

SEIS «GOLDEN RULES» EN EL DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO PARA EL PERÚ

Mario D. Tello¹

INTRODUCCIÓN

El Perú entre 1960 y el 2008 aumentó su producto bruto interno real (PBI²) por habitante en menos del doble (solo 77%), mientras los países de alto desempeño económico incrementaron sus respectivos PBI per cápita en cifras impresionantes de cerca de 1800%, el caso de China; 1200%, Singapur; y 1100%, Corea del Sur. En Chile, uno de los países de mejor desempeño económico de la región latinoamericana, el PBI por habitante solo aumentó en cerca de 240% en el mismo periodo. Más aún, en siete de los diez países seleccionados del cuadro 1 considerados como países en desarrollo en 1960, Singapur en 1991 y Corea del Sur en 1996, se convirtieron en países desarrollados³. A estos países les tomó 31 y 36 años respectivamente obtener esta clasificación partiendo como año inicial 1960. En ese año inicial, el PBI per cápita en dólares en Corea del Sur era menor que el del Perú y Chile, y el de Singapur mucho menor que el de Chile y ligeramente mayor que el del Perú.

Las cifras sobre la población en situación de pobreza en estos países de alto desempeño económico son aún más impresionantes. China es el caso más espectacular. Según el trabajo del Banco Mundial (2009), entre 1981 y 2004 el porcentaje de la población en situación de pobreza se redujo de 65% a 10% respectivamente. En términos absolutos y en 23 años, 500 millones de personas dejaron de ser pobres en China: casi toda la población del Perú en promedio por año dejó de ser pobre en China durante dicho

¹ El autor agradece los acertados comentarios de Germán Alarco, profesor de CENTRUM CATÓLICA y a Carmen Zeña, quién cumplió un excelente trabajo de asistente de investigación.

² En dólares del 2000.

³ De acuerdo al criterio del Banco Mundial a julio del 2010, un país con un ingreso nacional bruto (INB) por habitante medido en dólares corrientes usando el método Atlas (World Bank, 2010a) igual o mayor a 11 906 es considerado país de alto ingreso o país desarrollado. En el 2008, los respectivos INB por habitante fueron: 49 590 para Irlanda, 2940 para China; 34 740 para Singapur; 21 530 para Corea del Sur; 48 120 para Finlandia; 47 580 para los Estados Unidos; 9400 para Chile; 2840 para Tailandia; 6970 para Malasia; y 3990 para el Perú.

periodo. Corea del Sur también redujo el porcentaje de la población en pobreza notablemente. De acuerdo con Henderson *et al.* (2002), PSPD/UNDP (2000) y Naciones Unidas (2009), en 1950 casi la mayoría de la población en Corea del Sur vivía en condiciones de pobreza absoluta (cerca de 19 millones de personas), a mediados de los sesenta, entre el 60 y 70% de la población fue estimada en situación de pobreza (cerca de 18 millones de personas), a mediados de los noventa este porcentaje se redujo a 3,4% (cerca de 1,5 millones de personas). De la misma forma lo hizo Singapur. Así, Siow Yue y Yen Yu (2003) estiman que el 57,3% de las familias (con un promedio de cinco personas por familia) en Singapur entre 1972 y 1973 tenían ingresos menores a dos dólares por día por persona (aproximadamente 1,2 millones de personas), mientras entre 1992 y 1993 este porcentaje se redujo a 0,6% (menos de 20 000 personas).

Basado en las experiencias exitosas de estos países de alto desempeño económico y la de otros países incluyendo el Perú, el presente artículo formula una serie de pautas o reglas prácticas (denominadas «reglas de oro» o «*golden rules*») que puedan guiar o definir un norte para el cambio de la política de desarrollo de la economía peruana requerido en las próximas décadas, con el propósito de obtener el estatus de país desarrollado sin pobreza en un corto periodo de tiempo (optimistamente menor a treinta años). En ausencia de este cambio, bajo las condiciones y políticas actuales y con una tasa de variación promedio anual del PBI real per cápita de 3,2% (registrada en el periodo 1990-2008), al Perú le tomaría un poco más de noventa años alcanzar el nivel mínimo del ingreso nacional bruto por habitante con el criterio del Banco Mundial (2009)⁴. Aún cuando las tasas de crecimiento del PBI per cápita se incrementen a 7,8% por año (cifra del periodo 2001-2009), el Perú podría alcanzar el criterio de ingreso de país desarrollado del Banco Mundial en veinte años pero manteniendo la misma estructura productiva y no obteniendo los niveles de ingreso actuales de los países desarrollados. La motivación y espíritu de las reglas a ser expuestas es lograr cambios en la estructura productiva peruana que conlleven a alcanzar niveles de ingreso similares a los actuales de los países desarrollados, en cortos periodos de tiempo.

Este conjunto de reglas a ser expuestas podrían implementarse con una multiplicidad de formas específicas de intervención, sin embargo, por limitaciones de espacio, estas formas no son abordadas en el presente trabajo. Por la misma razón, los aspectos macroeconómicos, monetarios, financieros y sociales no son abordados. Las reglas de oro son derivadas del análisis desplegado en las primeras cinco secciones del presente trabajo.

La primera sección presenta una serie de indicadores de desarrollo económico de diez países incluyendo el Perú. Tres de ellos son considerados desarrollados —los

⁴ Asumiendo una tasa de inflación en dólares de 2%.

Estados Unidos, Irlanda y Finlandia— y los otros seis, considerados menos desarrollados en 1960, son China, Chile, Corea del Sur, Singapur, Tailandia y Malasia. La segunda sección resume las estrategias y políticas de desarrollo implementadas por los países de mayor éxito en crecimiento económico. La tercera sección provee una interpretación de los roles del sector privado y el gobierno en el crecimiento económico de una economía. La cuarta sección formula una propuesta de descentralización en función del desarrollo económico local o regional. La quinta sección presenta una reflexión sobre las políticas comerciales basadas en el establecimiento de acuerdos preferenciales comerciales y la última sección presenta algunos comentarios finales.

1. FACTORES AGREGADOS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO EN UN GRUPO SELECCIONADO DE PAÍSES, 1960-2008

Bajo el modelo neoclásico estándar, los factores agregados de crecimiento económico de una economía, (medido a través de la tasa de variación anual del PBI) son tres: acumulación del capital físico, crecimiento de la fuerza laboral y aumento de la productividad factorial total. Extensiones de este modelo incluyen, entre otros factores, a las variaciones del capital humano (por ejemplo, Loayza, *et al.*, 2004), niveles de educación (por ejemplo, Collins *et al.*, 1996) y cambios técnicos e innovaciones tecnológicas (por ejemplo, Yoruk, 2007). Con los nuevos modelos de crecimiento endógeno (por ejemplo, Romer, 1986), los teóricos del crecimiento postularon que el crecimiento sostenido (o continuo) de una economía (de mercado) en última instancia dependía de la tasa de crecimiento de la productividad factorial total o de los factores que la componen. Incrementos sostenidos de este factor evitan el decrecimiento de los retornos del capital cuando este se incrementa originando el círculo virtuoso de continuas tasas de acumulación del capital y del crecimiento.

Los cuadros 1, 2 y 3 presentan las cifras del desempeño económico agregado, los factores de crecimiento que explican dicho desempeño (según los modelos de crecimiento) y algunos indicadores de pobreza y de distribución del ingreso para una muestra de países. El primer resultado que presentan las cifras del cuadro 1 es la notable diferencia de las tasas de crecimiento promedio anual del PBI per cápita para todos los periodos entre los cinco países asiáticos y en menor medida también de Irlanda y el resto de los cuatro países⁵. El Perú es el país de menor tasa de crecimiento del PBI per cápita en el periodo 1960-2008. A consecuencia de las diferencias entre estas tasas, en 2008 todos los países a excepción del Perú se acercaron a los niveles del PBI per cápita de los Estados Unidos.

⁵ Estos comprenden Estados Unidos, Finlandia, Chile y Perú.

Cuadro 1: Indicadores de crecimiento en países seleccionados, 1960-2008 (%)

Indicador	EE.UU	CHN	CORS	TAI	MAL	SNG	IRL	FIN	CHI	PER
1960										
y (\$2000)	14 091	105	1157	317	815	2251	5047	7305	1843	1647
g (61-08)	2,1	6,6	5,6	4,6	4	5,5	3,9	2,9	2,7	1,3
y/yusa	100	0,7	8,2	2,3	5,8	16	35,8	51,8	13,1	11,7
1970										
y (\$2000)	18 150	122	1994	516	1145	4531	7312	11 231	2203	2074
g (70-08)	2	7,9	6	4,6	4,1	5	4	3	3	1
y/yusa	100	0,7	11	2,8	6,3	25	40	62	12	11
1980										
y (\$2000)	22 568	186	3358	789	1919	9043	10 073	15 576	2501	2256
g (80-08)	1,8	8,7	5,4	4,4	3,7	4,3	4,1	2,3	3,5	1,1
y/yusa	100	0,8	14,9	3,5	8,5	40,1	44,6	69	11,1	10
1990										
y (\$2000)	28 263	392	6895	1400	2608	14 658	13 947	20 114	3070	1657
g (90-08)	1,6	9	4,8	4	4	3,8	4,8	1,9	3,9	2,7
y/yusa	100	1,4	24,4	5	9,2	51,9	49,3	71,2	10,9	5,9
2000										
y (\$2000)	34 606	949	11 347	1968	4030	23 019	25 329	23 543	4880	2049
g (00-08)	1,4	9,3	4,3	3,8	3,5	3,2	3,2	2,8	3,1	4,2
y/yusa	100	2,7	32,8	5,7	11,6	66,5	73,2	68	14,1	5,9
2008										
y (\$2000)	38 206	1963	15 447	2645	5155	27 991	30 929	26 695	6229	2923
y/yusa	100	5,1	40,4	6,9	13,5	73,3	81	75,1	16,3	7,7

Fuente: Elaboración propia. U.S. Census Bureau (2009). World Bank (2010). INEI (2009a).

El segundo resultado, que se muestra en el cuadro 2, es la diferencia en las fuentes de crecimiento entre países. Para prácticamente todos los periodos de Irlanda y Finlandia la contribución de la productividad factorial total (PFT) a la tasa de crecimiento del producto superó el 60%. Este crecimiento sostenido de la PFT estuvo asociado a la reasignación de recursos desde el sector agrícola (SA⁶) hacia los sectores de servicios (SS⁷) y en menor medida hacia el sector manufacturero (SMan) e incrementos notables de la participación de las exportaciones de bienes y servicios del PBI (SX).

⁶ S representa las participaciones del valor agregado real del sector del valor agregado real total de la economía. El sector agrícola incluye a los subsectores forestal, pesca, ganadería y caza.

⁷ El sector servicios comprende transporte, gobierno, comercio (incluyendo hoteles y restaurantes) y servicios financieros, profesionales y personales (como educación, salud y venta de inmuebles).

La tasa de inversión en investigación y desarrollo (I&D/PBI), el número de investigadores por cada millón de personas (Res) y la disponibilidad de científicos e ingenieros fueron crecientes en los periodos de información disponibles. Finalmente, la tasa de inversión (SINV) fue fluctuante alrededor de 20% para Irlanda y decreciente para Finlandia.

Cuadro 2: Indicadores de pobreza y distribución de ingreso en países seleccionados, 1960-2008 (%)

Indicador	EE.UU	CHN	CORS	TAI	MAL	SNG	IRL	FIN	CHI	PER
1960										
Part. en el Ingreso (20% más pobre)	4,11	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
Pob. debajo de la Línea de Pobreza	17,52	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
1970										
Part. en el Ingreso (20% más pobre)	4,23	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
Pob. debajo de la Línea de Pobreza	11,84	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
1980										
Part. en el Ingreso (20% más pobre)	3,95	n.d	n.d	5414	4515	n.d	n.d	n.d	3516	4817
Pob. debajo de la Línea de Pobreza	13,86	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	45 116	59 917
% de Pob. Con Ingresos por debajo de los 2 US\$ (PPP) del 2005	n.d	97 814	n.d	44 014	12 315	n.d	n.d	n.d	23 416	5217
1990										
Part. en el Ingreso (20% más pobre)	3,77	n.d	7919	5619	4519	5019	n.d	n.d	3,4	5,6
Pob. debajo de la Línea de Pobreza	13,88	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	38,9	47 628
% de Pob. Con Ingresos por debajo de los 2 US\$ (PPP) del 2005	n.d	84,6	2019	25 520	11 220	n.d	n.d	n.d	10422	16 922
2000										
Part. en el Ingreso (20% más pobre)	3,59	5721	n.d	6222	6423	n.d	7,4	9,6	3,5	3122
Pob. debajo de la Línea de Pobreza	11 910	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	20,2	54 824
% de Pob. Con Ingresos por debajo de los 2 US\$ (PPP) del 2005	n.d	51 122	n.d	15 122	n.d	n.d	n.d	n.d	6	24 422

Indicador	EE.UU	CHN	CORS	TAI	MAL	SNG	IRL	FIN	CHI	PER
2004-2006										
Part. en el Ingreso (20% más pobre)	3411	n.d	n.d	6123	n.d	n.d	n.d	n.d	4128	3828
Pob. debajo de la Línea de Pobreza	12 212	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	13 328	44 528
% de Pob. Con Ingresos por debajo de los 2 US\$ (PPP) del 2005	n.d	36 323	n.d	11 525	7825	n.d	n.d	n.d	2428	18 528
2008										
Part. en el Ingreso (20% más pobre)	3,4	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
Pob. debajo de la Línea de Pobreza	13 213	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	36,2

Fuente: Elaboración propia. U.S. Census Bureau (2009). World Bank (2010). INEI (2009a) ¹Período 1967-1969. ²Período 1960-1969, línea de pobreza US\$4 ingreso diario. ³Período 1970-1979. ⁴Período 1970-1979, línea de pobreza US\$6 ingreso diario. ⁵Período 1980-1989. ⁶Período 1980-1989, línea de pobreza US\$13 ingreso diario. ⁷Período 1990-1999. ⁸Período 1990-1999, línea de pobreza US\$22 ingreso diario. ⁹Período 2000-2003. ¹⁰Período 2000-2003, línea de pobreza US\$25 ingreso diario. ¹¹Período 2004-2007. ¹²Período 2004-2007, línea de pobreza US\$28 ingreso diario. ¹³Línea de pobreza US\$31 ingreso diario. ¹⁴1981 ¹⁵1984 ¹⁶1987 ¹⁷1986 ¹⁸1989 ¹⁹1998 ²⁰1992 ²¹1996 ²²1994 ²³2005 ²⁴2002 ²⁵2004 ²⁶2001 ²⁷2001 ²⁸2006.

Para los países asiáticos las contribuciones de los tres factores (capital, trabajo y PFT) en las respectivas tasas de crecimiento varían en función del periodo. En general en la literatura se plantea una controversia sobre las fuentes de crecimiento en los países (ciudades) del Sureste Asiático (específicamente Hong Kong, Corea del Sur, Taiwan y Singapur). Young (1994) y Krugman (1994), entre otros, sostienen que el crecimiento de estos países en la posguerra se debió al incremento de la participación laboral, la acumulación del capital y los mayores estándares de la educación, así como a la transferencia intersectorial desde el sector agrícola —de baja productividad laboral— hacia sectores de alta productividad laboral (como el manufacturero). De otro lado, Hsieh (2002) y el Asian Productivity Organization (2004), entre otros, argumentan el rol fundamental de la PFT y el cambio tecnológico en el crecimiento de los países de sur este asiático. En las estimaciones de PFT de Hsieh (2002), que usa el método dual⁸, el autor observa un creciente retorno del capital y de los salarios reales en Singapur (periodo 1972-1990), los cuales serían inconsistentes con la ausencia de cambios tecnológicos o incrementos de la PFT. Para que estos incrementos de los

⁸ El método primal que la mayoría de las estimaciones de la PFT utilizan se basa en el residuo de la función de producción estándar; el método dual se basa en la estimación de la PFT utilizando la función de costos que dependen de los precios de los insumos y producto.

retornos de los factores ocurran se requieren aumentos de la PFT nutridos entre otros factores por los cambios tecnológicos.

En China y Tailandia⁹, en la década de 1970 la tasa de crecimiento de la PFT comienza a superar a la respectiva del capital¹⁰ y a tasas cada vez más crecientes. La reducción drástica de dicha tasa ocurrió en Tailandia en la década de los noventa¹¹. En el caso de Corea del Sur¹² fue a partir de la década de 1990 que la tasa de crecimiento de la PFT comienza a superar a la del capital. La contribución de la tasa de crecimiento de la mano de obra en el crecimiento fue mayor para Corea del Sur y China que la respectiva de Tailandia. Al igual que Finlandia e Irlanda, el crecimiento de estos tres países estuvo asociado en la reasignación de recursos desde el sector agrícola hacia manufacturas y servicios¹³ y el notable incremento de la participación de las exportaciones de bienes y servicios del PBI. También hubo un crecimiento (en los años de información) de la mayoría de indicadores tecnológicos.

Singapur y Malasia han tenido patrones similares en sus fuentes de crecimiento¹⁴. En todos los periodos de información desde 1960 la tasa de crecimiento del capital en ambos países superó a la respectiva de la productividad factorial total. Sin embargo, en Singapur en tres de los cinco periodos de información la contribución de la PFT varió entre 30% (periodo 2003-2008) y 45% (periodo 1972-1990) y en Malasia existen estimaciones que señalan que en el periodo 1960-1987, la PFT contribuyó hasta un 30% de la tasa del PBI¹⁵. De otro lado, si bien en ambas economías hubo una reasignación de recursos desde el sector agrícola hacia el resto de sectores, en Singapur la reasignación fue fundamentalmente hacia servicios y en Malasia hacia manufacturas. Ambos países son predominantemente exportadores de bienes

⁹ En China, las reformas de mercado y la nueva estrategia de desarrollo se iniciaron en 1978 (Riedel *et al.*, 2007). En Tailandia, políticas de protección fueron implementadas en las décadas de 1960 y 1970. La liberalización comercial se implantó desde la década de 1980 (Urata & Yokota, 1994).

¹⁰ En el caso de Tailandia para el periodo 1984-1994, la tasa de crecimiento de la PFT supera a la respectiva del capital por trabajador.

¹¹ La crisis financiera de Tailandia se inició en 1997 (Kaufman *et al.*, 1999).

¹² Las reformas con alta intervención del gobierno ocurrieron en las décadas de 1960 y 1970. A partir de la década de 1980 se inició el proceso de liberalización de la economía (Islam & Chowdhury, 1997).

¹³ Para Tailandia, la reasignación fue fundamentalmente hacia manufacturas.

¹⁴ La isla de Singapur desde su oficial independencia de Inglaterra en 1965 ha seguido un modelo mixto de intervención estatal, con gobiernos controlados «democráticamente» por un solo partido, el Partido de la Acción del Pueblo (*People Action Party*, PAP) y un mercado que funciona orientado fundamentalmente hacia el sector externo (Mun & Ying, 2008). Similar ruta (por raíces históricas comunes) siguió Malasia. Ubicada en la península de Malaya obtuvo su independencia de Inglaterra en 1957, estableciendo un parlamento democrático bajo una monarquía. También implementó una estrategia mixta de intervención estatal con economía de mercado con predominante orientación hacia el mercado externo (Islam & Chowdhury, 1997).

