, página 95.

TORRES, Danilo y GILLES, Enrique

2013 *Análisis de la política comercial y su impacto en las exportaciones industriales colombianas*. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano, Dirección de Investigación, Creatividad e Innovación. Pp.160-162

TRUGER, Achin

2015a *Towards a golden rule of public investment in Europe*. Workshop No. 21. Oesterreichische: Toward a Genuine Economic and Monetary Union. Nationalbank. Setiembre, página 221.

2015b *Implementing the Golden Rule for Public Investment in Europe. Safeguarding Public Investment and Supporting the Recovery*. Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 138 Working Paper-Reihe der AK-Wien

UJALDON, Enrique

2008 *La construcción de la Libertad en Adam Smith*. Madrid: Biblioteca Nueva, página 116.

VARGAS LLOSA, Mario

2014 “Liberales y Liberales”. El País, Madrid. Consulta: 06/02/2019.
<https://elpais.com/elpais/2014/01/24/opinion/1390564257_262878.html>

VERDOORN, Petrus

1949 *Fattori che regolano la produttività del lavoro*. L'industria, Numero 1, pp.45-53.

VILLAMIL, Jesús

2003 “Productividad y cambio tecnológico en la industria colombiana”. En *Economía y Desarrollo*, vol. 2, n. 1, pp. 151-167. Fundación Universidad Autónoma de Colombia, página 153.

WICKSELL, Knut

1901 *Lectures on Political Economy*. Vol. 1. Segunda Edición. New Jersey: Augustus M. Kelley Publishers.

WILLIAMSON, Jeffrey G.

2012 *Trade and Poverty, When the Third World Fell Behind*. The MIT Press.

WORLD ECONOMIC FORUM

2017 *The Global Competitiveness Report 2017-2018*. Ginebra: World Economic Forum.

YOUNG, Allyn

1928 “Increasing Returns and Economic Progress”. *The Economic Journal*. Reino Unido, vol. 38, No. 152, pp. 527-542.