

CRECIMIENTO Y BIENESTAR SIN INSTITUCIONES

Pablo Secada*



La Revista Argumentos del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) me invitó a escribir sobre si es posible hablar certeramente de una desaceleración económica y cuáles son las perspectivas económicas del Perú en el futuro cercano. Claro que sí, y decepcionantes son las respuestas cortas. Me gustaría aprovechar la invitación para responderlas apropiadamente, sin embargo. Y creo que plantear brevemente el marco conceptual de la economía pública, poner a nuestro país en el contexto internacional e histórico y repasar un par de indicadores sociales son la forma correcta de hacerlo.

Se acepta generalmente que el libre funcionamiento del mercado, es decir, la libre interacción entre los compradores y los vendedores que los

atienden, nos lleva al mayor bienestar posible, en parte de la economía. Walras, Pareto y otros autores enuncian esto que adolece, sin embargo, de respuestas sobre los aspectos distributivos de este bienestar generado (Blaug 2007). Rawls (1958) y Sen (1999) proponen visiones progresivas del bienestar, postulando que las políticas públicas deberían buscar maximizar el bienestar de quienes menos tienen o que no es libre quien vive en una sociedad en las que otros subsisten en condiciones infrahumanas. Tanto estas visiones como las liberales de equidad exigen la intervención del Estado en la economía. Son, sin embargo, visiones subjetivas que dependen de cada sociedad y sus instituciones. Las denominadas fallas de mercado (Stiglitz y Rossengard 2015), monopolio natural, bienes públicos, externalidades y asimetrías de información exigen la intervención del Estado en la economía. Son

* Economista, investigador del Instituto Peruano de Economía (IPE).

objetivas; cualquier alumno de economía puede identificarlas tras un par de clases y algunas lecturas básicas.

La intervención del Estado, sin embargo, enfrenta limitaciones: las fallas de Estado. Las personas tenemos preferencias que revelamos al comprar. La sociedad no, en realidad. Arrow (1950) probó que cualquier mecanismo de agregación de preferencias sociales puede tener problemas. Las instituciones son, al final, las que definen adónde va la sociedad. Schelling (2006) y otros estudiaron los problemas de acción colectiva. Si decidimos, son las instituciones, una vez más, las que resuelven problemas de coordinación, o consiguen la acción colectiva pese a que los incentivos individuales no alcanzan para ello. Precariedad institucional, con instituciones políticas exclusivas e instituciones económicas extractivistas, problemas de acción colectiva, búsqueda de rentas (mercantilismo), problemas principal-agente, ausencia de rendición de cuentas, entre otros, son nuestros grandes problemas, las características de un Estado que no funciona. Salvo en un breve periodo al inicio de los años noventa, no hemos sido capaces de desmontar la terrible combinación de instituciones precarias y búsqueda de rentas. Esa, no los yerros de la izquierda o la derecha, son la causa de nuestro subdesarrollo. Los que se benefician del statu quo cruzan el espectro político y siguen ganándonos, divertidos con nuestros debates irrelevantes y nuestras puyas.

El Banco Mundial, la Universidad del Pacífico y otros sugieren que la mayor parte de la mejora del bienestar en nuestro país está explicada por

¹ Mi punto es que hay dos tipos de razones de por qué debe intervenir el Estado en la economía: las fallas de mercado, que se pueden definir objetivamente, y las consideraciones de equidad, que no. Estas dependen de la visión de equidad de cada sociedad. También hay fallas de Estado que limitan la intervención pública y que, por lo tanto, llevan a sugerir que no exista tal intervención estatal, aunque en algunos casos debería haberla.

el crecimiento y no por las políticas públicas. Y eso no debería ser motivo de orgullo. Al contrario, es una causa de preocupación. Nuestra economía es la quinta más informal del mundo tras Bolivia, Panamá, Venezuela y Zimbabwe. Tres quintas partes de la actividad económica ocurren al margen del Estado. Tres de cuatro personas en edad de trabajar lo hace al margen de la formalidad. Necesitamos Estado si queremos desarrollo; uno que intervenga cuando corresponde, que reconozca los límites de su intervención, que tenga otras instituciones de la calidad del Banco Central. Es lacerante que no promovamos la equidad con la cantidad sin precedentes de recursos fiscales que tenemos. La lista de falencias es larga.