¹⁵ 1,95% de tasa de crecimiento de la PFT versus 6,5% de la tasa del PBI.

y servicios. Igual que el resto de países los indicadores tecnológicos fueron crecientes en los periodos de información disponibles.

Los patrones y fuentes de crecimiento de las notables experiencias en crecimiento y productividad de estos siete países (y de los países del Asia en general) se distinguen de las moderadas o pobres experiencias de Chile, Perú y la mayoría de países de América Latina. Estas diferencias han sido ampliamente documentadas en la literatura. Así, por ejemplo, Collins & Bosworth (2003) estiman que mientras doce países del Asia¹⁶ crecieron a tasas promedio anual de 6,03% en el periodo 1960-2000, 22 países de América Latina¹⁷ crecieron a tasas del 4% en el mismo periodo. Para esta región la contribución promedio anual de la PFT en el crecimiento fue solo del 5% mientras que en los países del Asia fue 25%.

En Chile, uno de los países de mejor desempeño macroeconómico de América Latina, solo a partir de la década de los noventa la tasa de crecimiento de la PFT supera con claridad a la respectiva tasa del capital contribuyendo en 42% a la tasa de crecimiento del PBI. En este periodo además se alcanzó tasas similares al promedio de los países asiáticos. En contraste, en el Perú, la tasa de crecimiento de la PFT fue superada en todos los periodos por la tasa de crecimiento del capital y en el último periodo, 1995-2007, la estimación de la contribución de la PFT al crecimiento de la economía fue nula. La reasignación de recursos en ambos países, a diferencia de los siete países exitosos, fue desde el sector agrícola hacia el sector de servicios con claro decrecimiento del sector manufacturero. Más aún, la participación del resto de sectores (que incluye minería, electricidad, agua, gas y construcción) con respecto al valor agregado de la economía aumentó en la primera década del siglo XXI, comparado con la década de los sesenta¹⁸, lo cual implicó que ambos países siguieran dependiendo de sectores intensivos en recursos naturales. La importancia del sector exportador de bienes y servicios fue creciente para Chile desde 1960 y con mayor fuerza a partir de mediados de la década de los setenta, periodo en el que se iniciaron las reformas neoliberales. Para el Perú dicho sector recobra su importancia a partir de los noventa, periodo en el cual se establecieron (nuevamente) las reformas liberales¹⁹. Por último, mientras que el Perú tuvo los indicadores tecnológicos más bajos de los

¹⁶ China, Indonesia, Corea del Sur, Malasia, Filipinas, Singapur, Taiwán, Tailandia, Bangladesh, India, Pakistán y Sri Lanka.

¹⁷ Estos comprenden a doce países de América del Sur, siete países centroamericanos (incluyendo a México y Panamá) y tres del Caribe (Jamaica, República Dominicana y Trinidad y Tobago).

¹⁸ Dicha participación fue en los años sesenta: 15,7% y 12% para Chile y Perú y en la última década 24,6% y 17,7%.

¹⁹ Periodos liberales existieron en el Perú antes de fines de los sesenta y en los primeros dos años de los años ochenta del siglo veinte.

diez países considerados, Chile y Malasia fueron los siguientes países con los indicadores tecnológicos más bajos en los periodos de información disponibles. La obvia y primera «regla de oro» que se deriva de estas diferencias de las fuentes de crecimiento entre los países exitosos en crecimiento y el Perú (así como otros de la región Latinoamericana) es la siguiente:

R1 Si bien flujos de inversión o acumulación del capital contribuyen al crecimiento económico de los países, lo que va permitir que este sea sostenido en el tiempo y atenúe los ciclos y shocks (internos o externos) inherentes al sistema de mercado es el incremento de la productividad factorial total en sus diversos niveles (agregado, por sectores, empresas e instituciones). En consecuencia, el proceso del desarrollo económico requiere que la movilización y asignación de recursos entre sectores durante este proceso logre tasas de crecimiento sostenido y sustentable de esta productividad²⁰.

La experiencia de los Estados Unidos, país considerado desarrollado en todos los periodos del cuadro 2, refuerza esta regla. Su tasa más alta de crecimiento ocurrió en la década de 1960, en la cual la tasa de crecimiento de la PFT fue mayor a la respectiva del capital contribuyendo en 39% al crecimiento americano. En las siguientes dos décadas, las tasas de estas dos fuentes se revirtieron y la tasa de crecimiento disminuyó. A partir de los años noventa²¹ el crecimiento de los Estados Unidos nuevamente fue sustentado por la tasa de crecimiento de la PFT. Cabe acotar que cuanto más rico es un país en términos de PBI per cápita más difícil es obtener rentabilidades altas del capital. El rol de la PFT es justamente atenuar este efecto decreciente del retorno del capital por el tamaño de este acumulado a través del proceso de crecimiento de los países. En general, los indicadores tecnológicos de los Estados Unidos (junto a Finlandia e Irlanda) fueron de los más altos de la muestra de países y la reasignación de recursos fue orientada al sector de servicios con un incremento de la participación de las exportaciones de bienes y servicios del PBI total.

²⁰ Las distintas estimaciones y metodologías de la PFT ha provocado una serie de debates, que a juicio de Stiglitz (2001) son «debates de mucho ruido y pocas nueces». Según este autor, lo que importa para el proceso de desarrollo es la reducción de las brechas tecnológicas entre los países ricos y pobres. Esta brecha evidentemente se ha reducido en las experiencias de los países asiáticos. En consecuencia si tomamos esta alternativa interpretación, el objetivo de la primera regla postulada cambiaría a que se busque reducir sostenidamente las brechas tecnológicas entre el Perú y el resto de países desarrollados.

²¹ A fines de la década de los ochenta, Estados Unidos cambió su estrategia comercial hacia una de mayor apertura basada en acuerdos regionales y a inicios de los noventa se iniciaron cambios sustantivos en la PFT debido a lo que se conoce como las Tecnologías de Propósito General (esto es, las tecnologías de información y comunicaciones) (Breshnahan & Trajtenberg, 1992).

Un tercer resultado que se deriva de las cifras del cuadro 3 concierne a la pobreza y la distribución del ingreso asociada al proceso de crecimiento de los países. Las cifras indican que en general el crecimiento económico no ha estado asociado directamente (o de manera lineal) a reducciones de pobreza o a un menor grado de desigualdad en la distribución de los ingresos. Así, las escasas evidencias muestran que los países desarrollados no han realizando cambios sustanciales en la distribución del ingreso o en el porcentaje de la población en situación de pobreza. El quintil más pobre en los Estados Unidos recibía 4,1% de los ingresos totales a finales de la década de los sesenta mientras que a fines de la primera década del siglo XXI recibía el 3,4%. El porcentaje de población debajo de la línea de pobreza según estándares americanos a finales de la década de los sesenta era 17,5% y en la década pasada 13,2%. De acuerdo a cifras de la OECD (2010) en la mitad de la década de 1980 Finlandia e Irlanda tenían 5,1% y 10,6% de la población recibiendo menos de la mitad del ingreso medio de los países respectivamente, y en la mitad de la primera década del presente siglo estas cifras se incrementaron a 7,3% y 14,8%. En adición, el quintil más pobre recibía el 7,4% y 9,6% de los ingresos en Finlandia e Irlanda respectivamente.

Las cifras más impresionantes de reducciones de pobreza provienen de Asia, en particular de China, Corea del Sur y Singapur. En China en 1981, el 97,8% de la población (972 millones) recibía ingresos menores a dos dólares del 2005 por día; en 2005 esta tasa se redujo a 36,3% (473 millones). Esto es 500 millones de personas dejaron ser pobres (según este indicador) en 24 años de desarrollo de China. Similares reducciones drásticas de la pobreza ocurrieron en Corea del Sur y Singapur.

Cuadro 3: Indicadores del crecimiento (%) en países seleccionados, 1960-2008

Indicador	EE.UU	CHN	CORS	TAI ⁵¹	MAL ⁵¹	SNG	IRL	FIN	CHI	PER
1960-1970										
gY	3,8 ¹	4,1 ¹³	11,1 (13,2) ⁵³	4,8	4,01	13,0 ¹³	4,6 ³³	4,7 ⁴⁹	4,1	5,74 ⁴¹
gK	1,2	1,8	4,1 (8,4)	3,2	2,4	6,7	0,7	1,5	1,3	2,83
gL	1,1	2,2	6,0 (1,2)	0,1	0,5	1,7	-0,1	-0,2	1,6	1,14
PFT	1,5	0,1	0,9 (3,6)	1,4	1,0	4,6	4	3,4	1,2	1,77
SINV	19,2	21,7	19,5	21	17,5	21,5	23,1 ²	28,6	18	33,4
SA	3,52	37,0	34,9	31,6	31,0	1,8 ²	16,3 ²	12,7 ²	8,5	19,0
SM	20,92	29,8 ¹⁴	13,1	14,3	9,7	25,7 ²	22,4 ²	21,4 ²	24,0	18,4
SS	61,2 ²	27,4	45,3	45,9	43,7	60,2 ²	42,9 ²	49,0 ²	51,8	50,6
SX	5,3	2,62	8,3	16,2	42,5	130,2 ²	32,8	20,3	13,6	18,5
R&D/PBI	2,7 ³	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	0,8 ³	n.d	n.d	n.d
Res (No/millón de personas)	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
Disponibilidad de Cient.-Ing.	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d

Indicador	EE.UU	CHN	CORS	TAI ⁵¹	MAL ⁵¹	SNG	IRL	FIN	CHI	PER
1970-1980										
gY	3,0	5,7	9,4	7,1 ¹⁸	3,6 ²⁴ (7,7)	8,8	4,0 ³⁴	1,8 ³⁴	2,9	3,89 ⁴²
gK	1,3	1,2	4,7	2,0	2,7	6,8	2	1,5	1	2,53
gL	1,1	3,2	3,6	3,2	0,5	3,0	0,4	-0,9	0,8	1,86
PFT	0,6	1,3	1,1	1,9	0,4 (2,5)	-0,9	1,6	1,2	1,1	-0,5
SINV	19,9	30,9	28,7	26,1	23,3	41,0	25,3	29,9	18,1	21
SA	3,7	32,2	25,2	25,5	27,0	1,9 ²⁷	16,1	10,8	7,6	15,8 ⁴³
SM	20,7	37,5	21,9	19,2	17,2	25,5 ²⁷	22,6	21,9	23,9	21,2 ⁴³
SS	62,2	23,0	44,3	46,9	39,2	62,9 ²⁷	49,5	50,7	52,7	49,7 ⁴³
SX	7,7	5,2	25,2	19,5	45,3	151,3	40,1	25,7	18,9	16,7
R&D/PBI	2,44	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	0,7 ⁴	n.d	n.d	n.d
Res (No/millón de personas)	2899 ⁵	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
Disponibilidad de 50 Cient.-Ing.	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
1980-1990										
gY	3,1 ⁶	8,9	9,6	6,9 ¹⁹	3,8 ¹⁹ (6,5) ⁵²	6,9 (8,0) ²⁸	4,5 ⁶	3,2 ⁶	3,8	-0,68 ⁴⁴
gK	0,9	1,7	2,8	2,6	1,8	5,0	0,5	1,1	1	1,06
gL	1,5	4,5	4,4	0,8	0,5	1,5	0,8	-0,1	1,2	1,73
PFT	0,7	2,7	2,5	3,3	1,4 (1,95)	0,4 (1,4- 3,6) ²⁹	3,2	2,3	1,6	-3,47
SINV	19,5	36	31,0	30,5	28,2	42,1	20,9	27,3	19,1	24,9
SA	2,4	29,2	13,0	17,4	19,8	1,0	10,8	7,9	7,7	9,7 ⁴⁵
SMan	18,6	35,7	27,5	23,7	20,8	26,2	26,4	25	19,8	24,9 ⁴⁵
SS	66,7	26,7	47,6	50,1	40,9	62,0	54,3	56,3	53,4	58,8 ⁴⁵
SX	8,6	13,5	33,4	26,6	58,8	178,7	52,4	27,3	27,1	17,2
R&D/PBI	2,6 ⁸	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	0,7 ⁸	1,6 ⁸	n.d	n.d
Res (No/millón de personas)	3379 ⁹	n.d	n.d	n.d	n.d	1045 ³⁰	n.d	n.d	n.d	n.d
Disponibilidad de 50 Cient.-Ing.	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
1990-2000										
gY	3,3	9,7 ¹⁵	6,9 ¹⁵	5,7 ¹⁵	7,0	7,1 ³¹	6,6	1,9	6,6	4,17 ⁴⁶
gK	1,0	3,5	1,9	2,2	3,5	4,8	0,8	0,5	0,9	1,49
gL	1,3	2,6	2,5	1,9	1,7	1,2	1,9	-0,6	2,9	1,62
PFT	1,1	3,6	2,6	1,7	1,8	1,1	4,1	2	2,8	1,06
SINV	18,4	38,7	34,9	35,1	35,4	35,1	19,7	19,5	24,9	20,8
SA	1,7	20,0	6,5	10,3	12,0	0,2	6,5	4,5	7,9	8,8
SMan	18,3	32,9	27,2	29,9	27,4	26,1	31,8 ³⁵	23,7	19,2	16,8
SS	72,7	34,6	52,5	49,8	44,9	64,6	56,0	63,5	54	61,8
SX	10,6	21,7	31,5	45,2	93,8	181,2	74,3	33,6	29,3	13,6

OPCIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA EN EL PERÚ: 2011-2015

Indicador	EE.UU	CHN	CORS	TAI ⁵¹	MAL ⁵¹	SNG	IRL	FIN	CHI	PER
R&D/PBI	2,6	0,7 ¹⁶	2,4 ¹⁶	0,2 ²⁰	0,4 ²⁵	1,7 ¹⁶	1,1	2,5	0,5 ¹⁶	0,1 ³⁶
Res (No/millón de personas)	4401 ¹⁰	456 ¹⁶	2182 ¹⁶	117 ²¹	173 ²⁵	3099 ¹⁶	2020 ¹⁶	6030 ³⁶	400 ¹⁶	228 ⁴⁷
Disponibilidad de Cient.-Ing50.	77,2	61,3	72,0	54,3	59,7	77,0	71,0	81,5	68,8	51,3
2000-2007/8										
gY	2,3	n.d	n.d	n.d	n.d	6,1 ³²	5,2	2,4 ³⁷	n.d	4,5 ⁴⁸
gK	0,7	n.d	n.d	n.d	n.d	2,1	1,1	0,4	n.d	3,2
gL	0,3	n.d	n.d	n.d	n.d	2,2	1,9	0,4	n.d	1,2
PFT	1,3	n.d	n.d	n.d	n.d	1,8	2,3	1,6	n.d	0,0
SINV	18,8 ¹¹	41,6	29,8	27,2	22,6	22,5	24,3 ¹¹	19,8	21,2	20,3
SA	1,2 ¹¹	12,6	3,5	10,5	4,4	0,1	2,4 ¹¹	3,1	4,8	7,3
SMan	14,6 ¹¹	32,9	27,0	35,1	29,4	25,3	28,0 ¹¹	24,2 ¹¹	16,9	16,1
SS	76,4 ¹¹	40,5	59,4	45,3	47,9	68,1	59,4 ¹¹	64,7	53,7	58,9
SX	10,2 ¹¹	33,3	39,9	70,9	112,2	220,7	87,3 ¹¹	41,7	39,8	22,8
R&D/PBI	2,7	1,2 ¹¹	2,8 ¹¹	0,3 ²²	0,6 ²⁶	2,2 ¹¹	1,2	3,4	0,6 ²²	0,1 ²²
Res (No/millón de personas)	4669 ¹²	727 ¹¹	3380 ¹¹	290 ²³	399 ²⁶	4898 ¹¹	2601 ¹¹	7600	615 ²²	n.d
Disponibilidad de Cient.-Ing.50	76,7	75,0	65,0	55,0	61,7	70,0	71,7	83,3	65,0	41,7

Fuente: Elaboración propia. EU KLEMS (2007) [Fuentes del crecimiento para los países de la OECD excepto Irlanda períodos, 1971-1980, 1980-1990, 1990-2000, y 2000-2005], Englander y Mittelstädt (1988) [Fuentes del crecimiento para estados Unidos, Período 1960-1973], Houg Lee and Khatri (2003) [Fuentes del crecimiento de China, Corea del Sur y Tailandia Períodos: 1990-1994, 1995-1999], Young (1995) [Fuentes de crecimiento de Corea del Sur, Período 1960-1966, 1966-1970, 1970-1975, 1975-1980, 1985-1990], Akkemik (2009) [Fuente de crecimiento de Corea del Sur, Período 1970-1970], Wang (2004) [Fuentes de crecimiento de China, Períodos: 1966-1970,1970-1980, 1980-1990], Collins y Bosworth (1996) [Fuentes de crecimiento de Tailandia Períodos 1960-1973, 1984-1994; Malasia Períodos 1960-1973, 1973-1983, 1984-1994], Asian Productivity Organization (2004) [Fuentes de crecimiento de Tailandia Período 1977-1980, de Malasia Período 1991-2000, de Singapur Períodos 1981-1990, 1991-1998], Yearbook of Statistics Singapore (2009) [Fuentes de crecimiento de Singapur, Período 2003-2008], Mahadevan (2004) [Fuentes de crecimiento en paréntesis de Malasia períodos 70-80OECD (2010) [Fuentes de crecimiento de Irlanda y Finlandia Períodos: 1985-1990, 1990-2000, 2000-2005], Englander and Gurney (1994) [Fuentes de crecimiento de Irlanda y Finlandia. Períodos: 1962-1973, 1974-1979], Banco Central de Chile (2004) [Fuentes de crecimiento de Chile, Períodos: 1961-1970, 1971-1980, 1981-1990, 1991-2000], Morón, Fernández-Baca y Carranza (2005) [Fuentes de crecimiento de Perú, períodos 1971-1980, 1981-1990, y 1991-1999], BCRP (2008) [Fuentes de Crecimiento del Perú, período 1995-2007], World Bank (2010b) [el resto de indicadores excepto el indicador de disponibilidad de científicos e ingenieros. Los valores de implícitos de la mayoría de estos indicadores están en dólares constantes del 2000]. WEF (1999, 2009, indicador de disponibilidad de científicos e ingenieros). UNCTAD (2010) [Datos de SM de 1970 a 1990 para los Estados Unidos e Irlanda y de 1970 a 1980 para Finlandia. SX para Singapur de 1970 al 2000. Los valores de estos ratios están en dólares de 1990]. Períodos: ¹1960-1973. ²1970. ³1965,1970. ⁴1975,1980. ⁵1980. ⁶1985-1990. ⁷1987-1990. ⁹1980-1988. ¹⁰1997, 1999, 2000. ¹¹2001-2006. ¹²2001-2005. ¹³1966-1970. ¹⁴1965-1970. ¹⁵1990-1999. ¹⁶1996-2000. ¹⁷Período 1994-1995. ¹⁸1977-1980. ¹⁹1984-1994. ²⁰1996-1997, 1999-2000. ²¹1996-1997, 1999. ²²Período 2001-2004. ²³2001, 2003. ²⁴1973-1984. ²⁵1996,1998, 2000. ²⁶2002, 2004. ²⁷1975-1980. ²⁸1972-1990. ²⁹Valores mínimo y máximo según la estimación dual Período 1972-1990. ³⁰1984, 1987. ³¹1991-1998. ³²2003-2008. ³³1961-1973. ³⁴1974-1979. ³⁵1995-2000. ³⁶1997-2000. ³⁷2001-2005. ³⁸1986-1989. ³⁹1988. ⁴⁰2001, 2003-2004. ⁴¹1951-1960. ⁴²1971-1980. ⁴³1970-1979. ⁴⁴1981-1990. ⁴⁵1986-1990. ⁴⁶1991-1999. ⁴⁷1996, 1997. ⁴⁸1995-2007. ⁴⁹1962-1970. ⁵⁰1999 (Indicador de frecuencia y calidad de los científicos e ingenieros) y 2009 (Disponibilidad de científicos e ingenieros). ⁵¹Los datos sin paréntesis de Tailandia y Malasia en los períodos tomados de Collins y Bosworth (1996) corresponden a las tasas de crecimiento del producto por trabajador, capital por trabajador y nivel de educación por trabajador. ⁵²Período 1960-1987. ⁵³1960-1970.

Henderson *et al.* (2002), PSPD/UNDP (2000) y UNESCAP (2009) señalan que en 1950 casi la mayoría de la población en Corea del Sur vivía en condiciones de pobreza absoluta (cerca de 19 millones de personas); a mediados de los sesenta, entre el 60 y 70% de la población fue estimada en situación de pobreza (cerca de 18 millones de personas); a mediados de los noventa este porcentaje se redujo a 3,4% (cerca de 1,5 millones de personas). En 1998, de acuerdo a la cifra del cuadro 1, el 2% (menos de un millón de personas) de la población recibía ingresos menores a dos dólares del 2005 por día. En el caso de Singapur, Siow Yue & Yen Yu (2003) estiman que el 57,3% de las familias (con un promedio de cinco personas por familia) entre 1972 y 1973 tenían ingresos menores a dos dólares por día por persona (aproximadamente 1,2 millones de personas), mientras que entre 1992 y 1993 este porcentaje se redujo a 0,6% (menos de 20 000 personas).

En términos de reducción de pobreza le siguen Tailandia y Chile. Para el primer país el porcentaje de población con ingresos menores a dos dólares del 2005 por día disminuyó de 44% (22,7 millones) en 1981, a 15,1% en 1994 y a 11,5% (7,5 millones) en 2004. Las respectivas cifras para Chile fueron 23,4% (2,9 millones, en 1987) y 2,4% (0,4 millones en el 2006). En Malasia su población en pobreza (menos de dos dólares del 2005 por día) prácticamente no cambió entre 1984 y 2004 (aproximadamente 1,9 millones de personas). En el caso del Perú la población en pobreza aumentó en términos absolutos de un millón de personas en 1986 a cinco millones en 2006.

Estas diferencias en crecimiento y en reducción de pobreza de la muestra de países analizados sugieren que si bien existen canales del mercado mediante los cuales el crecimiento económico tiene efectos positivos en la reducción de la pobreza, este objetivo requiere de instrumentos o formas específicas y directas de abordarlo.

2. ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS DE DESARROLLO

Aunque las experiencias exitosas muestran la relevancia de la PFT en el crecimiento de los países, no es claro que políticas o estrategias de desarrollo hayan sido efectivas para lograr dicho crecimiento. Por otro lado, es difícil identificar y mucho más generalizar para todos los países, cuáles de los diversos componentes que nutren o determinan la PFT²² han resultado los más relevantes en el proceso de desarrollo de

²² Krüger (2003) y particularmente Lovell (1993) plantean que la PFT se descompone en eficiencia técnica, cambio tecnológico, cambio en las economías de escala y los efectos de los cambios en los precios de factores y comportamiento de las firmas en el mercado. Feenstra & Kee (2008) adicionan la diversificación o variedad de productos como otro componente de la PFT y el estudio de Productivity Commission (1999) presenta un esquema de los diversos determinantes a nivel macroeconómico de la PFT (entre otros, la reasignación de recursos entre sectores, la competencia, grado de apertura, el entorno macroeconómico y las instituciones).

los países. Desafortunadamente, las experiencias de la mayoría de los países de América Latina, en materia de estrategias de desarrollo, muestran que han sido basadas en «modelos de moda» y no en un análisis técnico o identificación de los factores que inciden en el desarrollo y la PFT en los diversos estamentos de la sociedad. Al respecto, Rodrik (2010) señala:

En los últimos 50 años virtualmente cada una de las más importantes estrategias de desarrollo ha estado asociada a investigaciones pioneras que la sustentan... [así] las políticas [o modelo] de sustitución de importaciones de los 1950s y 1960s fueron basadas en ideas de Prebisch (1959) y Singer (1964)...cuando este modelo fue descartado en los 1980s a favor de estrategias de mercado y orientadas hacia el mercado externa, estas fueran basadas en las contribuciones de los 1970s de Balassa (1971), Bhagwati (1978), Krueger (1978), y Little *et al.* (1970). El «Consenso de Washington» de los 1990s representó las ideas de un grupo de tecnócratas y hacedores de política de América Latina. [En la práctica de la estrategias de desarrollo] hay alguna investigación o modelo que haya sido instrumental en la mayor reducción de pobreza de la historia producido por China [...] lo mismo ocurre para los casos de Corea del Sur, Malasia, o Vietnam [...] en ninguno de los países asiáticos las investigaciones [o modelos] convencionales ha jugado un rol importante en la formación de la política de desarrollo de dichos países [...]. Aún en el caso del «éxito económico» de Chile el cual se distinguió después de que el país desechó algunas de las políticas desastrosas de los «Chicago Boys» y trabajaron un estrategia «heterodoxa» propia —combinando liberalismo económico, con subvaluación de la tasa de cambio, controles al flujo de capitales y generosas políticas sociales[...]. Me parece que estas paradojas resultan cuando aplicados economistas y asesores cometen el error de usar modelos y argumentos, que son solo validos en circunstancias específicas, como remedios universales... el [principal] mensaje es que economistas del desarrollo deben parar de actuar como categóricos defensores o detractores de modelos específicos de desarrollo. En su lugar, ellos deben ser diagnosticadores ayudando a los hacedores de política seleccionando el modelo y remedios correctos y apropiados para las realidades específicas de los [países] (pp. 3-5).

El anexo 1 presenta un resumen de las estrategias y políticas de desarrollo implementados por Chile y un grupo de países exitosos en crecimiento. Estos últimos demuestran, por un lado, las especificidades y pragmatismo de las políticas y estrategias de desarrollo ajustándose a las realidades de los países. De otro lado, la no observancia a las políticas que conllevan los modelos liberales y proteccionistas (ISI). Las políticas *per se* no son objetivos del desarrollo, estas son solo medios que requieren ser hechos a la medida de las realidades de los países y establecidos luego de identificar los factores que limitan el desarrollo económico de los países. En consecuencia,

de la experiencia de los países de éxito en crecimiento se deriva la siguiente segunda regla para el desarrollo.

R2 Las experiencias exitosas en crecimiento indican la irrelevancia de sostener estrategias de desarrollo basadas en la usual dicotomía de modelos proteccionistas (o de sustitución de importaciones) o liberales (o de orientación hacia fuera). Si el desarrollo económico y los incrementos de la productividad factorial total son los objetivos de la estrategia entonces la identificación de aquellos factores, aspectos o instrumentos que limitan, inhiben o fomentan dichos objetivos cobra una mayor relevancia en el diseño, práctica y efectividad de la estrategia.

3. DESARROLLO DEL SECTOR PRIVADO Y ROL DEL GOBIERNO, UNA INTERPRETACIÓN

La diversidad de experiencias en políticas y estrategias de desarrollo y crecimiento económico, las cuales distan de las usuales estrategias ISI y liberales, sugieren que estas requieren ser construidas sobre la base de las realidades de los países y no requieren ser réplicas o imitaciones de las que se implementaron en los países exitosos²³. Sin embargo, una lectura detallada de estas experiencias permite identificar tres características comunes de las mismas. Basadas en estas características esta sección formula dos adicionales «reglas de oro» para el desarrollo económico peruano.

La primera característica se refiere al conjunto de acciones que realiza el sector privado en una economía de mercado durante el proceso de desarrollo y crecimiento económico y la importancia del desarrollo del sector privado en dicho proceso. Estas acciones fueron evidentes en el caso de China, por la transformación de una sociedad donde los medios de producción y la asignación de recursos estaban en poder del Estado hacia una regida por los mecanismos del mercado y la propiedad privada. El otro ejemplo distinto al caso de China y enmarcado dentro de una economía de mercado es el de Singapur. A falta de una capacidad empresarial local, la estrategia enfatizó la empresa privada extranjera bajo la presunción de que esta traería los «conocimientos» necesarios en las etapas iniciales y complejas de su proceso de transformación productiva.

Las políticas, instrumentos, recetas, recomendaciones, etcétera, pueden ser las más idóneas para una economía, pero su efectividad dependerá de las respuestas de los agentes privados a quienes están dirigidos los incentivos o instrumentos formulados.

²³ Esta proposición también la sostienen los analistas de las experiencias de los países analizados, por ejemplo, Rodrik (1994), Jännti *et al.* (2006) y Jännti & Vartiainen (2009).

Usualmente se piensa que estos incentivos los provee el mercado²⁴ y que los agentes responden automática y efectivamente ante ellos. Las experiencias de China y mejor aún las de los países que tenían economías capitalistas de mercado antes de los cambios radicales en sus procesos de desarrollo (como por ejemplo, Corea del Sur, Singapur, Finlandia, Irlanda, etcétera) muestran lo contrario. Tuvieron que existir medidas concientes para los agentes privados mediante las cuales si ellos no respondían a estas medidas el objetivo del desarrollo económico no podía cristalizarse.

Lo anterior revela la importancia del sector privado, la cual es obvia para muchos pero menos obvia para los políticos y hacedores de política en economías en desarrollo, como motor del crecimiento y desarrollo económico por sus acciones, desarrollo y sus respuestas a las políticas del gobierno.

La segunda característica se refiere a las acciones y rol del gobierno (en sus estamentos nacionales o subnacionales) implementados en los países de experiencias exitosas bajo un sistema de mercado. En la teoría estándar (por ejemplo, Musgrave, 1959; Samuelson, 1954; Shah & Shah, 2006), las acciones (o rol) del gobierno se limitan a la provisión de bienes y servicios públicos (nacionales y locales); intervenciones en el mercado cuando existen distorsiones o fallas en él²⁵ y siempre y cuando los beneficios de las intervenciones superen largamente los costos de ellas; la obtención de una «equitativa» distribución de la riqueza sin pobreza; y mantener la estabilidad macroeconómica (por su control de la oferta de dinero). El gobierno puede tener como objetivo económico el desarrollo de la economía o la mejora del estándar de vida de toda la población residente en ella, pero para obtenerlo se requiere que tanto que él como el sector privado cumplan con su papel durante el proceso de dicho desarrollo.

En las experiencias exitosas descritas en la sección anterior, los gobiernos implementaron diversas formas de intervención y de interacción con el sector privado; sin embargo, todas estas experiencias mostraron que el crecimiento se cristalizaba en la medida en que tanto el gobierno como el sector privado satisfacían sus roles. Las formas idóneas de intervención de los gobiernos pueden ser explicadas por las características singulares de la clase política de los gobiernos de los países exitosos. Entre las características que se destacan están la estabilidad política, la fortaleza y capacidad institucional y de capital humano, el ser no corrupto, creíble, y el tener

²⁴ Diversos modelos encontrados en la literatura demuestran que los «mecanismos automáticos» del mercado pueden no existir ante la presencia de distorsiones o fallas del mercado. Ejemplo de esto son los formulados por Rodríguez-Clare (1996a y b), Hausman & Rodrik (2003) y Rodrik (1996).

²⁵ Rodríguez-Clare (1998) presenta un resumen de los diversos modelos de distorsiones o fallas de mercado que conducen a trampas de subdesarrollo. Una lista detallada de dichas fallas también es presentada por Távora & Tello (2010).

un amplio apoyo de la sociedad. En la medida en que el gobierno disponga de estas características podrá incidir sobre el proceso, guiando o acompañando el sendero hacia el desarrollo a través de la adecuada identificación de los factores, aspectos, fallas o distorsiones que limitan o traban al desarrollo de sector privado. Igualmente, el Estado podrá actuar a través de acciones o intervenciones idóneas (en el mercado o en la actividad económica) que eliminen dichas trabas o limitaciones o que promuevan los factores fuentes de crecimiento. Las experiencias de los países del Este Asiático (particularmente Singapur) son las más ilustrativas acerca de las acciones y la importancia del gobierno en el proceso de desarrollo de estos países.

La tercera característica, menos evidente pero presente en las experiencias descritas, se refiere a los mecanismos de interacción entre el sector privado y el gobierno que logren que cada uno de ellos cumpla su rol en el desarrollo de la economía. Aquí me concentraré en los mecanismos económicos desde el gobierno hacia el sector privado, asumiendo que el mecanismo desde el sector privado hacia el gobierno bajo un régimen democrático es fundamentalmente político. Los mecanismos imperantes en la mayoría de las experiencias exitosas eran basados en la existencia de «incentivos y castigos» o «disciplina y recompensa». Al respecto Rodrik (1995) señala:

Los países de Asia oriental son famosos por haber combinado incentivos y castigos: a los inversionistas de la República de Corea, de la provincia china de Taiwán y de Singapur se les otorgaron muchos incentivos en forma de subsidios a las exportaciones, incentivos fiscales y créditos subsidiados, entre otros mecanismos. Pero también se les impusieron normas de desempeño muy claras vinculadas en general, aunque no siempre, a las exportaciones. En los casos de incumplimiento, los gobiernos castigaban rápidamente a las empresas o les suprimían los incentivos, de modo que gran parte del éxito de las políticas industriales de Asia oriental se ha debido a que ellas no se limitaron a los incentivos sino que los combinaron con castigos, lo que a mi juicio hoy en día se reconoce ampliamente. La etapa de industrialización mediante sustitución de importaciones en América Latina se caracterizó por numerosos incentivos y la falta casi absoluta de castigos. Las empresas disfrutaban, entre otras medidas, de la protección derivada de mayores barreras a la importación y de los subsidios que suponían las tasas de interés negativas, pero prácticamente no se preveía mecanismo alguno que garantizara la supresión de los subsidios a empresas que tuviesen un desempeño insatisfactorio o que se dedicaran a nuevas actividades que terminaran en fracasos. La supresión de los subsidios a esas empresas habría liberado recursos para destinarlos a otras actividades productivas. A mi juicio, lo que ocurrió con el proceso de industrialización mediante sustitución de importaciones fue que gracias a la existencia de incentivos dio origen a actividades de alto nivel en América Latina, pero por la inexistencia de castigos, se prolongó en exceso la producción de una amplia gama de sectores y actividades ineficientes (pp. 20-21).

Estas características, conjuntamente con una serie de evidencias de la realidad peruana, conllevan a definir la tercera y cuarta reglas de oro, que pueden ser de utilidad para el desarrollo económico de la economía peruana.

Independientemente de las estrategias proteccionistas y liberales que el Perú ha seguido en el último siglo, su economía ha estado basada en el funcionamiento del mercado pero con una alta concentración en sectores, productos y empresas. Así, crecimiento económico en el Perú ha sido equivalente al desarrollo de pocas empresas (nacionales y extranjeras)²⁶ y a los efectos indirectos generados por dicho desarrollo sobre el resto de empresas. La gran mayoría del resto de empresas son informales²⁷, con baja productividad laboral. Las siguientes evidencias sustentan esta afirmación:

- i) De acuerdo a cifras del BCRP (2010), la estructura productiva peruana prácticamente se ha mantenido constante entre 1950 y 2009. Tres sectores explican el 72% del PBI: los primarios o procesados de recursos naturales (incluyendo agua y electricidad), comercio y servicios. El primero en 1950 y 2009 explicaba el 17,9% y 19,2% del PBI, respectivamente, y los dos últimos explicaban el 54,7% y 53%;
- ii) Gruesas estimaciones de Távora & Tello (2010) indican que las diez firmas más grandes del Perú producían el 4,5% del valor bruto de producción del periodo 1994-1995. Esta cifra ascendió a 11,4% el 2006. Los sectores primarios (particularmente el minero y pesca²⁸) fueron los que tuvieron mayor grado de concentración de firmas;
- iii) En el sector de exportación de bienes, entre 1993 y 1995, el 42,3% del valor exportado era producido por las diez firmas exportadoras más grandes y diez partidas arancelarias (o productos) explicaban el 56,8% del valor exportado. En 2007, estas cifras se incrementaron a 49% y 57,1%. Los sectores de exportación primarios (en particular el minero y pesquero) y en menor medida los manufacturados son los más concentrados²⁹. En 2007, el 60% del valor

²⁶ La importancia de las empresas (e inversiones) extranjeras es mayor en los sectores de exportación, telecomunicaciones y en menor medida el financiero. Así, en 2007, de las diez empresas más grandes exportadoras seis eran extranjeras. En el sector telecomunicaciones, la empresa española Telefónica del Perú es la que domina el mercado de servicios y de inversiones en este sector (Távora & Tello, 2010; Tello, 2010a).

²⁷ Informales son individuos que no están registrados como personas jurídicas o que no llevan cuentas en sus respectivos negocios.

²⁸ En el 2006 diez firmas en el sector minero producían la mitad del valor bruto de producción y casi el 40% en el sector pesquero.

²⁹ En 2007 los índices de concentración (con respecto al valor de exportación) de las diez firmas más grandes en los sectores mineros, pesquero y manufacturero fueron respectivamente 72,3%, 42,5% y 46,3%. Los respectivos índices de los diez productos (partidas arancelarias) más importantes fueron 96,3%, 83,1% y 19,6%.

- exportado de productos primarios era producido por las diez empresas más grandes y el 40% correspondían a solo diez productos (partidas arancelarias). Los efectos nocivos de la concentración de productos de exportación y los positivos de la diversificación sobre el crecimiento económico han sido documentados por Hausmann & Klinger (2008) y Rodrik (1995) entre otros;
- iv) De acuerdo a cifras del INEI (2009), para una muestra de 687 825 establecimientos (los cuales produjeron el 40,9% del valor agregado peruano del 2007), el 0,19% de estos establecimientos (de 201 a más trabajadores por establecimiento) produjeron el 24% del valor agregado peruano de 2007. Cifras estimadas por Tello (2010e) señalan un universo de empresas (incluyendo trabajadores independientes) en 2008 de 7,2 millones, de los cuales 86,4% eran informales. Las empresas (incluyendo trabajadores independientes) informales (cuyos tamaños no superaban los veinte trabajadores) emplearon en ese año al 72% de la fuerza laboral y produjeron el 13% de valor agregado real peruano. Estos aportes en producción y empleo por tamaño de empresa implican diferencias sustanciales en la productividad laboral entre empresas. Estimaciones realizadas por Chacaltana (2008), señalan que la gran empresa tiene una productividad laboral quince veces mayor que la de los trabajadores en la microempresa o del grupo de los trabajadores independientes;
- v) De acuerdo a cifras de la SUNAT (2010), 249 empresas (41 megas y 208 grandes) aportaban el 44,3% del total del impuesto a la renta (de tercera categoría) recaudado por la SUNAT en 2007.

En adición a estas evidencias, argumentos encontrados en la literatura económica postulan incidencias negativas de la concentración de firmas en el mercado³⁰ y la desigual estructura de las firmas en función del tamaño de estas³¹, y positivas del desarrollo del sector privado y del empresariado o capital empresarial³² sobre la productividad factorial total, el proceso de innovación y el crecimiento económico de una economía.