Las denominadas fallas de mercado (Stiglitz y Rossengard 2015), monopolio natural, bienes públicos, externalidades y asimetrías de información exigen la intervención del Estado en la economía.

Si bien tienen sus limitaciones, hay un número creciente de índices internacionales que nos permiten compararnos con otros países. El Foro Económico Mundial publica el de competitividad, según el cual las instituciones, educación, salud, infraestructura e innovación son nuestras desventajas competitivas (véase <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/economies/#economy=PER>). Todos son sectores en los que se presentan fallas de mercado, y, por tanto, donde se requiere la intervención del Estado. Abundando en lo específico, Kaufmann y el Banco Mundial elaboran los indicadores de gobernanza mundiales: voz y rendición de cuentas,

estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad del Gobierno, calidad regulatoria, imperio de la ley y control de la corrupción. Salvo calidad regulatoria y efectividad del Gobierno en un año, estamos jalados en todo en el periodo 1996-2013 (véase <http://info.worldbank.org/governance/wgi/c174.pdf>). Así que si nuestras percepciones o experiencias no eran suficientes, podemos cotejarlas con índices como estos para sentirnos mejor acompañados.

En una perspectiva de mediano y largo plazo, la productividad impulsa el crecimiento. El crecimiento de la población, especialmente en países aún jóvenes como el nuestro, aunque el “bono demográfico” nos acompañará solo alrededor de quince años más, contribuye al crecimiento económico. La inversión en casas, puestos, fábricas, carreteras y demás también aporta al crecimiento y el bienestar; pero la forma más sostenible de lograr el crecimiento es que aumente la productividad, que hagamos más con lo mismo. Durante los años setenta y ochenta, la caída de la productividad total de factores —de la cual escribió Solow (1956) hace décadas, es decir, la que no distingue aquella asociada al capital o al trabajo, sino que explica en qué medida estos han contribuido al crecimiento— restó al crecimiento económico casi dos y cuatro puntos porcentuales, respectivamente. Eso se volteó, recuperando el tiempo perdido en gran medida en los noventa. La productividad explicó 1,5 y 3 puntos porcentuales del crecimiento en las décadas más recientes. A partir de 1990, de hecho, el crecimiento de la productividad de nuestro país fue uno de los más altos del mundo.

Crecimos sanamente. Pero no hemos sido capaces de sostener los aumentos de productividad mencionados. Transpiración o inspiración fue una de las formas en que se cuestionó el milagro asiático cuando entraron en crisis. Podemos afirmar lo

mismo acá. No hemos sido capaces de proveer los incentivos para que la inspiración siga marcando la pauta.

La inversión en casas, puestos, fábricas, carreteras y demás también aporta al crecimiento y el bienestar; pero la forma más sostenible de lograr el crecimiento es que aumente la productividad, que hagamos más con lo mismo.

Mencioné de pasada los estudios del Banco Mundial o de la Universidad del Pacífico. Se requiere que la actividad económica crezca para que haya desarrollo. No basta el crecimiento económico, sin embargo, para que nos desarrollemos. Nuestro país requiere reformas que amplíen el ámbito de operación de los mercados. Y necesita retirar al Estado de algunos de ellos. Demanda, de otro lado, que el Estado intervenga efectivamente donde hay fallas de mercado o consideraciones de equidad. Para hacerlo efectivamente, no pueden ser las entidades públicas instituciones opacas, copadas, que no evalúan a sus funcionarios, carentes de programas de gestión por resultados, ni rendición de cuentas, entre otras de las taras usuales. Instituciones precarias y búsqueda de rentas es la receta para el desastre. Cada vez que escucho que van a meter a otras de las entidades típicas del Estado a resolver un problema dado me preocupo, no porque le corresponda intervenir, sino que si lo hace así el remedio será peor que la enfermedad.

La Encuesta nacional de hogares (Enaho) es utilizada por el INEI para definir la pobreza; pero es mucho más rica que solo una encuesta sociodemográfica

sobre el ingreso familiar, el cual en realidad se infiere a partir de datos más objetivos, como las características del hogar, por ejemplo. La evolución del gasto por quintiles —las cinco partes en que se divide a la población según su nivel de gasto familiar— es bastante gráfica de lo que ha ocurrido en nuestro país: una mejora notable e inclusiva del gasto familiar. Las familias con menor acceso a oportunidades y niveles de gasto promedio gastaron 51% más, después de descontar la inflación, entre 2013, el último dato disponible, y 2004. Es decir, sus gastos aumentaron en más de la mitad en una década. Hay otros indicadores sociales como desnutrición crónica infantil o anemia, para citar solo dos de los más importantes, que ilustran el progreso social observado.

Coincido con los investigadores del IEP en que pudo haber mucho mayor progreso². Creo que es moralmente inaceptable que no hagamos un mayor esfuerzo porque más progreso llegue antes a más personas. Y es que tenemos algunas condiciones que nos permiten crecer dinámicamente, a diferencia del año pasado, este y el que viene. Y al fisco le sobran los recursos para financiar las intervenciones públicas que realmente se requieren, de la manera en que deberían ocurrir, y no como ocurren: sin líneas de base, sin evaluación, sin focalización adecuada, en programitas dispersos a través de este Estado obsoleto que tiene miles de dependencias y “autoridades”.

El crecimiento de este año será similar al del pasado, decepcionante. En 2014 la pesca industrial, el café, el arroz y el mango tuvieron problemas por razones climáticas o la roya. Este año empezarán a recuperarse, aunque no regresarán al nivel previo a los problemas mencionados. Eso acelerará, engañosamente, un nivel de crecimiento que, en

2 Pienso en investigadores como Julio Cotler, Romeo Grompone y Carlos Iván Degregori.

promedio, ascenderá a menos de la mitad de lo observado en la década pasada. Debemos asumir, por tanto, que el progreso social será raquítico.

¿Pero por qué es que estaremos creciendo a alrededor de 3% en el 2014-2016, hasta las elecciones al menos?

Primero, porque este gobierno tomó medidas que redujeron el nivel de inversión privada³: adoptó cambios legales que traban los negocios, porque la actitud de muchos de sus funcionarios ante la empresa privada fue hostil, porque propuso públicamente comprar la refinería de La Pampilla, porque optó por destinar US\$ 3500 millones, en el papel, a ampliar y actualizar la refinería de Talara, entre otras decisiones o acciones que denotan confusión reminiscente de la Gran Transformación e incapacidad de gestión.

Segundo, porque, salvo en el periodo 1991-1994, no se han adoptado reformas estructurales al ritmo requerido. La complacencia de crecer rápido porque recuperábamos el tiempo perdido nos pasó la factura. Finalmente nos dimos cuenta de que el emperador cuyas ropas alabábamos está desnudo; y esto es, a su vez, una consecuencia de la precariedad institucional, así como la ausencia de emprendedores políticos o grupos que tengan

3 Analizado por el lado de la demanda, el menor crecimiento de la inversión privada es la causa principal tras la desaceleración. La inversión privada, que asciende a poco más de la quinta parte del PBI, creció a 11% y 15.6% en 2011-12, tras haberse recuperado de la breve recesión posterior a la crisis financiera global saltando en 25.9%. El 2013 creció solo a 6.5% y el año pasado cayó a 1.6%, en tanto que en este año caerá ligeramente. Luego, el consumo privado, poco menos de dos tercios de la economía, fue creciendo a una tasa menor un punto porcentual cada año en el 2012-14. El menor gasto privado es, pues, el responsable de la desaceleración. Ante ello, el gobierno se concentra en la inversión pública porque contribuye en menor medida a definirla. Sin embargo, la cola no mueve al perro. De allí que trabajar en que se sostenga el gasto privado es un medio más efectivo de sostener y contribuir a que se recupere el crecimiento.

los incentivos suficientes para acometer las reformas ellos mismos.