Estas evidencias y argumentos señalan que «desarrollo del sector privado productivo peruano» significa en esencia desarrollo de las pequeñas, micro y medianas empresas (formales e informales), las cuales tienen baja productividad, comprenden el mayor número de empresas y ocupan las tres cuartas partes de la población económica activa de la economía. Por consiguiente, la tercera regla postula que:

³⁰ Por ejemplo, los trabajos de Crespi (2004), Cayseele (1998) y Kamien & Schwartz (1975).

³¹ Por ejemplo, los estudios de Angelini & Generale (2008), Castany *et al.* (2005), Cabral & Mata (2003) y Alfaro *et al.* (2008).

³² Por ejemplo los trabajos de OECD (2006), UNIDO (2004), Storey (2003), Stam (2008), Audretsch *et al.* (2006; 2003) y OECD (2003).

R3 Se requiere establecer mecanismos para el desarrollo del sector privado productivo, motor principal del crecimiento de la economía. Este desarrollo requiere por un lado explotar el alto número de empresas de menor tamaño (medianas, pequeñas y microempresas) e incrementar la capacidad productiva de las mismas y de otro lado, desarrollar sinergias que resultan de las interrelaciones entre empresas de todo tamaño.

La cuarta regla de oro, consistente con la anterior, proviene del papel del gobierno peruano en las últimas décadas, en particular la del periodo «liberal» iniciado en 1990 y de tres estudios de evaluación de las políticas dirigidas a la actividad productiva (PNUD, 2010; Távara & Tello, 2010; Tello, 2005).

Las desafortunadas intervenciones del gobierno en el periodo ISI peruano (1968-1989), que produjeron como resultado un decrecimiento del PBI per cápita y periodos de alta inflación han sido ampliamente documentados en la literatura peruana (por ejemplo, Paredes & Sachs, 1991). La literatura es menos extensa en la evaluación de las políticas productivas en el periodo liberal actual. A pesar de las reformas estructurales liberales, la intervención del gobierno en las actividades productivas ha estado presente desde los inicios de las reformas y reforzada a finales de los noventa e inicios de la presente década.

Las principales intervenciones incluyen: i) promoción a las exportaciones vía instituciones públicas promotoras (vía FOPEX en 1978; luego el Instituto de Comercio Exterior en 1986; a partir de 1993 por la Comisión Nacional para la Promoción de Exportaciones; en 1996 a través de PROMPEX; y a partir de 2007 por PROMPERÚ); ii) subsidios a las exportaciones (*export drawbacks*) a partir de 1995; iii) establecimientos de zonas francas y centros de exportación, transformación, industria, comercio y servicios en 1996; iv) promoción de la pequeña y micro empresa (vía la inclusión de la promoción de la pequeña empresa en la Constitución de 1993; luego en 1996 a través de la Comisión para la Promoción de la Pequeña y Micro Empresa (PROMPYME); en 2002 por el Centro de Promoción de la Pequeña y Micro Empresa, la promulgación del Plan Nacional Para la Promoción y Formalización de la Competitividad y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y la creación del programa MI EMPRESA en 2006; y recientemente en 2008 por la promulgación de la Ley MYPE-Ley de Promoción de la Competitividad, Formalización y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y del Acceso al Empleo Decente); v) programas y entes de asistencia técnica para la innovación y fomento de la competitividad (vía el INIA, Instituto Nacional de Investigación Agraria, y SENASA, el Servicio Nacional de Sanidad Agraria, en 1992; las CITES, centros de innovación tecnológica e INCAGRO, programa para la innovación y competitividad del agro peruano a partir

de 2000; y el Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad desde 2007); vi) desde 1992 a través de programas de acceso al crédito a las pequeñas y micro empresas fundamentalmente canalizados a través de COFIDE; y vii) una serie de proyectos y programas financiados por organismos internacionales (BID, Banco Mundial, USAID, etcétera).

Los tres estudios revisados sobre la «acción pública» en las actividades productivas señalan una serie de factores, aspectos y deficiencias que han limitado la efectividad de las intervenciones y ha producido lo que se denomina los «fracasos del gobierno y de las instituciones públicas»: Estos se derivan de:

- i) La ausencia de una efectiva reforma del Estado que incorpore una carrera o desarrollo profesional dentro del sector público. Este último aspecto no genera los incentivos adecuados a los oficiales del gobierno para lograr la efectividad de las acciones;
- ii) La inestabilidad de las reglas de juego no solo se da en el ámbito legal sino también en el personal ejecutivo encargado de las acciones públicas, sujeto a cambios y rotaciones en cortos periodos de tiempo;
- iii) El nivel bajo de capital humano, usualmente asociado a bajos salarios del personal público en las diversas áreas de la gestión pública;
- iv) Demasiados procedimientos administrativos y en muchas unidades de las instituciones públicas sin uso de medios informáticos y de comunicación para reducir el tiempo de estos procedimientos;
- v) Demora en las aprobaciones, transferencias de recursos y ejecuciones de los proyectos de inversión pública;
- vi) Dificultades y demoras en las coordinaciones entre entes públicos y entre estos y los entes y/o contrapartes privadas o internacionales;
- vii) Falta de fortalecimiento de la gestión pública por resultados por debilidades en el uso de herramientas de información, presupuesto, monitoreo y relacionados³³;
- viii) Constantes cambios y rotación de personal el cual acumula experiencias que luego no son aprovechadas en los sitios de recambio;
- ix) El sistema jerárquico al interior de las entidades públicas generan problemas de implementación y coordinación en los programas debido a la delegación de funciones o actividades, desde la gerencia hacia el personal de mando medio y debajo de dichas entidades. Este personal, por ausencia de una

³³ En 2006 a través de la Ley 28927 (Presupuesto Público para el año fiscal 2007) se incorporó el presupuesto por resultados como un instrumento para mejorar la gestión pública.

carrera pública o bajos salarios, no tiene incentivos para ser efectivos en las funciones y actividades delegadas.

En adición a las deficiencias y debilidades de la gestión pública, las cifras de ENAHO (2008), del PNUD (2006) y de Tello (2010b) señalan la poca confianza del público y las empresas en las acciones del gobierno. Entre los principales resultados de las encuestas figura en primer lugar que más del 75% de las 11 116 personas encuestadas a nivel nacional por el PNUD (2006) en el 2005 consideraba de regular a muy mala la gestión de los principales organismos públicos (incluyendo el Consejo de Ministros, el Congreso, el Poder Judicial, los gobiernos regionales, municipalidades, y la policía). Similar encuesta fue incluida en ENAHO (2008), donde más del 40% de los 20 460 encuestados a nivel nacional respondía que tenían poca o ninguna confianza en los organismos públicos (incluyendo el Congreso, el Poder Judicial, los gobiernos regionales, municipalidades y la policía).

En segundo lugar, para la misma muestra y año, el 43,5% de los encuestados señalan que los problemas principales del Perú se referían a problemas de corrupción, falta de credibilidad y transparencia del gobierno, no apoyo al sector agrícola, mala educación y servicios de salud, y falta de cobertura de la seguridad social. De otro lado, el 62% de los encuestados respondieron que los partidos políticos no cumplen lo que prometen y son corruptos.

En tercer lugar, el estudio de Tello (2010b) en la región de Ica —cuya tasa de crecimiento de cerca de 21% en 2008 fue la más alta de todas las regiones del Perú— la encuesta piloto realizada en el año 2009 a 200 microempresarios muestra que por un lado la mayoría de las MYPEs de la muestra (casi 80%) recibieron algún tipo de apoyo por parte de los gobiernos en sus diferentes estamentos, incluyendo financiamiento de instituciones financieras distintas a COFIDE. Más aún los programas y servicios de apoyo brindados son diversos e incluyen financiamiento, asistencia técnica, capacitación, ferias, etcétera. De otro lado, este conjunto de apoyos recibidos se han realizado bajo un clima de extrema desconfianza de las MYPEs y de la población de Ica en general sobre las acciones del Gobierno. Así, el 82,5% de las MYPEs de la muestra desconfían de los programas del gobierno. De otro lado, cerca del 90% de la muestra de 800 trabajadores (de Ica) de la ENAHO (2008) manifestaron que poco o en nada confía en las acciones del gobierno regional, la municipalidad provincial y la distrital de la región de Ica

Estas deficiencias o «fracasos» de la gestión pública (en todos sus estamentos) y en la percepción de los individuos sobre las acciones y programas públicos sugieren que la obtención de la deseada reforma del Estado que elimine tales deficiencias, ante las dificultades de obtener acuerdos políticos, puede tomar plazos indeterminados que

incidan negativamente sobre el crecimiento de la economía. Una alternativa rápida y relativamente fácil de implementar, mientras el proceso de la reforma del estado se inicie y concluya, es que temporalmente las acciones del gobierno sean privatizadas. Esta es la cuarta regla de oro para el desarrollo. Específicamente, la regla aborda los fracasos del gobierno a través de lo siguiente:

R4 En presencia de un gobierno débil y de baja credibilidad³⁴, al menos temporalmente (estos es, durante un número determinado de años), bajo el principio de «disciplina y compensaciones» se requiere «privatizar» la acción pública relacionada a la actividad productiva de manera parcial, gradual y prudente y, en la medida que dicha «privatización» sea efectiva en la consecución de los objetivos de la acción, reforzarla y ampliarla en cobertura durante el proceso de desarrollo económico del Perú.

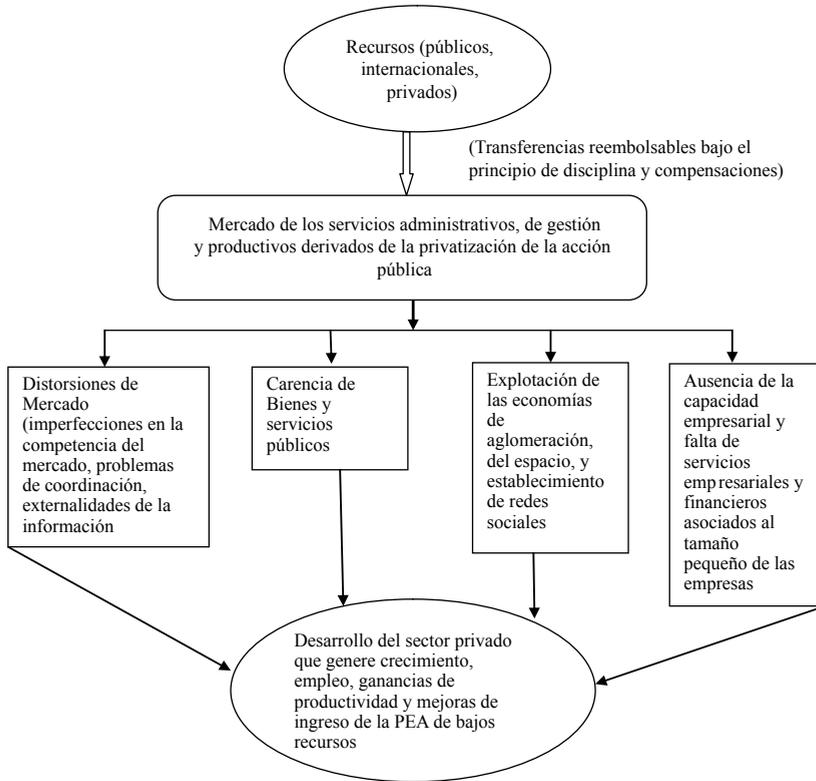
La figura 1 abajo esquematiza la cuarta regla.

Privatización de la acción pública no significa que el gobierno no intervenga en la actividad productiva ante la presencia de fallas o distorsiones del mercado y carencia de los bienes y servicios públicos. Lo que significa es que los recursos asignados y necesarios para la intervención sean directamente canalizados por los diversos estamentos del sector privado, y sean ellos los que formulen, identifiquen, monitorean, supervisen, coordinen (con otros entes) y ejecuten los programas diseñados a resolver las causas que originan las intervenciones públicas.

Por limitaciones de espacio no es posible listar los mecanismos mediante los cuales la acción pública puede ser privatizada ni las formas como los mercados intermedios privados de servicios derivados de la privatización resuelven las fallas del mercado a través de las interacciones entre los agentes que componen el sector privado (empresas, trabajadores, capital social, organismos no gubernamentales, universidades, centros de investigación, etcétera). El principio general sugerido para esos mecanismos y formas, a raíz de las experiencias exitosas, es que sea a base de la disciplina y compensaciones en función de los resultados efectivos y metas definidas por las acciones privadas.

³⁴ En las experiencias asiáticas y particularmente la de Singapur, los gobiernos fueron fuertes, altamente educados con una visión de desarrollo muy clara y con un apoyo y credibilidad mayoritaria de la población. Estas cualidades y características están ausentes en la clase política peruana.

Figura 1: La privatización de la acción pública (productiva)



4. DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL, UNA PROPUESTA

Un común denominador de las cuatro reglas planteadas es que demandan interrelaciones cercanas entre los agentes (públicos, privados, y miembros de la sociedad) y por las diferencias de estos y de la características de los territorios o regiones del Perú no necesariamente puede ser eficiente realizar intervenciones horizontales o selectivas para todo el territorio nacional. El reciente trabajo de Tello (2010) señala los cuatro aspectos que distinguen a las teorías del desarrollo económico a nivel local (regional, distrital, etcétera) (DEL) de aquellas del desarrollo económico a nivel nacional. Estos son: los factores de localización (o del territorio); los bienes y servicios públicos locales; la participación activa de distintos agentes privados, y el enfoque multidisciplinario de las teorías DEL. Tomando en cuentas estos cuatro aspectos y las interrelaciones entre agentes que demandan las reglas expuestas, el proceso de descentralización en marcha en el Perú (y en América Latina) resulta de gran relevancia para la efectividad y viabilidad de la aplicación de las reglas descritas.

Si bien las políticas de descentralización en el Perú datan desde 1930, en la reciente década los gobiernos le han otorgado un gran impulso creando una serie de dispositivos legales para plasmar y hacer efectivo el proceso³⁵ (Vega, 2008). El marco legal, sin embargo, adolece de fundamentos teóricos basados en las teorías DEL y las de descentralización³⁶. Así por ejemplo, en la Ley de Bases de la Descentralización, N° 27783 (julio de 2002) se postula que el objetivo de la descentralización es: «el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población». El desarrollo económico y social del país es de competencia de todos los miembros en la economía en donde cada miembro requiere cumplir su papel en función de dicho objetivo. La descentralización no puede tener como objetivo el desarrollo económico del país.

En la descentralización económica la teoría postula que por la existencia de los bienes y servicios públicos locales sería más eficiente que gobiernos subnacionales provean estos servicios que un gobierno nacional (o central) lo ofrezca. Esta descentralización en la provisión de bienes y servicios locales conlleva necesariamente a la descentralización fiscal para poder financiar dichos bienes y servicios. La existencia de diversas formas de descentralización fiscal en teoría y en la práctica obliga al Perú a definir la forma más idónea de descentralización en función de las necesidades de bienes y servicios públicos locales y del desarrollo económico de las áreas geográficas específicas al interior del país. En consecuencia, las otras dos formas de descentralización, la política y la administrativa³⁷, requieren ser consistentes y están relacionadas con las dos anteriores de descentralización. La experiencia peruana, y particularmente su marco legal, enfatiza fundamentalmente estas tres últimas formas de descentralización, sin tomar en cuenta a la descentralización económica.

El desarrollo económico local (regional, distrital, etcétera), de otro lado, es un concepto distinto y más amplio que el concepto de descentralización. Para la consecución del primero se requiere de un sistema gubernamental (nacional y subnacional) que

³⁵ Vega (2009) y Tello (2006) resumen estos dispositivos legales.

³⁶ Un resumen apretado de estas teorías y de experiencias descentralistas en los países en desarrollo es presentado en Tello (2008).

³⁷ La descentralización política se refiere al grado de representatividad de los entes de políticos de los intereses de los ciudadanos en las diferentes áreas locales de un país. La literatura de los aspectos políticos de la descentralización es extensa e incluye: i) problemas de la «agencia» o gobernabilidad (agente —los ciudadanos— y principal —los entes políticos—) por la existencia de costos de transacción; costos políticos e información asimétrica de los agentes; ii) problemas de responsabilidad e incentivos para el cumplimiento de las actividades delegadas a los entes políticos; iii) problemas de participación de los ciudadanos de las áreas locales en función del interés local; iv) problemas de sistemas de votación y descentralización de los entes políticos. La descentralización administrativa se refiere a la capacidad de los entes políticos de alcanzar asignaciones de recursos eficientes y equitativas a través de intervenciones fiscales y regulaciones (Tello, 2008).

canalice las necesidades públicas de las áreas locales apoyando (o complementando) al mismo tiempo las acciones e interacciones realizadas por los agentes privados dentro y entre diferentes áreas locales en función del desarrollo de las actividades productivas y generadoras de riqueza. En la medida que el proceso de descentralización origine dicho sistema su contribución al desarrollo económico local será mayor. Esto significa que el sistema subnacional del gobierno, derivado del proceso de descentralización, requiere tener suficiente autonomía tanto en las decisiones de la provisión de los bienes y servicios locales ajustados al desarrollo local (regional, distrital, etcétera) como en las formas de financiamiento de dichos bienes y servicios.

Argumentos adicionales a la autonomía de los gobiernos subnacionales es provisto por el enfoque de la elección pública (por ejemplo, el trabajo de Shah & Shah, 2006). Este enfoque se interesa por los fracasos del gobierno más que por los del mercado. El enfoque de la elección pública respalda la doctrina del interés propio y sostiene que los participantes envueltos en la formulación y la implementación de las políticas aprovechen las oportunidades y los recursos para fomentar sus propios intereses. En consecuencia, para que los gobiernos locales trabajen al servicio de los intereses de la población, necesitan tener autonomía plena en gastos e impuestos locales y tienen que estar sujetos a la competencia dentro y fuera del gobierno. Si no se cumplen estos requisitos, es probable que los gobiernos locales sean ineficientes e insensibles a las preferencias de los ciudadanos.

La quinta regla de oro que se propone esta dirigida al desarrollo económico local (regional, distrital, etcétera).

R5 Bajo la premisa de que el desarrollo económico nacional se logra en la medida que los diferentes territorios (áreas geográficas) al interior de una economía logren su propio desarrollo, se hace indispensable que los gobiernos subnacionales³⁸ tengan por un lado, autonomía plena en sus decisiones de gastos (derivados de la provisión de los bienes y servicios públicos locales y de las intervenciones necesarias por las fallas o distorsiones de ámbito local) e ingresos (para financiar sus gastos); y de otro lado, que parte de los ingresos generados, determinados en función de la riqueza en recursos y valor agregado producido, sean asignados al gobierno central para fines distributivos, de convergencia de ingresos entre regiones y por desastres no previstos que sobrepasen a las capacidades económicas de las áreas locales.

³⁸ Cabe anotar que las usuales críticas que se les asigna a los gobiernos locales sobre sus capacidades de gestión y de capital humano no solo son válidas para esos estamentos del gobierno sino también para el gobierno central. Además, bajo la cuarta regla, las actividades públicas a nivel local también serían privatizadas por mercados de servicios privados locales.

5. LA ESTRATEGIA COMERCIAL INTERNACIONAL, UNA REFLEXIÓN

La sexta y última regla se relaciona con la política comercial. Por teoría y las experiencias de los países exitosos, el sector externo cumple con tres fundamentales roles en el proceso de desarrollo de los países. El primero, el extender (ampliar) los mercados de destino de los bienes y servicios producidos en los países. El segundo, el establecer la vara de precios y calidad que los productos y servicios domésticos requieren regirse para poder competir con los productos y servicios ofrecidos en el mercado internacional (o por el resto de los países del mundo). La tercera, la de ser fuente de recursos productivos, información y transferencia de innovaciones y tecnologías (de productos, comercialización y organización) que se ofrecen en los mercados internacionales. Para poder maximizar los beneficios que brinda el sector externo, la política comercial requiere por lo tanto abordar los aspectos positivos que brinda el sector externo. Específicamente: el lograr un mayor acceso a los mercados internacionales, el no distorsionar o limitar el acceso de las cantidades, calidades y precios de los productos, y el no restringir el flujo comercial de conocimientos, tecnologías y factores productivos (capital y trabajo).

El alcance pleno de estos tres aspectos, sin embargo no garantiza automáticamente que los efectos de ellos sobre el crecimiento económico se realicen efectivamente.

En las últimas dos décadas, los países de América Latina y el Caribe, incluyendo al Perú, han empleado diversos acuerdos o arreglos comerciales para lograr estos tres objetivos.

En un estudio reciente Tello (2010d) analiza los impactos *ex-post* de 117 arreglos preferenciales comerciales³⁹ sobre los flujos comerciales de bienes (importaciones y exportaciones) e inversión extranjera y el crecimiento económico para 32 países de América Latina y el Caribe (incluyendo el Perú) y los Estados Unidos de manera individual y para el periodo 1962-2005. La conclusión central del estudio es que la liberalización comercial y los acuerdos preferenciales comerciales por sí mismos no han sido buenos (es decir, han tenido impactos económicos *ex-post* positivos) o malos (impactos negativos). Más bien, estas reducciones de las barreras comerciales (fundamentalmente arancelarias), que se derivan de los acuerdos, han brindado oportunidades de negocios resultantes de un mayor grado de acceso a mercados y cuando las firmas domésticas han aprovechado dichas oportunidades (incrementado

³⁹ Estos comprenden los unilaterales, los regionales, los multilaterales y el sistema generalizado de preferencias. En el caso del Perú se incluyeron: la liberalización comercial unilateral que implementó el Perú desde 1991, el acuerdo de complementación económica Perú-Chile (1998), los acuerdos regionales de la Comunidad Andina (CA, 1970), el acuerdo CA y Brasil (1999), el acuerdo CA y Argentina (2000), el sistema generalizado de preferencias con la Unión Europea y Japón (1971), el ATPA (1991) y ATPDEA (2001), y los arreglos multilaterales de las rondas de Kennedy (1967), Tokio (1979) y Uruguay (1994).

las exportaciones, invirtiendo doméstica y externamente y mejorando su grado de competencia con los productos importados), la estructura y dirección del comercio no han sido alteradas debido a la presencia de los factores que inciden en los niveles de desarrollo de los países y de las características de los países que comercian. Más bien, estos acuerdos han reforzado y consolidado dicha estructura, manteniendo así el nivel de desarrollo económico de los países determinado fundamentalmente por las fuentes o factores del crecimiento. Por otro lado, los impactos de estos arreglos en la tasa de crecimiento económico también han estado supeditados al nivel y evolución de dichos factores de los países.

Tello (2009) analiza los efectos *ex-post* de los arreglos comerciales sobre la tasa de crecimiento de la economía peruana en el periodo 1951-2006 y arriba a la misma conclusión: los arreglos preferenciales comerciales, incluyendo la liberalización comercial, no han contribuido o alterado la tasa de crecimiento del PBI per cápita de la economía, la cual ha sido determinada fundamentalmente por la tasa de inversión. Tampoco estos arreglos comerciales han alterado la estructura productiva peruana concentrada en sectores primarios (intensivos en el uso de recursos naturales) y servicios (intensivos en el uso de mano de obra no calificada, mayormente no transable). Dos explicaciones de la poca efectividad de la política comercial peruana basada en estos acuerdos preferenciales comerciales son, en primer lugar, que los acuerdos se concentran mayormente en reducciones de los aranceles (los cuales por el proceso de globalización impulsado desde la octava ronda del GATT-OMC en 1994 han disminuido notablemente en los principales países de destino de las exportaciones peruanas) y no en las barreras comerciales no arancelarias (tales como reglamentos técnicos y estándares), en crecimiento desde 1994 y que están reemplazando a los aranceles como un medio de imponer barreras comerciales. En segundo lugar, que el libre comercio no puede ser aprovechado por los países en la medida en que existan distorsiones o fallas del mercado que limiten o no produzcan los factores que inducen crecimiento, particularmente incrementos en la productividad factorial total⁴⁰.

Dos argumentos adicionales que dan pie para una revisión de la política comercial o estrategia basada en arreglos preferenciales comerciales son por un lado, que aún cuando no existan distorsiones en la economía, los acuerdos regionales o bilaterales no son superiores, en términos de las ganancias estáticas y dinámicas de la apertura, a los acuerdos multilaterales (los referidos dentro de marco y rondas de negociación del GATT y la OMC) o la liberalización comercial unilateral. Además, estos arreglos introducen otros temas en la negociación que no necesariamente son

⁴⁰ Las cifras del cuadro 2 de la PFT indican que en el periodo de mayor crecimiento de la economía (1995-2007), la tasa de crecimiento de la PFT fue cero.

de índole comercial⁴¹. De otro lado, si los países en desarrollo, incluyendo el Perú⁴², se caracterizan por la presencia de fallas o distorsiones en los mercados, entonces la opción de acceso a los mercados internacionales o la de reducción de las barreras comerciales domésticas requiere ser consultada con las empresas del sector privado que pueden ser directa o indirectamente afectadas con tales distorsiones o fallas. En todo caso, la decisión requiere ser tomada con una previa y consciente información acerca de los potenciales efectos negativos sobre la capacidad productiva del empresariado privado. Estas evidencias y argumentos conducen a la sexta y última regla de oro para el desarrollo de la economía peruana.

R6 La estrategia comercial basada en el establecimiento de acuerdos preferenciales comerciales, en particular los bilaterales y regionales, requiere ser repensada en función de aquellos sectores que no han sido directamente beneficiados por dichos acuerdos. En estos sectores (y particularmente las empresas establecidas o potenciales entrantes en ellos) puede ser posible que las fallas o distorsiones de mercado hayan impedido el aprovechamiento de las oportunidades de negocios que los acuerdos brindan. En presencia de estas distorsiones de mercado, una estrategia comercial alternativa y más eficiente (en términos estáticos y dinámicos) requeriría, por un lado, una constante interacción entre los negociadores públicos de los acuerdos y las empresas de los sectores donde las fallas de mercado son predominantes y de otro lado, enfatizar e impulsar el acuerdo multilateral dentro del GATT-OMC negociando simultáneamente y de forma bilateral la reducción de las barreras comerciales no arancelarias de los productos establecidos, nuevos y potenciales de exportación o que compiten con las importaciones y que son producidos por las empresas de dichos sectores.

6. REFLEXIONES FINALES

El presente trabajo ha ofrecido seis reglas de oro que pueden servir de sustento de políticas económicas que permitan conducir al Perú en un máximo de tres décadas a saltos cualitativos en el nivel y tasa de crecimiento del PBI per cápita, alcanzado los niveles de ingreso actuales de los países considerados desarrollados por el Banco Mundial. Estos saltos, si bien permitirán reducir la pobreza en términos absolutos,

⁴¹ Este es el caso de la propiedad intelectual. Argumentos sólidos respecto a este tema son formulados por el teórico más importante defensor del libre comercio, Bhagwati (2002).

⁴² Las relaciones entre las intervenciones del gobierno peruano y las fallas o distorsiones que estas han tratado de solucionar en el periodo 1991-2007 han sido abordados en Távora & Tello (2010).

no son suficientes para eliminarla, lo cual requeriría de políticas específicas que no pueden abordarse aquí por límite de espacio. Estas reglas van más allá de las usuales estrategias liberales o proteccionistas que han predominado a lo largo de la historia económica peruana y de la discusión entre políticas horizontales (uniforme para todos los sectores productivos) o verticales (seleccionando sectores «ganadores»). Más bien, estas enfatizan la motivación, capacidad, información y rol del sector privado en el crecimiento y desarrollo económico en economías de mercado.

Estas reglas son relativamente fáciles de implementar y dependerá de la clase política y los hacedores de política (en todos sus estamentos) del próximo gobierno analizarlas, mejorarlas y, en el más optimista de los casos, hacerlas viables y efectivas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agosin, M., C. Larraín & N. Grau (2009). Industrial Policy in Chile. *Working Paper 294*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, Departamento de Economía.
- Akkemik, K. A. (2009). *Industrial development in East Asia: a comparative look at Japan, Korea, Taiwan and Singapore*. Singapur: World Scientific Publishing Company.
- Alfaro, L., A. Charlton & F. Kanczuk (2008). Firm-Size Distribution and Cross-Country Income Differences. *NBER Working Paper 14060*. Massachusetts: National Bureau of Economic Research.
- Amsden, A. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Oxford University Press.
- Amsden, A. (1991). Diffusion of Development: The Late-Industrializing Model and Greater East Asia. *The American Economic Review* Vol. 81, 2.
- Andersen, T, B. Holmström, S. Honkapohja, S. Korkman, H. Söderström & J. Vartiainen (2007). *The Nordic Model: Embracing globalization and sharing risks*. Helsinki: The Research Institute of the Finnish Economy (ETLA).
- Angelini, P. & A. Generale (2008). On the Evolution of Firm Size Distributions. *American Economic Review* Vol. 98, 1, pp. 426-438.
- Asian Productivity Organization (2004). *Total Factor Productivity Growth: Survey Report*. Tokio: Asian Productivity Organization.
- Audretsch, D., Z. Acs & P. Braunerhjelm, B. (2003). «The Missing Link: The Knowledge Filter and Endogenous Growth». Trabajo presentado en la *Druid Summer Conference 2003 on Creating, Sharing and Transferring Knowledge. The role of Geography, Institutions and Organizations*.
- Audretsch, D., M. C. Keilbach & E. Lehmann (2006). *Entrepreneurship and Economic Growth*. Oxford: Oxford University Press.

- Balassa, B. (1971). *The Structure of Protection in Developing Countries*. Baltimore: The Johns Hopkins Press.
- Baumol, W. (1967). Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crises. *American Economic Review* Vol. 57, 3, pp.415-26.
- Banco Central de Chile (2004). *Economic Growth in Latin America and the Caribbean: Stylized Facts, Explanations, and Forecasts*. Santiago de Chile.
- Banco Mundial (1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Washington, D.C.: Oxford University Press.
- Banco Mundial (2009). *From poor areas to poor people: China's evolving poverty reduction agenda: An assessment of poverty and inequality in China*. Washington D.C.: World Bank. Poverty Reduction and Economic Management Department East Asia and Pacific Region.
- Banco Mundial (2010a). *World Bank Atlas Method*. <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,contentMDK:20452009-isCURL:Y-menuPK:64133156-pagePK:64133150-piPK:64133175-theSitePK:239419,00.html>>
- Banco Mundial (2010b). *Indicadores de desarrollo del Banco Mundial*. <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/member.do?method=getMembers&userid=1&queryId=135>
- Bhagwati, J. (1978). *Foreign trade regimes and economic development: Anatomy and consequences of exchange control regimes*. Cambridge, MA: Ballinger Press.
- Bhagwati, J. (2002). Intellectual Property Protection and Medicines. *Financial Times*. Setiembre.
- BCRP (2008). Potencial y limitantes de las exportaciones no tradicionales. *Nota de Estudios* 15-7, marzo.
- BCRP (2010). www.bcrp.gob.pe. Banco Central de Reserva del Perú.
- Blomqvist, Hans C. (2000). *Development policies of Singapore: dynamics of internationalisation versus regionalisation*. Proceedings of the University of Vaasa. *Discussion Papers* 275, p. 37.
- Blume, C., M. Ugarte, L. Arias & C. Janto (2010). *Reforma, administración pública y fiscalidad*. Lima: PNUD.
- Breshnahan, T.& M. Trajtenberg (1992). *General Purpose Technologies: Engines of Growth?* National Bureau of Economic Research, *NBER WP* 4148. Cambridge.
- Cabral, L. & J. Mata (2003). On the Evolution of the Firm Size Distribution: Facts and Theory. *American Economic Review* 93(4), pp. 1075-90.
- Carroll W. & M. Nêveda DaCosta (2001). *Township and Village Enterprises, Openness, and Regional Economic Growth in China*. Wisconsin: University of Wisconsin Eau Claire, Departamento de Economía.

- Castany, L., E. López-Bazo & R. Moreno (2005). *Differences in Total Factor Productivity Across Firm Size, A distributional Analysis*. 45th Congreso de la European Regional Science Association, realizado del 23 al 26 de agosto en la Vrije Universiteit, Amsterdam.
- Cayseele P. (1998). Market Structure and Innovation: A Survey of the Last Twenty Years. *The Economist* 146, pp. 391-417.
- Chacaltana., J. (2008). *Una evaluación del régimen laboral especial para la microempresa en Perú, al cuarto año de vigencia*. Lima: Mimeo, OIT.
- Chowdhury, A. (2008). Growth Oriented Macroeconomic Policies for Small Islands Economies. United Nations University. *Research Paper 2008/47*.
- Chow, G. (2007). *China's economic transformation*. Blackwell Publishing.
- Collins S. & B. Bosworth (2003). *The Empirics of Growth an Update*. Banco Mundial, mimeo.
- Collins, S., B. Bosworth & D. Rodrik (1996). Economic Growth in East Asia: Accumulation versus Assimilation. *Brookings Papers on Economic Activity* 1996-2, pp. 135-203.
- Cortázar, R. & J. Marshall (1980). Índice de precios al consumidor en Chile: 1970-78. *Colección Estudios CIEPLAN* 4.
- Crespi, F. (2004). Notes on the Determinants of Innovation: A Multi-Perspective Analysis. *FEEM Working Paper* 42.04. Roma: Universidad de Roma, Departamento de Economía.
- Dahlman C., J. Routti & P. Ylä-Anttila (editores) (2005). *Finland as a Knowledge. Economy Elements of Success and Lessons Learned*. Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- De Gregorio (2005). Crecimiento económico en Chile: evidencia, fuentes y perspectivas. *Estudios Públicos* 98.
- Devlin, R., A. Estevadeordal & A. Rodríguez-Clare (2006). *The Emergence of China: Opportunities and Challenges for Latin America and the Caribbean*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- Dorgan, S. (2006). How Ireland Became the Celtic Tiger. *Backgrounder* 1945. Washington: The Heritage Foundation.
- ENAHO (2008). *Encuesta Nacional A Hogares, 2008*. Modulo Gobernabilidad, Democracia y Transparencia. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- Englander S. & A. Mittelstädt (1988). Total Factor Productivity: Macroeconomic and Structural Aspects of The Slowdown. *OECD Economic Studies* 10.
- Englander S. & A. Gurney (1994). OECD Productivity Growth: Medium-Term Trends. *OECD Economic Studies* 22.
- EU KLEMS (2007). <http://www.euklems.net/>

- Feenstra, R., H.L., Kee, 2008. Export variety and country productivity: Estimating the monopolistic competition model with endogenous productivity. *Journal of International Economics*, 74, pp. 500-518. Findlay, R. & S. Wellisz (1993). *Five small open economies: The Political Economy of Poverty, Equity and Growth*. Washington, D.C.: Oxford University Press/World Bank.
- FORFÁS (2006). *Overview of Ireland's Productivity Performance 1980-2005*. Dublín: National Competitiveness Council.
- Fortin, P. (2000). *The Irish Economic Boom: Facts, Causes, and Lessons*. Mimeo. Montreal: Université du Québec à Montréal / Canadian Institute for Advanced Research.
- Ffrench-Davis (2001). Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: tres décadas de política económica en Chile. Santiago: Dolmen.
- Ffrench-Davis (2003). *Desarrollo económico chileno desde los cincuenta*. Santiago: J.C Sáez.
- Hausmann, R. & B. Klinger (2007). Growth Diagnostic: Peru. *Working Paper* CSI-11, PE-P1074. Cambridge: Center for International Development, Harvard University.
- Hausmann, R. & D. Rodrik, (2003). Economic Development as Self-discovery. *Journal of Development Economics* Vol. 72, 2, pp. 603-633.
- Henderson, J., D. Hulme, R. Phillips & E. Mee Kim (2002). Economic Governance and Poverty Reduction in South Korea. Manchester Business School, *WP 439*.
- Ho Keun Song (2003). The Birth of a Welfare State in Korea: The Unfinished Symphony of Democratization and Globalization. *Journal of East Asian Studies* 3:3, pp. 405-432.
- Houng Lee, I. & J. Khatri (2003). Information Technology and Productivity growth in Asia. *IMF Working Paper*.
- Hsieh, Chang-Tai (2002). What Explains the Industrial Revolution in East Asia? Evidence from the Factor Markets. *The American Economic Review* Vol. 92, 3, pp. 502-526.
- Huff, W.G. (1999). Singapore's Economic Development: Four Lessons and Some Doubts. *Oxford Development Studies* 27-1, pp. 33-55.
- INEI (2009a). <http://www1.inei.gob.pe/perucifrasHTM/inf-soc/cuadro.asp?cod=8327&name=pob17&ext=gif>
- INEI (2009b). *2008 Perú: IV Censo económico, primeros resultados*. Lima: Instituto Nacional de Estadísticas e Informática.
- Islam, I. & A. Chowdhury (1997). *Asia-Pacific economies: a survey*. Londres: Routledge.
- Jäntti, M. & J. Vartiainen (2009). The Finnish Developmental State and its Growth Regime. United Nations University, World Institute for Development Economics Research, WIDER, *Research Paper 2009/35*.