Tercero, porque el súper ciclo de precios de bienes primarios, es decir, un auge inusual por un periodo inusitado asociado a la industrialización china, se acabó. China está pasando a promover un mayor crecimiento del consumo, tras el *boom* de inversión pública en infraestructura para sus industrias de exportación en "zonas especiales", principalmente. Esto no quiere decir que una mayor economía china ya no requiere de cobre ni mucho menos. Un menor crecimiento de una economía mucho mayor implica una demanda altísima de cobre. Pero se nos pasó el tren, y no lo usamos para financiar el costo de algunas reformas pendientes.

¿Y QUÉ DEBEMOS HACER?

Partir por reconocer que enfrentamos grupos de interés particular que capturan rentas que generan los "políticos", así, entre comillas, en este Estado precario. Hay que enfrentar a esos grupos. Dividirlos porque somos "rojos", "DBA" o etiquetas así no conduce a nada. La experiencia reciente en la Municipalidad de Lima es ilustrativa. El PPC no actuó institucionalmente porque no es una institución; el IEP o el BCR lo son, entre las poquísimas que hay. Debíó liderar un apoyo político conducente a diseñar mejores reformas y actuar políticamente para concretarlas, tal como lo propusimos en campaña. Y mejor por lo que aprendíamos al estar en el Concejo. Lo hizo brevemente, solo en la no revocación. Las izquierdas tenían actitudes diversas hacia algunos regidores del PPC, desde privatizadores hasta aliados en un propósito. Pero no concretamos los cambios. Y sabíamos quiénes regresarían y qué harían. Es nuestra responsabilidad no haber consolidado las reformas y no actuar políticamente ahora, salvo unos tuits o alguna declaración.

La reforma institucional es la primera prioridad. El IEP ha hecho propuestas a lo largo de décadas sobre el tema. Otros especialistas también lo han hecho. Pero hay que actuar políticamente. Los mafiosos no van a dejar sus armas en la Catedral. No veo los liderazgos ni que siquiera se reconozca la importancia del tema.

Concluyendo, la economía peruana se ha desacelerado al punto en que entre 2014 e inicios de 2016 crecerá a un ritmo de menos de la mitad del observado en los diez años previos. [...] Errores políticos y de políticas públicas en este gobierno explican este desempeño, así como el lento avance de la agenda de reformas estructurales desde hace dos décadas ya.

Educación, salud, infraestructura e innovación son nuestras otras desventajas competitivas. Los ministerios de Educación, Inclusión Social y Salud están mostrando lo que líderes y tecnócratas pueden hacer en ministerios en los que típicamente no se les encontraba. La lista de propuestas de reforma en estas y las otras áreas mencionadas es amplia: algunas universidades, *think tanks* u organismos multilaterales han hecho propuestas y las han actualizado. El déficit de propuestas no es el problema, sino la capacidad de adoptar cambios que trascienden a un ministro reformista o a un gobierno con la institucionalidad vigente. Hay que adoptar los cambios, socializarlos y defenderlos.