- Jäntti, M., J. Saari & J. Vartiainen (2006). Growth and Equity in Finland. *Discussion Paper 2006/06*. UNU-WIDER (World Institute for Development Economics Research)
- Jorgenson, D. (1988). Productivity and Postwar U.S. Economic Growth. *The Journal of Economic Perspectives* Vol. 2, 4, pp. 23-41.
- Jorgenson, D. (2000). Economic Growth at the Industry Level. *The American Economic Review* Vol. 90, 2, pp. 161-167.
- Kamien, M. & N. Schwartz (1975). Market Structure and Innovation: A Survey. *Journal of Economic Literature*, Vol. 13, 1, pp. 1-37.
- Kaufman, GG., Krueger, TH., Hunter, WC. 1999. *The Asian Financial Crisis: Origins, Implications and Solutions*. Kluger Academic Publishers, Holanda.
- Krause, Lawrence B., Koh Ai Tee & Lee (Tsao) Yuan (1987). *The Singapore Economy Reconsidered*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Krueger, A. (1978). *Foreign trade regimes and economic development: Liberalization attempts and consequences*. Lexington, MA: Ballinger.
- Krüger, J. (2003). The global trends of total factor productivity: evidence from the nonparametric Malmquist index approach. *Oxford Economics Papers*, 55, pp. 265-286.
- Krugman, P. (1994). The Myth of East Asian Miracle. *Foreign Affairs* 73-6, pp. 28-33.
- Lardy, N. (2003). *Trade Liberalization and Its Role in Chinese Economic Growth*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Liou, Kuotsai Tom (2009). Local Economic Development in China and the United States: Strategies and Issues. *Public Administration Review*, edición especial.
- Little, I., M. D., T. Scitovsky & M. Scott (1970). *Industry and trade in some developing countries*. Londres: Oxford University Press.
- Loayza, N. & F. Gallego (2002). La época dorada del crecimiento en Chile: explicaciones y proyecciones. *Working Paper*, Banco Central de Chile.
- Loayza, N., C. Calderón & P. Fajnzylber (2004). Economic Growth in Latin America and The Caribbean Stylized Facts, Explanations and Forecasts. *Working Paper*, Banco Central de Chile.
- Lovell, K. (1993). Production Frontiers and Productive Efficiency. En Fried-Lovell-Schmidt, editores, *The Measurement of Productivity Efficiency: Techniques and Applications*. Oxford University Press.
- Lüders, R. (2002). El rol integrador del estado y la economía. *Revista de Ciencia Política* / Volumen XXII, 2, pp. 120-130.
- Luetkenhorst, W. (director) (2004). *Economic Development, the Role of SMEs and the Rationale for Donor Support: Some Reflections on Recent Trends and Best Practices*. Viena: UNIDO, Small and Medium Enterprises Branch.

- Mahadevan, R. (2004). *The economics of productivity in Asia and Australia*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Ministry of Manpower (2009). *Yearbook of Statistics Singapore*. Singapur: Departamento de Estadísticas.
- Morón, E., E. Carranza & J. Fernández-Baca (2005). Peru: Markets, Government and the Sources of Growth. En E. Fernandez-Arias, R. Manuelli & J. Blyde, *Sources of Growth in Latin America*. Washington D.C.: IADB.
- Mun Wai Chia y Ying, Hui Sng (2008). *Singapore and Asia in a globalized world: contemporary economic issues and policies*. Volumen 2008. Singapur: World Scientific Publishing.
- Musgrave, R.A. (1959). *The Theory of Public Finance*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Murphy, A. (2000). The Celtic Tiger: Ireland's Economic Miracle Explained. Rober Schuman Center for Advance Studies, *EUI Working Paper*, RSC 2000/16.
- Nagel, S. (2002). *Asian development and public policy*. Londres : Macmillan.
- OECD (2003). *Entrepreneurship and Local Economic Development: Program and Policy Recommendations*. Paris: OECD
- OECD (2006). *Promoting Pro-Poor Growth: Private Sector Development*. Paris: OECD.
- OECD (2010). Datos de Pobreza. <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=POVERTY>
- Paredes, C. & Sachs, J. (1991). *Estabilización y crecimiento económico en el Perú*. Lima: GRADE.
- PNUD (2006). *La democracia en el Perú: Vol. 1*. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Productivity Commission (1999). Microeconomic Reforms and Australian Productivity: Exploring de Links. *Commission Research Paper* Vol. 1.
- Prebisch, R. (1959). Commercial Policy in the Underdeveloped Countries. *The American Economic Review* Vol. 49, 2, pp. 251-273.
- PSPD/UNDP (2000). Poverty Status and Monitoring of Korea in the Aftermath of the Financial Crisis. *PSPD Working Paper*.
- Qian Y, J. Wu (2000). *China's Transition to a Market Economy: How Far across the River?* Mimeo. Stanford: Stanford University.
- Riedel, J. J., Jin & J. Gao (2007). *How China Grows: Investment, Finance and Reform*. Princeton: Princeton University Press.
- Robert F. & Hiau L. K. (2008). Export variety and country productivity: Estimating the monopolistic competition model with endogenous productivity. *Journal of International Economics* 74, pp. 500-508.

- Rodríguez-Clare, A. (1998). Positive Feedback Mechanisms in Economic Development: A Review of Recent Contributions. En I. Székely & R. Sabot, editors, *Development Strategy and the Market Economy*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press.
- Rodríguez-Clare, A. (1996a). The Division of Labor and Economic Development. *Journal of Development Economics* 49, pp.3-32.
- Rodríguez-Clare, A. (1996b). Multinational, Linkages and Economic Development. *The American Economic Review* Vol 86, 4, pp. 852-873.
- Rodrik, D. (1994). Getting Interventions Rights: How South Korea and Taiwan Get Rich. NBER WP 4964. Cambridge, MA.
- Rodrik, D. (1995). Políticas de diversificación económica. *Revista de la Cepal* 87.
- Rodrik, D. (1996). Coordination Failures and Government Policies in Intermediate Economies: A Model with Applications to East Asian and Eastern European. *Journal of International Economics* 40(1-2), pp. 1-22.
- Rodrik, D. (2010). Diagnostics before Prescription. *Journal of Economic Perspectives*. En proceso de publicación.
- Romer, P. (1986). Increasing Returns and Long-Run Economic Growth. *Journal of Political Economy*.
- Sabel, C. (2009). *What Industrial Policy is Becoming: Taiwan, Ireland and Finland as Guides to the Future of Industrial Policy*. Mimeo. Universidad de Columbia.
- Samuelson, P. (1954). The pure theory of public expenditure. *The Review of Economics and Statistics* vol. 36-4. Cambridge: The MIT Press.
- Shah, A. & S. Shah (editores) (2006). *Local Governance in Developing Countries*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Schoenhals, M. (editor) (1996). *China's Cultural Revolution, 1966-1969: Not a Dinner Party*. Londres: M.E. Sharpe.
- Singer, H. (1964). *International Development: Growth and Change*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Siow Yue, C. & Yen Yu, C. (2003). *Income Distribution in Singapore*. Mimeo.
- Stam, E. (2008). Entrepreneurship and Innovation Policy. *Jena Economic Research Papers* 2008-006.
- Stiglitz, J. (2001). From Miracle to Crisis to Recovery: Lessons from Four Decades of East Asian Experience. En J. Stiglitz & S. Yusuf (editors), *Rethinking the East Asian Miracle*. Washington, D.C.: Oxford University Press / World Bank.
- Storey, D. (2003). Small and Medium Sized Enterprises and Public Policies. En Z. Acs & D. Audretsch (editores), *Handbook of Entrepreneurship Research*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

- SUNAT (2010). www.sunat.gob.pe
- Távora, J. & M. D. Tello (2010). Productive Development Policies: The Case of Perú. *Working Paper IDB-WP 129*. Washington D.C.: IADB.
- Tello, M. D. (2005). *Evaluación intermedia de la estrategia del BID en el Perú en el área de competitividad*. Lima: BID-PCM.
- Tello, M. D. (2006). Las teorías del desarrollo económico local y la teoría y práctica del proceso de descentralización en los países en desarrollo. *Documento CISEPA 247*.
- Tello, M. D. (2008). *Desarrollo económico local, descentralización y clusters: teoría, evidencias y aplicaciones*. Lima: Centrum/CIES.
- Tello, M. D. (2009). Crecimiento económico, arreglos preferenciales comerciales y choques externos en el Perú, 1950-2007. En O. Dancourt & F. Jiménez (editores), *Crisis internacional: impactos y respuestas de política económica en el Perú*. Fondo Editorial de la PUCP.
- Tello, M. D. (2010a). Políticas de tecnologías de información y comunicación en el Perú, 1990-2010. *Informe final, Programa de la Sociedad de la Información*. Santiago: CEPAL.
- Tello, M. D. (2010b). *Micro y pequeñas empresas bajo el enfoque de competitividad: el caso de la región Ica*. Lima: Instituto de Peruano de Educación en Derechos Humanos / La Paz: Agencia Española de Cooperación Internacional.
- Tello, M. D. (2010c). From National to Local Economic Development: Some Theoretical Aspects. Santiago: *Cepal Review*. En proceso de publicación.
- Tello, M. D. (2010d). *Arreglos preferenciales comerciales y crecimiento económico en América Latina*. Lima: CENTRUM.
- Tello, M. D. (2010e). Estudio de diagnóstico que identifique sectores de la economía donde existe mayor informalidad de MYPES/PYMES. Aporte del sector al PBI, potencial exportador, capacidad de formalizarse y asociarse y la necesidad de requerir normas técnicas peruanas (NTP). *Informe Final, Proyecto COMPAL-UNCTAD-INDECOPI*.
- Timmer, M., M. O' Mahony & B. Van Ark (2007). *EU KLEMS Growth and Productivity Accounts*. Overviews November 2007 Release.
- Triplet, Jack E. & Barry P. Bosworth (2006). «Baumol's Disease» Has Been Cured: IT and Multifactor Productivity in US Services Industries. En D. W. Jansen (editor), *The New Economy and Beyond: Past, Present and Future*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 34-71.
- Urata, S. & K. Yokota (1994). Trade liberalization and productivity growth in Thailand. *Developing Economies XXXII*, 4, pp. 444-459.
- UNCTAD (2010). *Handbook of Statistics*. Ginebra.

- UNESCAP (2009). *Statistical Yearbook for Asia and The Pacific*. Bangkok: The Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. UN ESCAP.
- UNIDO (2004). *Economic Development, the Role of SMEs and the Rationale for Donor Support: Some Reflections on Recent Trends and Best Practices*. Wilfried Luetkenhorst, Director, SME Branch, United Nations Industrial Development Organization.
- U.S. Census Bureau (2009). Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States: 2008. *Current Population Reports*. U.S Census Bureau, Economics and Statistics Administration.
- Van Ark, B., M. O'Mahony & M. Timmer (2008). The Productivity Gap between Europe and the United States: Trends and Causes. *Journal of Economic Perspectives* Vol. 22, 1, pp. 25-44.
- Vega, J. (2008). Análisis del Proceso de Descentralización Fiscal en el Perú. *Documento CISEPA*, 266.
- Wade, R. (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- Wade, R. (2003). *Governing the Market*. Princeton: Princeton University Press.
- Waissbluth, M. (2005). La reforma del Estado en Chile 1990-2005. Diagnóstico y propuestas de futuro. *Serie Gestión* 76.
- Wang, E. (2004). The Sources of China's Economic Growth: 1952-1998. *Working Paper Series*. Swedish Institute (SI) and Center for Pacific Asia Studies (CPAS), Universidad de Estocolmo.
- Woo Myung Sook (2004). Explaining Early Welfare Policies In South Korea: Focusing On The Nexus Between The State And The Business Sector. *Development And Society* 33-2, pp. 185-206
- World Economic Forum (WEF) (2009). *Global Competitiveness Report, 2009-2010*. Universidad de Harvard.
- World Economic Forum (1999). *Global Competitiveness Report, 1999*. Universidad de Harvard.
- Yoruk, B. (2007). Human Capital, Innovation, and Productivity Growth: Tales from Latin America and Caribbean. *Munich Personal RePEc Archive*.
- Young, A. (1994). The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth. *The Quarterly Journal of Economics* Vol. 110-3, pp. 641-680.

Anexo 1: Resumen de estrategias y políticas de desarrollo para una muestra de países de éxito en crecimiento

Irlanda

La experiencia espectacular en crecimiento de Irlanda desde fines de la década de 1980 ha recibido apelativos como los de «Celtic Tiger», «Boom» y «Ireland Economic Miracle». En enero de 1988, *The Economist* produjo un editorial titulado «El más pobre de los ricos» y en mayo de 1997 publicó otro con el título «El tigre del celta: la luz que brilla en Europa», en el que concluye: «Solo ayer parecía que Irlanda era uno de los países más pobres de Europa, hoy es tan próspero como el promedio de Europa y cada vez más rico» (Murphy, 2000). En 2006, Irlanda tenía el segundo mayor nivel de PBI per cápita de la Unión Europea y 30% más alto que el promedio de los 25 países de la Unión, alcanzando una excepcional tasa de crecimiento según cifras de Dorgan (2006). Luego de su independencia de Inglaterra en 1922, el gobierno adoptó políticas de protección hasta fines de los años cincuenta. A partir de los sesenta se inició la transformación hacia una mayor apertura en bienes y flujos de capital, la que adquiere mayor notoriedad durante la década de los noventa (Murphy, 2000).

Murphy sostiene que ese crecimiento se originó gracias a una combinación de políticas prudentes y pragmáticas, basadas en la apertura económica con acceso a los mercados mundiales, bajas tasas de impuestos, inversión (en particular extranjera) y educación. Las tasas bajas para las corporaciones existieron desde los años cincuenta (0% por exoneraciones); en los ochenta se incrementaron a 10% (para manufacturas y servicios transables) y a 12,5% en esta última década. La inversión en educación ha sido central desde la década de 1960, con un alto porcentaje de graduados, particularmente en las áreas de ciencias, ingeniería y negocios. En 1987, la creación por parte del gobierno del Centro Internacional de Servicios Financieros en Dublín (el cual incluía servicios de financiamiento bancario, administración de activos y fondos para administración y administración de inversiones y operaciones especializadas de seguros) estableció la cooperación entre los intereses de los empresarios y los componentes del sistema público. Otros ingredientes de la política incluyeron promoción de la competencia, adecuada administración económica y apertura total a la inversión extranjera. La transformación de Irlanda fue de ámbito nacional, donde individuos, empresarios, instituciones, sindicatos y gobierno compartían los mismos objetivos. Así, las decisiones políticas fueron lideradas y apoyadas por el deseo de éxito del público. Ferrin (2000) también sostiene que el crecimiento de Irlanda se debió a sus políticas comerciales, industriales, educativas y tributarias.

Sabel (2009) sostiene que un ingrediente distintivo de la «nueva política industrial» (que en contraste con la «vieja política industrial» o «industrialización por sustitución de importaciones» [ISI] se concentra en la apertura del mercado) es la facilitación de las conexiones entre firmas domésticas y entre ellas y los agentes del mercado mundial. Esta facilitación produce capacidades domésticas autosostenidas y es en general difícil de obtener sin el continuo apoyo institucional. Si países en desarrollo tienen este objetivo entonces requieren crear instituciones nuevas que apoyen dicho objetivo. Bajo este enfoque, el autor señala que la política industrial

de Irlanda identificó métodos que le permitieran desarrollar estas conexiones desde 1950. Exoneraciones de impuestos (luego reducciones) a los beneficios de las corporaciones atrajeron a subsidiarias de empresas multinacionales de sectores de punta como químicos, farmacéuticos y software. En 1949 se creó la Autoridad Para el Desarrollo Industrial, que luego, en 1994, se convertiría en la Agencia de Desarrollo Industrial de Irlanda (IDA), cuyo objetivo era el desarrollo industrial y la atracción de inversión extranjera. Esta agencia colaboró con las empresas nuevas (extranjeras y domésticas) haciendo cambios en el sistema educativo, las redes de carreteras y otros tipos de infraestructura pública para así mejorar las posibilidades de éxito de las nuevas empresas. Estas acciones incrementaron aún más la probabilidad de atracción de empresas extranjeras e hizo más complaciente el desarrollo de las empresas domésticas, en particular en la industria de software. Dos entes adicionales a IDA se crearon en 1994, FORFÁS y FORBAIT. El primero era el consejo asesor de la política nacional para el desarrollo empresarial, comercio, ciencia, tecnología e innovación. El segundo era el ente encargado de apoyar a las firmas nacionales. Los servicios ofrecidos comprendían cada etapa del desarrollo de la compañía, entre otros, concesiones de capital para creación de empresas, concesiones para fomento del empleo en el crecimiento inicial, financiamiento para actividades I&D, entrenamiento y desarrollo administrativo para firmas maduras, sesgo hacia firmas que desde temprano se inician exportando. A consecuencia de la creación de estas entidades, a inicios de los años noventa el Estado proveía casi un tercio de los gastos en I&D. Las agencias del gobierno también estimulaban las conexiones entre firmas dentro de la industria y desarrollaban programas para interrelacionar pequeñas firmas con las personalidades experimentadas de la industria, quienes además se asociaban a los directorios de las pequeñas. En 1998 se creó Enterprise Ireland (cuya base fue la consolidación de FORBAIT y un consejo de asistencia a exportaciones) para el fomento de empresas irlandesas en nuevos productos de exportación. Este apoyo se realiza con los objetivos de acelerar el desarrollo de estas empresas y permitirles alcanzar una posición fuerte en los mercados internacionales. Las áreas de apoyo comprendían: provisión de servicios de exportación para el incremento del volumen exportable; incremento de inversiones en I&D e innovación; incremento de la productividad; creación de nuevas empresas y ampliación de las establecidas y promoción de empresas regionales.

Fortin (2000) señala con respecto a la política comercial que Irlanda, desde 1950, por ser una isla de tamaño pequeño en población (de 4,4 millones en el 2008), promovió de forma consistente el libre comercio y la integración monetaria. En 1973 se unió a la Comunidad Económica Europea, en 1979 al Sistema Monetario Europeo, en 1993 al Mercado Común Europeo y en 1999 a la Unión Monetaria Europea. A fines de la década, prácticamente el 90% de su PBI era de exportaciones de bienes y servicios. Los principales sectores de bienes de exportación son: productos químicos, maquinaria y equipo de transporte, computadoras, productos farmacéuticos y animales vivos y productos de animales. A consecuencia de la apertura y promoción de la inversión extranjera establecida de los años cincuenta, para fines de la década de 1990, nueve de las diez (y dieciséis de las veinte) más grandes empresas farmacéuticas del mundo tenían subsidiarias en Irlanda. También las empresas líderes mundiales en tecnologías de información y comunicación (TIC) tales como IBM, Intel, Hewlett Packard, Dell y Microsoft y las compañías independientes más importantes de software tienen instalaciones productivas en el país.

Durante la década de 1990, Irlanda, con 1% de la población de la Unión Europea, atrajo el 20% de la inversión extranjera de toda la Unión (Sabel, 2009).

La alta participación de las exportaciones del PBI, conjuntamente con la canasta exportable hacia productos y servicios intensivos en TIC, sustentan la tesis de Murphy (2000) quien afirma que Irlanda no siguió el tradicional sendero de la industrialización sino más bien un sendero alterno en el que convirtió la economía de «carreta jalando a un burro» en una de alta tecnología «saltando sobre el montículo de la industrialización». Esta transformación y sendero fueron posibles por la apertura a la inversión extranjera y a la globalización, conectando a Irlanda a dos grandes mercados, el de los Estados Unidos y la Unión Europea.

Aunque evidencias cuantitativas sobre los factores, políticas o estrategias que inciden en la PFT no abundan, los trabajos de Fortin (2000) y Forfás (2006) sostienen que capital-conocimiento (mejores tecnologías y organización del trabajo), capital humano (más y mejor nivel educativo y entrenamiento), capital físico (más y alta calidad de las máquinas), capital público (mejor infraestructura pública) y capital social (mayor cohesión de la sociedad) han sido determinantes para dicha productividad, conjuntamente con las políticas que se implementaron para generar dichas fuentes de capital.

Finlandia

Finlandia es considerado como un país de tardía industrialización. En la década de 1930, la economía era predominantemente agraria y a finales de los cincuenta más de la mitad de la población y el 40% del producto total pertenecían al sector primario. Para fines de los años setenta, sin embargo, Finlandia se había transformado en una madura economía industrial.

La estrategia de política que generó este resultado (en un relativo corto período de tiempo) fue definitivamente intervencionista, no confiando solamente en los incentivos y transacciones provenientes del funcionamiento de los mercados. La separación de funciones entre los agentes privados y del sector gobierno, central en la economía ortodoxa, no fue relevante para la estrategia. Todo lo contrario, el modelo finlandés se basó en una cooperación pragmática entre agentes privados organizados (como banqueros y líderes empresariales) y oficiales del gobierno y servidores públicos. Esta cooperación llegaba a nivel corporativo, de tal modo que las decisiones de temas de desarrollo eran tomadas conjuntamente por ambos agentes. Las políticas específicas difícilmente podrían ser descritas como las usuales categorías de política fiscal, monetaria o industrial.

Ejemplos de estas políticas son acuerdos entre servidores públicos e industriales para canalizar préstamos bancarios hacia proyectos de nuevas plantas y acuerdos entre el gobierno, sindicatos y empresarios para que el subsidio de la leche no esté sujeto a demandas salariales excesivas. Las políticas estuvieron diseñadas a explotar las externalidades del crecimiento con intervención directa pero sin infringir los derechos de propiedad privados o recurrir a una planificación de la economía.

Respecto a la transformación productiva, Sabel (2009) sostiene que el éxito de Finlandia es una historia del dominio de los demandantes eslabonamientos de la cadena de capacidades

necesarias para la transformación de los recursos naturales. Así, la producción de pulpa y papel (derivados del sector forestal) impulsó el dominio de maquinaria para hacer papel, este originó el dominio de las máquinas de construcción, lo que a su vez impulsó el dominio de sistemas computadorizados de control de máquinas, impulsando también el dominio de computadoras y así sucesivamente. En toda esta cadena productiva el Gobierno tuvo el rol de facilitar la adquisición de las capacidades y competencias que se requerían. Dalhman *et al.* (2005) por su parte señala que los encadenamientos significaron cambios de una economía centrada en industrias intensivas en recursos naturales (forestales), entre mediados del siglo diecinueve e inicios del siglo veinte, a otra liderada por sectores de maquinaria de ingeniería, e industrias basadas en el sector forestal (entre 1946 y la década de 1980), terminando en una economía centrada en redes y en una economía de conocimiento basada en tecnologías de la información y computación (desde finales de la década de 1980). Las industrias más importantes en Finlandia son productos electrónicos (Nokia, empresa productora de teléfonos móviles, es una de las líderes en el mundo y una de las más representativas de Finlandia), maquinaria, vehículos y productos ingenieriles, forestales, agrícolas y químicos.

La transformación de Finlandia hacia una economía del conocimiento fue precedida por cambios sustanciales en la estructura económica y social. A fines de los años setenta, Finlandia era el país con menos inversión en I&D de los países de la OECD. A mediados de la presente década, el ratio I&D/PBI es el segundo más alto de los países de la OECD y es el tercero más alto del mundo (después de Suiza e Israel). Estos incrementos ocurrieron aún en períodos de alto desempleo debido al apoyo político y las políticas nacionales industriales y de innovación, las cuales fueron construidas con el consenso del gobierno (ejecutivo y legislativo), los sindicatos y los empresarios (Dalhman *et al.*, 2005).

Respecto de las políticas del sector externo, el hecho de tratarse de una economía pequeña (5,3 millones de personas en 2008) ha jugado un importante rol y siguiendo al modelo nórdico (Andersen *et al.*, 2005) la política comercial ha sido de baja protección, a excepción del sector agrícola. También ha recibido migraciones de trabajadores calificados, aunque el fenómeno de inmigrantes es relativamente nuevo en Finlandia. La canasta de exportación es diversificada y ha sido la base del crecimiento desde la década de 1980. Además, se integró a la Unión Europea desde 1995, uniformizando sus políticas liberales como el resto de países miembros. Las causas de la diversificación, de acuerdo con Dalhman *et al.* (2005), ha sido el énfasis persistente por lograr altos niveles de educación, eslabonamientos y externalidades entre sectores y la emergencia de las industrias basadas en conocimiento.

A nivel macro, Jäntti y Vartiainen (2009) sostienen que las políticas de crecimiento en Finlandia se basaron en: i) alta tasa de acumulación del capital sostenida por altas tasas de ahorro público; ii) alta tasa de inversión en áreas específicas de manufacturas (papel y pulpa, e industrias metálicas); iii) tasas bajas y rígidas de interés con crédito racionado administrativamente en ciertos sectores de inversión; iv) tasas altas de crecimiento con mucha volatilidad y severos ciclos económicos. La liberación financiera y de capitales ocurrió en la década de 1990.

Jäntti *et al.* (2006) sostienen que Finlandia, en lo que respecta a los resultados distributivos dentro del crecimiento generado, tiene muy baja desigualdad para estándares internacionales,

a pesar del incremento de esta en 1990. En general, el país ha conjugado altas tasas de crecimiento con una relativa equidad en la distribución de los recursos. Estos resultados distributivos se originaron también por las características del seguro de bienestar, que comprendía derechos universales, protección social, y servicios sociales subsidiados financiados con altas tasas de impuestos (Andersen *et al.*, 2007).

China

De las nueve experiencias de desarrollo analizadas, la de China es la más notable en términos de crecimiento per cápita y reducción de la pobreza. A diferencia de la mayoría de experiencias en desarrollo, la de China se distingue por la transformación de una economía socialista planificada, donde los medios de producción eran de propiedad del Estado, a otra mixta, de mercado en la parte productiva y administrada por tres entes (el Partido Comunista de China-PCC, el Estado y el Ejército) en la parte política. De acuerdo con Riedel *et al.* (2007), las reformas *per se* no causaron el crecimiento y el cambio estructural, estas crearon los incentivos (de mercado) e instituciones ausentes en la economía socialista y fueron condiciones necesarias para el crecimiento y la transformación productiva. La efectividad de las reformas sobre el crecimiento y el cambio estructural se inicia cuando los agentes que participaban en la economía (individuos, firmas privadas, firmas estatales, firmas comunitarias, trabajadores y oficiales del gobierno) comenzaron a responder, de la forma como lo hicieron, ante estos nuevos incentivos e instituciones.

Las reformas hacia una economía de mercado se iniciaron cuando Deng Xiaoping tomó el control del PCC en 1978, y pueden ser interpretadas como la continuación de las cuatro modernizaciones (agricultura, industria, defensa y ciencia y tecnología) iniciadas por el premier Zhou Enlai en 1964 (Chow, 2007). Las reformas tuvieron las características de ser graduales y experimentales, y durante el proceso, estas fueron estimuladas por la población y los burócratas de bajo nivel en función de sus intereses. En el año de inicio de las reformas, en 1979 (y luego de una década de convulsión política y social debido a la «revolución cultural»), los recursos en China estaban gruesamente subutilizados e inadecuadamente asignados, donde entre el 70 y el 80% de la fuerza laboral en el sector rural estaba desempleada o subempleada. Los ocho principales componentes de las reformas comprendían: i) privatización y desarrollo del mercado en el sector agrícola; ii) reforma en las empresas estatales (en particular del sector industrial); iii) reforma en el sistema de precios; iv) establecimiento de un sistema bancario moderno; v) apertura de la economía en bienes, servicios y flujos de capitales extranjeros; vi) impulso al sector no-estatal; vii) cambios de la infraestructura institucional (Chow, 2007; Riedel *et al.*, 2007); y viii) (en 1992) definición como uno de los objetivos de las reformas el establecimiento de una economía social de mercado (Qian & Wu, 2000).

En el sector agrícola, entre 1979 y 1983 se implantó (de forma gradual y por etapas) el «sistema de contratos de responsabilidad (de las familias)» (SCR), mediante el cual el Gobierno otorgaba derechos de uso de las tierras por un período de quince años inicialmente y luego de forma permanente y sujeto a ser transferible dicho derecho (Chow, 2007) asignando cuotas de producción a ser vendidas al Estado a precios fijos aunque los excedentes de producción

podían ser vendidos a precios de mercado. Luego, en 1985, el gobierno dejó de imponer cuotas de producción agrícola y el sistema se basó en contratos de compra entre el Estado y las familias. Estos componentes de la reforma permitieron un incremento de alrededor de 15% anual en el ingreso real per cápita del sector rural agrícola, que con su alta propensión al ahorro impulsó la inversión en cooperativas de crédito, depósitos bancarios o nuevas (predominantemente pequeñas) empresas rurales (tanto en los pueblos como en los distritos), y de otro lado reasignó la mano de obra hacia estos nuevos sectores. Como consecuencia de ello la participación del empleo en el sector agrícola disminuyó de 62% a 53%. En 2003, este porcentaje alcanzó el 42% (Riedel *et al.*, 2007; Carroll & Nêveda DaCosta, 2001; Liou, 2009). Este cambio en el sistema de explotación de la tierra, que antes de las reformas eran de propiedad del Estado y de la comunidad, fue equivalente a la privatización del uso de la tierra y la producción agrícola. De acuerdo a Chow (2007), prácticamente toda la producción agrícola provenía de estas unidades independientes que maximizan beneficios.

Las reformas iniciales de las empresas estatales fueron establecidas entre 1978 y 1984 también por etapas. Estas incluyeron: i) otorgamiento de decisiones autónomas de las empresas en las áreas de producción, marketing e inversión con retenciones parciales de los beneficios; ii) adopción del sistema de responsabilidad económica, mediante el cual se le asignaba responsabilidades identificables a los «trabajadores» pagándoseles de acuerdo a su productividad; iii) incremento del papel del mercado; iv) mejora de la eficiencia de los gobiernos locales que tenían el control de empresas estatales locales y; v) promoción a las empresas comunitarias. Los cambios más radicales ocurrieron a fines de 1984. Estos consistieron en: i) otorgamiento de autonomía plena a las empresas estatales (en decisiones de precios, producto, inversión, marketing y contratación de personal), funcionando como empresas capitalistas; ii) reducción de la injerencia de la planificación central excepto en productos o métodos de producción importantes; iii) incremento del número de productos determinados por el mercado; iv) desarrollo de mecanismos de control macroeconómicos (tales como impuestos, tasas de interés y control monetario); v) establecimiento de varios sistemas de responsabilidad económica con empresas individuales, mejorando la eficiencia, y pagos de salarios diferenciados de acuerdo al tipo de trabajo y productividad; vi) promoción de firmas individuales y colectivas como suplemento a la estatales; vii) incremento del comercio internacional e inversión extranjera para lograr mejoras tecnológicas. En 1987 el SCR fue implementado en todas las empresas estatales, en lugar de las cuotas de producción se pagaban impuestos y el resto de las utilidades podían ser redistribuidas a los trabajadores (Chow, 2007). La profundización de las reformas de las empresas estatales continuó en los años noventa. Así, reestructuración, desmonopolización de los servicios públicos, privatizaciones, liquidaciones, fusiones y cierres de empresas estatales han reducido su número de 262 000 en 1997 a 159 000 en 2002. Las reformas además se concentraron en pequeñas y medianas empresas estatales de las regiones, las cuales en su mayoría se convirtieron en empresas del mismo tamaño de los pueblos y distritos (Deblin *et al.*, 2006).

La reforma de precios implicó al inicio dos tipos de precios: los administrados o controlados por el gobierno y los determinados por el mercado. Las empresas, así, podían comprar insumos a precios controlados y vender sus productos a precios libres. Solo cuando la producción

se expandía más allá de las cuotas de insumos con precios controlados, el precio de estos podía ser el del mercado. Este sistema de precios probó ser eficiente para la mayoría de las empresas, dado que los subsidios o impuestos equivalentes por comprar o vender los productos a precios controlados funcionaban como sumas fijas. En la década de 1990 la mayoría de los precios se determinaba por el mercado (Chow, 2007).

La reforma financiera se inició en los años ochenta y continúa hasta la fecha. Esta incluye la restauración del sistema bancario comercial, la emergencia del mercado de bonos, el establecimiento del mercado de valores en las ciudades de Shanghai y Shenzhen y el otorgamiento de una relativa autonomía al People Bank (el equivalente al Banco Central de las economías capitalistas, en su rol de oferente y control del dinero, tasa de interés y tasa de cambio. También ofrecía cuotas de créditos de los bancos comerciales estatales). A mediados de la presente década, el sector bancario es en su mayoría estatal y se observa que en general sus operaciones dependen de la guía del gobierno más que de los intereses comerciales. La tasa de interés es controlada por el Banco Central de China. Las mayores beneficiarias de los bancos estatales han sido las empresas estatales, sin embargo, tanto las empresas como el Gobierno tienen amplio acceso al crédito y a bajas tasas de interés, inclusive en mayores niveles que los disponibles en América Latina (Devlin *et al.*, 2006). Riedel *et al.* (2007) sostienen que las reformas financieras en China han sido «restrictivas», limitando el acceso a instrumentos de ahorros no bancarios y forzando a las familias y empresas a la acumulación de ahorros para satisfacer sus necesidades crediticias. Una explicación de esta restricción es que los recursos sean destinados a financiar a sectores de industrias pesadas en manos de las empresas estatales, lo cual tuvo como consecuencia que sea el sector privado el principal motor de la industrialización y crecimiento en China. Con el acceso de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 2001, los bancos extranjeros no tienen restricciones de ingreso al mercado financiero. En 2003 estos bancos ofrecían servicios a empresas en moneda local; en 2006 se ofrecieron a los individuos. Se espera que a finales de 2010 los bancos extranjeros en China representen el 10% de los préstamos domésticos.

La apertura al comercio de bienes, servicios y flujos de capital extranjero ha sido un ingrediente importante en el crecimiento del sector no estatal, particularmente el industrial y sectores intensivos en el uso de mano de obra, los cuales sustentan la comparativa ventaja de China. La liberalización fue gradual, reemplazando controles administrativos por aranceles y cuotas, y luego reduciendo tasas arancelarias y eliminando cuotas. La tasa promedio arancelaria en 2001, año de entrada de China a la OMC, era de 15%. También las restricciones no arancelarias han decrecido en China. Las licencias de importación comprenden menos del 4% del valor importado y los monopolios comerciales han sido abolidos a excepción de los productos sensibles. La estructura de China en 2007 era dominada por exportaciones de manufacturas, explicando más del 90% (47,5% son del sector de maquinaria y equipo de transporte y 12,1% del sector textil y confecciones) del valor exportado (Lardy, 2003; WTO, 2009). En flujos de inversión extranjera, entre 2003 y la década de 1980, la inversión en dólares por persona se incrementó en cuarenta veces, mientras que la de América Latina en solo cinco veces (Devlin *et al.*, 2006).

Las reformas produjeron la coexistencia de cuatro grupos de empresas: las estatales, las colectivas (mayormente en villas y pueblos rurales y urbanos), las individuales y las de capital mixto juntamente con empresas extranjeras. Las empresas (colectivas e individuales) rurales fueron establecidas con el apoyo de los gobiernos locales, que buscaban incrementar sus rentas a cambio de otorgar el capital, tierra y fuerza laboral que poseían. A mediados de los noventa, el sector no estatal explicaba cerca de las tres cuartas partes del PBI de China, siendo su participación casi cero al inicio de las reformas. De acuerdo con Chow (2007), el crecimiento de China se debe al crecimiento del sector no estatal. La política industrial bajo la cual el sector no estatal se desarrolló fue por etapas. Al inicio de las reformas se promovieron las empresas de los pueblos y distritos (en particular de las zonas rurales), otorgando préstamos a bajas tasas de intereses, recursos de los gobiernos locales y reducciones o ausencia de pago de impuestos. Al inicio de los años noventa fueron priorizadas las inversiones en energía, materiales básicos e infraestructura productiva. A mediados de esa década la política se focalizó en industrias intensivas en capital con economías de escala, tales como maquinaria, automóviles, productos electrónicos y petroquímica; y a finales de la misma década, el centro de la política industrial viró hacia la política tecnológica, focalizándose en industrias de tecnología avanzadas como software, circuitos integrados y automóviles. El gobierno incrementó sus recursos tanto para universidades como para institutos tecnológicos y gastos de I&D (Devil *et al.*, 2006).

En cuanto a la infraestructura del sistema educativo, las mejoras se iniciaron antes de las reformas económicas de carácter estructural, siendo reforzadas con la reapertura de las universidades luego de la revolución cultural. Hubo incentivos para estudios de postgrado, así como convenios de cooperación con instituciones y universidades extranjeras. Se inició también la apertura de profesores visitantes en las universidades de China y se incorporaron en los programas educativos libros de texto modernos (Chow, 2007). El sesgo educativo fue hacia los niveles superiores, siendo el gasto por estudiante en el nivel superior diez veces más alto que el de los Estados Unidos, México, Corea del Sur y Chile (Devlin *et al.*, 2006). En 1976, los niveles de infraestructura en transporte, comunicaciones y energía estuvieron muy por debajo de los países más desarrollados de América Latina. En 1981 el porcentaje del PBI de inversión en transporte, correos y comunicaciones y electricidad fue de 2,3% y en 2003 se había incrementado a 8,3% (Devlin, *et al.*, 2006).

La adopción de una economía social de mercado se realizó en el 14 Congreso del PCC, en setiembre de 1992, luego del famoso «Tur del Sur de Den Xiaoping» (para obtener apoyo de los cambios radicales a ser realizados). En 1993, bajo el apoyo y aprobación del PCC, se iniciaron reformas para reemplazar el sistema de contratos por uno de imposición de impuestos (similar al federalismo fiscal), centralizar el sistema monetario, convertir en corporaciones a las empresas estatales, establecer una red social de seguridad y reconocer por primera vez al sector privado como el complemento suplementario de la economía. En 1994 se eliminó el sistema de tipo de cambio dual y en 1996 las transacciones de la cuenta corriente fueron hechas plenamente convertibles. En 1997 (en el 15 Congreso del PCC) este sector fue reconocido como uno de los más importantes de la economía e incorporado en la constitución de marzo de 1999. La relevancia del sector privado en los años noventa implicó que la casi cero participación del producto industrial de las firmas privadas (nacionales y extranjeras)

a mediados de la década de 1980, se incrementara a 57% en 2004. La participación de las empresas estatales del producto industrial disminuyó de 77,6% en 1978 a 28,5% en 1996. En ese mismo año, las empresas comunitarias explicaban el 39,4% del producto industrial, las individuales 15,5% y el resto de empresas 16,6% (empresas con capital mixto y extranjeras). Para la economía incluyendo el sector agrícola, el 75% del PBI fue producido por empresas no estatales (comunitarias, individuales, mixtas y extranjeras). Las empresas estatales explicaban el 40% de los gastos de capital y absorbían entre el 8 y 9% del empleo (Riedel *et al.*, 2007; Carroll & Nêveda DaCosta, 2001; Qian & Wu, 2000).