Añadiría el desarrollo rural y la regionalización a la lista de prioridades. Las condiciones de vida pseudofeudales, en muchos casos, de millones de peruanos son inaceptables. Y también hay propuestas de inversión en irrigación, microirrigación, semillas, caminos, educación técnica y educación de mayor calidad y más flexible. La regionalización ha fragmentado al clientelismo político, al mercantilismo, al Estado precario en suma. Se le ha hecho un flaco favor a los peruanos. Revertir este grave desliz será complicado por la dinámica politiquera que se ha generado. Pero se tiene que hacer, no revirtiéndola, lo cual es imposible, sino incentivando las buenas prácticas; dándole más recursos, capacidades, desregulando, por ejemplo, a los buenos, que los hay.

Concluyendo, la economía peruana se ha desacelerado al punto en que entre 2014 e inicios de 2016 crecerá a un ritmo de menos de la mitad del observado en los diez años previos. Esto tiene grandes y negativas implicancias en el bienestar. Errores políticos y de políticas públicas en este gobierno explican este desempeño, así como el lento avance de la agenda de reformas estructurales desde hace dos décadas ya. El emperador estaban desnudo y nosotros seguíamos alabando su ropa. El clima no nos ayudó, y el mundo ya no está en la fiesta asociada al despegue chino. Pero la responsabilidad de lo que ocurre es nuestra. Tras crecer bajo nuestro ritmo de crecimiento potencial desde 2014, no será difícil volver a crecer rápido desde fines de 2016. Debemos evitar la complacencia de los últimos años, con alucinadas referencias a nuestro próximo acceso al primer mundo. Tenemos que adoptar reformas en ausencia de instituciones; peor aún, en presencia de instituciones precarias que excluyen políticamente. Ese reto requiere de grandes líderes y de grupos que no coordinan que lo hagan. ¿Cree que tenemos lo que hace falta? ¿Se involucrarán en los asuntos públicos los emergentes? ————— ■

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acemoglu, Daron y Robinson, James (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Random House.

Arrow, Kenneth J. (1950). "A Difficulty in the Concept of Social Welfare". En *The Journal of Political Economy*, vol. 58, No. 4. The University of Chicago Press.

Blaug, Mark (2007). "The Fundamental Theorems of Modern Welfare Economics, Historically Contemplated". En *History of Political Economy*, vol. 39, issue 2. Duke University Press.

El Comercio. Panorama Político (29 de Enero 2015). "Las ácidas críticas de Julio Cotler en Peru Summit de Bloomberg".

Disponible en: <http://elcomercio.pe/economia/peru/acidas-criticas-julio-cotler-peru-summit-bloomberg-noticia-1788120>

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2013). Encuesta Nacional de Hogares 2013

Disponible en: http://webinei.inei.gob.pe/anda_inei/index.php/catalog/240

Rawls, John (1958). "Justice as Fairness". En *The Philosophical Review*, Vol. 67, Number 2. Cornell University Press.

Schelling, Thomas (2006). *Micromotives and Macrobehavior*. WW Norton & Company

Schneider, Friedrich (2012). *The Shadow Economy and Work in the Shadow: What Do We (Not) Know?* Discussion Paper No. 6423, Institute for the Study of Labor (IZA). Disponible en: <http://ftp.iza.org/dp6423.pdf>

Sen, Amartya (1999). *Development as Freedom*. Oxford University Press.

Solow, Robert (1956). A Contribution to the Theory of Economic Growth. En *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 70, No. 1. The Massachusetts Institute of Technology Press.

Stiglitz, Joseph y Rossengard, Jay (2015). *Economics of the Public Sector*. WW Norton & Company.

Verdera, Francisco (2007). *La Pobreza en el Perú. Análisis de sus causas y de las políticas públicas para enfrentarla*. Lima: PUCP, CLACSO, IEP. Disponible en: <http://biblioteca-virtual.clacso.org.ar/ar/libros/coedicion/verdera/>

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Secada, Pablo. "Crecimiento y bienestar sin instituciones". En *Revista Argumentos*, año 9, n.º 1 Marzo 2015. Disponible en <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/crecimiento-y-bienestar-sin-instituciones/> ISSN 2076-7722