Corea del Sur

Al igual que la mayoría de países asiáticos y Finlandia, el caso de Corea del Sur es catalogado como de industrialización tardía. Entre los factores que condujeron a la economía a competir en los mercados internaciones figuran: i) alto grado de intervención del Estado con precios «incorrectos» para superar las barreras de una industrialización tardía; ii) el crecimiento de diversificados grupos económicos para superar las penurias de competir sin tener tecnologías novedosas; iii) el surgimiento de administradores responsables de explotar la tecnología prestada y; iv) énfasis en administraciones laboriosas de optimización de la transferencia de tecnologías. La competencia se basó en bajos salarios en lugar de una base tecnológica. La intervención del gobierno se hizo a través de la imposición de disciplina en las empresas en base al otorgamiento de «incentivos» (subsidios, protección, tasas de interés negativas, etcétera) a cambio de rigurosos estándares de desempeño productivo orientado hacia los mercados de exportación. Dicha disciplina produjo altas tasas de crecimiento de la productividad y permitió a Corea préstamos extensivos en el mercado internacional de capitales sin endeudarse drásticamente. Los factores que explican las acciones disciplinarias del Estado incluyen la meritocracia de la burocracia estatal, militarismo, la escasez de materias primas y el movimiento activo estudiantil, que mantuvo la honestidad del gobierno (Amsdem, 1989). A esta hipótesis de «estrategia de desarrollo con Estado intervencionista pero con orientación hacia los mercados externos» denominada «revisiónista» por el Banco Mundial (1993), se contraponen la hipótesis liberal o de los «fundamentos económicos» (Banco Mundial, 1993). El estudio señala que el crecimiento de los países del Asia del Este (incluyendo Corea del Sur) se debe a que consiguieron las «bases» correctas. Inversión privada y capital humano fueron los principales motores del crecimiento. Las bases correctas significaron estabilidad macroeconómica (baja inflación con tipo de cambio estable y competitivo), precios relativos del sector transable cercanos a los precios internacionales y fuerte y sostenida inversión en infraestructura pública, en particular educación. La política de promoción de exportaciones fue efectiva y sesgada hacia manufacturas a través de un selectivo programa de crédito subsidiado y en menor medida invirtiendo en actividades I&D. Las políticas selectivas industriales, si bien se implementaron no funcionaron (Wade, 2003). Rodrik (1994) postula una tercera hipótesis sobre las causas del éxito de Corea del Sur. En esta la intervención del gobierno resolvió los «fracasos de coordinación del mercado», los cuales hacían que la inversión individual tuviera baja rentabilidad privada pero que inversiones coordinadas tuvieran latente altas rentabilidades. Las intervenciones consistían en el impulso a las decisiones de inversión a través de

subsidios y coordinaciones con las empresas privadas y públicas haciéndolas más rentables. El *boom* de inversiones (dirigidas hacia el sector exportador) como resultado de estas intervenciones implicó incrementos de las importaciones (de bienes de capital e intermedios) que fueron financiadas con las exportaciones. Así, las exportaciones no lideraron el crecimiento sino fueron más bien consecuencia del incremento de las inversiones. Dos factores permitieron la alta rentabilidad de las inversiones: la fuerza laboral educada y calificada y la relativamente equitativa distribución del ingreso. Este último factor evitaba comportamientos rentistas del gobierno. La política de exportaciones (en particular la de mantener estables tipos de cambio reales) si bien permitió a financiar las importaciones requeridas por las inversiones no determinó el crecimiento económico en Corea del Sur.

Singapur

La experiencia de la pequeña isla de Singapur (de 4,8 millones de personas en 2008) es otra considerada por muchos como «milagro económico». A ella le tomó 27 años desde su independencia de Inglaterra en 1965 conseguir los estándares de país desarrollado según criterios del Banco Mundial. Hoy en día Singapur goza de un PBI per cápita similar al de los países que fueron desarrollados desde 1965. La transformación productiva, de una economía basada en un almacenamiento comercial de productos primarios (particularmente caucho y estaño) y de una base militar inglesa a otra apoyada en sectores manufacturero, comercial y de servicios de exportación, y con centros regionales de educación y de salud, fue liderada por un gobierno fuerte, estable, no corrupto y orientado hacia el desarrollo de la economía. El gobierno basó sus políticas en una economía de mercado y de libre empresa, con orientación al mercado externo y plagado de incentivos otorgados de acuerdo al mérito de sus agentes económicos (Mun & Ying, 2008).

La transformación productiva ocurrió al interior de los sectores manufactureros y de servicios, vía diversificación de productos y no de traslado de recursos desde el sector agrícola (el cual históricamente no tuvo una importancia significativa en producción). En el sector manufacturero la transformación fue de sectores intensivos en mano de obra no calificada hacia intensivos en mano de obra calificada, capital y alta tecnología y de alto valor agregado. En servicios de almacenamiento, de productos primarios hacia servicios financieros, turismo, transporte y seguros (Islam & Chowdhury, 1997). La importancia de las políticas del gobierno de Singapur y de su altamente educada clase gobernante es ilustrada en la siguiente afirmación de su principal artífice, Lee Kuan Yew, el primer ministro de Singapur desde 1959 hasta 1990: «En las etapas iniciales cuando se trata de conseguir que una muy pobre economía alcance a las demás, el gobierno requiere ser activista y catalizador del crecimiento. Sin embargo, cuando las empresas (sector privado) se insertan en el proceso de crecimiento, los negocios se vuelven demasiado complejos y especializados para que un gobierno esté envuelto en esas actividades. Entonces empresas y empresarios deben ser los que lideren el crecimiento (Islam & Chowdhury, 1997).

El Partido de la Acción del Pueblo (PAP), que dominó el proceso político y controló el parlamento desde 1959, le otorgó a Singapur la estabilidad política necesaria para la transformación

productiva. La clase política del PAP estaba compuesta por individuos altamente educados en América del Norte, de perfil anticomunista, socialdemócratas y con amplio respaldo y soporte político de la clase trabajadora educada China y la clase media baja. No tenía oposición de grupos económicos porque no existían. Consideraciones pragmáticas en lugar de ideología definían la estrategia de desarrollo basada en el sistema de libre empresa, orientada a las exportaciones con alta prioridad a la eficiencia y al éxito, inversión extranjera y tecnología (Nagel, 1994; Findlay & Wellisz, 1993).

De acuerdo a la filosofía de su primer ministro Lee, los cambios de la estructura productiva se produjeron por etapas. En la primera (y desde 1965), el gobierno adoptó políticas de apertura orientadas hacia el sector exportador con industrias basadas en mano de obra no calificada. Se asumía que las empresas extranjeras poseían avanzadas tecnologías y técnicas de producción y administración. Para atraer a estas empresas e impulsar también a las empresas locales el gobierno otorgó una serie de incentivos (financieros, rebajas en los impuestos, información sobre nuevos mercados) en sectores de exportación y construyó infraestructura pública para fines productivos. Incentivos adicionales fueron otorgados (en 1967) a través de premios a las firmas que tenía el estado de «pioneras». Estas eran empresas locales o extranjeras que introducían nuevas tecnologías y calificaciones avanzadas de la fuerza laboral y a estas empresas se les liberaba por un período de tiempo del pago de los impuestos a las utilidades corporativas. Para evitar presiones salariales, el gobierno presionó a los sindicatos y limitó las huelgas u otras formas de acciones de los trabajadores en contra del normal desenvolvimiento de la producción. La estructura empresarial en esta etapa comprendía dos grupos de firmas: el primero estaba compuesto por empresas grandes extranjeras y públicas en ramas manufactureras de alta tecnología pero con uso de mano de obra (por ejemplo en los sectores de maquinaria eléctrica de producción de ensamblaje); el segundo eran empresas locales más pequeñas que usaban menos capital y operaban con tecnologías de bajo nivel (Akkemik, 2009).

En la segunda etapa (desde 1979), el gobierno impulsó industrias intensivas en capital, con alta tecnología y de alto valor agregado (tales como productos electrónicos, equipos de telecomunicaciones y de precisión ingenieril, químicos, etcétera). Adicionalmente, desde 1984 el gobierno cambió su estilo de gobernar de autoritario a consultativo con los otros agentes del desarrollo, a través de colaboraciones con las empresas extranjeras y locales, los sindicatos y las instituciones académicas. También los incentivos cambiaron y el gobierno implementó la política de «alto salario» o «política salarial correctiva» (período 1979-1985). Para ello se creó un fondo de desarrollo de capacitación para dotar de mayor calificación a la mano de obra, al que contribuyeron tanto trabajadores como empresas (Nagel, 1994; Akkemik, 2009).

La tercera y actual etapa se inició luego de la recesión de 1984. Las principales acciones que se implementaron fueron: i) la formación de un centro de negocios que integraba ramas manufactureras de alto valor agregado con los servicios financieros y de comunicación para convertir a Singapur en mediador de las empresas extranjeras que desearan invertir en la región asiática; ii) mayor énfasis a la integración regional; iii) impulso de la tecnología, innovación; iv) impulso a las empresas medianas y pequeñas locales para aumentar su productividad; v) apoyo a las interrelaciones entre las empresas multinacionales y las empresas medianas

y pequeñas locales. También desde 1990, el gobierno puso como meta el crecimiento de la productividad para mantener tasas deseables de crecimiento económico. Para el logro de esta meta implementó tres grupos de políticas: i) mejora de la calidad de la fuerza laboral; ii) transferencias tecnológicas a las firmas locales; y iii) creación y desarrollo (I&D) de nuevas tecnologías para luego difundirlas a las firmas locales (Akkemik, 2009).

En adición a las políticas industriales que implementó Singapur para el cambio de su estructura productiva, otros aspectos apoyaron o complementaron la estrategia. Huff (1999) señala los siguientes: i) Relativa estabilidad macroeconómica, minimizando los shocks externos, baja inflación, tipo de cambio real estable, tasa de interés real positiva, política fiscal y de balanza de pagos estables, altas tasas de ahorro conseguidos de manera forzada a través de pagos obligatorios de la seguridad social y precios de los servicios públicos inicialmente de propiedad del Estado; ii) Reforma educativa con el objetivo de acumular capital humano de niveles superiores. El gobierno subsidió a la educación, particularmente la superior, y racionalizó la entrada a las universidades a través de un competitivo sistema de méritos. También ofreció las calificaciones de la mano de obra requerida por el sector productivo, en particular para las empresas multinacionales; iii) Provisión de infraestructura pública. Esta fue la más moderna y eficiente infraestructura en telecomunicaciones, aeropuertos, puertos, carreteras, facilidades para las islas de cuarenta estados industriales y un sistema de tránsito masivo.

Chile

De todas las experiencias de desarrollo descritas en este anexo, la experiencia chilena es la más cercana a la peruana. Al igual que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, Chile (y también el Perú) siguió estrategias de «moda» impulsadas por los organismos internacionales. Los cambios hacia el modelo liberal se originaron luego de que Chile experimentó el modelo ISI entre 1938 y 1972. Al igual que el caso peruano (cuyo periodo ISI se extendió entre 1968-1989), el modelo ISI Chileno «terminó» con caídas del PBI per cápita y altas tasas de inflación (Lüders, 2002). En 1973, el golpe militar introdujo un nuevo régimen y modelo económico, el «Modelo (Neoliberal) Económico Chileno», basado en una economía liberal de mercado bajo un régimen militar.

La experiencia de Chile puede ser dividida en tres etapas. Las primeras dos etapas corresponden a la reforma aplicada por el gobierno militar (1973-1981 y 1982-1990) y la tercera (y actual), desde 1990, cuando el gobierno cambió hacia un régimen democrático (Ffrench-Davis, 2003; Agosin *et al.*, 2009). La primera etapa, denominada «neoliberalismo puro» incluyó medidas como la eliminación del control de precios, apertura comercial, liberalización del mercado financiero (en materia de barreras a la entrada, tasas de interés y facilidades de acceso al crédito), liberalización de los flujos internacionales de capitales, reducción del tamaño del sector público a favor de la iniciativa privada, incremento en la inversión pública, diseño de las bases del sistema actual de AFP (Administradores de Fondos de Pensiones), devolución de las expropiaciones, privatización de empresas públicas tradicionales y una reforma tributaria que redujo la participación de los impuestos directos (Ffrench-Davis, 2003; Waissbluth, 2005).

Las políticas de estabilización para eliminar la hiperinflación incluyeron la eliminación de la mayoría de los derechos sindicales, devaluación del tipo de cambio, reducción de la demanda agregada (vía reducción de la inversión pública y contracción de la oferta monetaria. El control sobre la inflación se obtuvo a partir de 1978 a través de la desindexación, manipulando el índice de precios al consumidor que se subestimó mensualmente desde 1976 (Cortázar & Marshall, 1980) y revaluaciones cambiarias anticipadas (Ffrench-Davis, 2001). En 1979 el gobierno adoptó el enfoque monetario de la balanza de pagos, obtuvo superávit fiscal, mantuvo el régimen comercial de libre importación con arancel uniforme en 10% y eliminó todas las barreras a la entrada de inversión extranjera. Amparado en estos resultados congeló el tipo de cambio nominal e incrementó la deuda externa, con el objeto de anclar la economía a la inflación externa. Todas las acciones tomadas llevaron a un crecimiento sostenido del PBI efectivo a partir de 1980.

La segunda etapa del modelo chileno, con la introducción de cierto «pragmatismo» según Ffrench-Davis (2003), se inicia en medio de una crisis de deuda de 1982 a 1983, que desembocó en presiones sociales fuertes en busca de reformas. Según Loayza (2004), este desorden fue causado principalmente por la fijación del tipo de cambio, que sobrevaluó la moneda local, y por la liberalización del sistema financiero, que no tenía un sistema bancario bien regulado. Las medidas tendían a favorecer a los más ricos, lo que aumentó la brecha en la distribución del ingreso. La acción del gobierno incluyó devaluaciones sucesivas, incremento de ciertas barreras arancelarias, mejor regulación financiera, compra de la deuda privada a un alto costo, renegociación de la deuda externa, altos subsidios y rescates financieros al sector privado (Ffrench-Davis, 2001). La recuperación sostenida del producto interno se dio en el periodo 1986-1987. En los dos años siguientes, producto de la expansión monetaria, disminución de impuestos, atraso del tipo de cambio e incremento en el precio del cobre, la economía creció a tasas inesperadas, por lo que en 1989 la tasa de crecimiento del PBI llegó a 10% anual, superando el estimado de 5%. Durante la década de 1980, mientras todos los demás países de América Latina (excepto Colombia) tenían tasas de crecimiento del producto negativas, el PBI chileno obtenía la más alta tasa de la región con 2,1% anual (Loayza, 2004). A pesar de esto, el crecimiento de la producción no sería sostenible pues era consecuencia del uso de la capacidad ociosa, mientras que la capacidad productiva había crecido solo en 8%, lo que trajo consigo el recalentamiento de la economía, seguido por altas tasas de inflación (23% en 1990) y deterioro del sector externo. Las dos etapas de régimen militar (1973-1989) dejaron una economía moderna y abierta al mercado internacional (10,6% crecimiento promedio anual de exportaciones), con un crecimiento promedio anual del PBI de 2,9%, con superávit del gobierno (0,3% del PBI, promedio anual), pero con altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso.

La tercera etapa se inicia en 1990, cuando el gobierno volvió a manos de la democracia. Esta etapa mantiene los equilibrios macroeconómicos de la etapa anterior y focaliza sus políticas a los grupos sociales desatendidos durante el gobierno autoritario. Entre las principales medidas de políticas sociales se incluyen la reforma tributaria, que gracias a los aumentos en recaudación fiscal permitió un mayor porcentaje de gasto social, un acuerdo nacional

tripartito entre el gobierno, el sindicato de trabajadores y las empresas, con lo que el salario mínimo real subió en 28% de 1989 a 1993. En 1991 se acordó que el aumento debía estar en función de la productividad laboral y que el reajuste nominal dependería de la inflación futura esperada (ya no de la pasada).

A fines de 1993, el gobierno de Aylwin había reducido la desigualdad en la distribución del ingreso. Y aunque la pobreza no ha sido el principal objetivo desde entonces, se ha reducido hasta alcanzar un 21% en el año 2000, frente al 45% de 1987 (Ffrench-Davis, 2003). Las políticas de desarrollo productivo (PDP), también denominadas «nuevas políticas industriales», que buscan eliminar las fallas o distorsiones del mercado fueron enfatizadas a partir de 1994, en la administración de Eduardo Frei (1994-1999). Estas políticas incluyen: i) reforma de la educación (incrementando infraestructura y horas de dictado entre otras medidas); ii) privatización portuaria; iii) privatización sanitaria (el servicio de agua potable), mejorando el marco regulatorio de monopolios y estableciendo reglas claras en cuanto a la provisión del servicio a los más pobres; iv) modernización de la gestión pública, otorgando un enfoque gerencial a los procesos estatales e incorporando «incentivos individuales» que vinculaban los salarios a un indicador proxy de productividad; y vi) política comercial basada en acuerdos bilaterales (por ejemplo, Estados Unidos y Unión Europea) y regionales (Waissbluth, 2005). El gobierno de Lagos (2000-2006) continuó con las PDP, otorgándole importancia a la inversión en el sector de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC). Es así que en el 2000, a través de CORFO (Corporación de Fomento de la Producción), creó el Programa de Atracción de Inversiones de Alta Tecnología, que provee de financiamiento a través de un subsidio promedio de US\$ 951 000 dólares a las empresas que deseen invertir en el sector, con el objetivo de lograr el crecimiento sostenido del PBI, la generación de empleo y el incremento del capital humano. Los resultados fueron aún mejores a los esperados y el programa de subsidios atrajo a alrededor de setenta empresas y generó 7600 nuevos empleos desde el 2000 (Agosín *et al.*, 2009). Un último aspecto importante a destacar son las diferencias en la estructura productiva y particularmente del sector exportador entre las estrategias pragmáticas de los países modelos asiáticos, Irlanda y Finlandia y las liberales de Chile y Perú. Mientras los asiáticos se han concentrado en manufacturas (incluyendo maquinaria y equipo de transporte, productos electrónicos) y servicios (y de alta tecnología en el caso de Irlanda), Chile al igual que el Perú, con el modelos liberal actual y el modelo ISI del pasado continúan concentrados en productos primarios (63,5% mineros y 23,3 % agrícolas).

Fuente: Sabel (2009) [Experiencias de Irlanda y Finlandia], Akkemik (2009), Islam y Chowdhury (1997), World Bank (1993), Wade (1990 y 2003) (Experiencias de Corea del Sur y Singapur). Murphy (2000) y Dorgan (2006), Fortin (2000), [Experiencia de Irlanda]. Jäntti, *et al.* (2006), Jäntti y Vartiainen (2009), Dahlman *et al.* (2005), y Andersen *et al.* (2007) [Experiencia de Finlandia]. Chow (2007), Riedel *et al.* (2007), Carroll y Nêveda DaCosta (2001), Liou (2009), Deblin *et al.* (2006), Qian y Wu (2000), Lardy (2003), [Experiencia de China]. Amsden (1989), Ho Keun Song (2003), Woo Myung Sook (2004), Henderson *et al.* (2002b), Rodrik (1994) [Experiencia de Corea del Sur]. Mun y Ying (2008), Chowdhury (2008), Blomqvist (2000), Amsden (1991), Krause *et al.* (1987), Nagel (1994), Findlay y Wellisz (1993), Huff (1999) [Experiencia de Singapur]. Cortázar y Marshall (1980), Lüders (2002), Loayza *et al.* (2004), Ffrench-Davis (2001), Ffrench-Davis (2003), Waissbluth (2005), Agosín *et al.* (2009) [Experiencia de Chile]. Elaboración propia.

José Rodríguez y Mario D. Tello
Editores

OPCIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA
EN EL PERÚ: 2011-2015



FONDO
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Opciones de política económica en el Perú: 2011-2015

José Rodríguez y Mario D. Tello (editores)

© José Rodríguez y Mario D. Tello, 2010

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2010

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Diseño, diagramación, corrección de estilo
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: noviembre de 2010

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2010-14686

ISBN: 978-9972-42-943-9

Registro del Proyecto Editorial: 31501361000785

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú