

CORRUPCIÓN, INSTITUCIONES Y DESEMPEÑO ECONÓMICO EN EL PERÚ (1996-2014)*

DANIEL PERES DÍAZ**
UNIVERSIDAD DE GRANADA

Recibido/ 11 de noviembre de 2016 - Aceptado/ 12 de diciembre de 2016

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo principal analizar la relación existente entre los indicadores de calidad institucional y el desempeño económico a partir de un estudio de caso en Perú (1996-2014). A tal fin, se plantea que el crecimiento económico no depende en exclusiva ni en su mayor parte de los indicadores de buena gobernanza o calidad institucional del Banco Mundial, pues el nivel de deuda, la tasa de desempleo y otros tantos indicadores de desempeño económico no suponen un desarrollo en términos de reducción de la pobreza, de reducción de la desigualdad o mejora de las condiciones de vida. El análisis histórico de las variables económicas, institucionales y sociales más importantes durante el lapso de tiempo que va del año 1996-2014 ejemplifican, a partir del caso del Perú, que el crecimiento económico no agota el concepto de desarrollo.

Palabras clave: Corrupción, Perú, buenas instituciones, crecimiento económico, desarrollo, gobernanza.

Peres, D. (2016) Corrupción, instituciones y desempeño económico en el Perú (1996-2014). En: CRITERIOS, Revista de Estudiantes Facultad de Ciencias Económicas. Vol. VI N° 1.

1. Introducción

A pesar de los avances conceptuales durante los años 90 en relación a la noción de desarrollo, se sigue percibiendo hoy en el imaginario colectivo que el crecimiento es igual a desarrollo, y que los factores de calidad institucional, más o menos diversos, son la clave para lograr el desempeño económico. En ese sentido, la gobernanza se ha entendido esencialmente como lucha contra la corrupción y consolidación del Estado de Derecho. Pero veremos a continuación que esa idea es falsa, pues el Perú es un país con indicadores institucionales bastante negativos que, no obstante, ha conseguido un desempeño económico importante y sostenible en el tiempo.

Sin embargo, antes de concretar nuestro estudio de caso conviene contextualizar el marco geográfico de América Latina como foco de corrupción.

2. Breve contextualización geográfica: la gobernanza en América Latina

La corrupción es uno de los principales problemas que históricamente ha sufrido el subcontinente latinoamericano, aunque la realidad no siempre coincide con las ideas preconcebidas que se tienen del mismo. En todo caso, para poder entender la situación particular del Perú, considero interesante sintetizar la percepción de la corrupción en toda América Latina.

* Trabajo realizado bajo la dirección de Fernando López Castellano, profesor titular del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Granada.

** Licenciado en Filosofía, Graduado en Derecho y Máster en Cooperación al desarrollo, gestión pública y de las ONGDs por la Universidad de Granada con calificación Matrícula de Honor. Ha sido Becario de Colaboración e Iniciación a la Investigación en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada. Profesor visitante en la Universidad Alas Peruanas y Universidad Nacional de Huancavelica (Perú). Colaborador en el proyecto de Investigación "La naturaleza humana y las pasiones: Razón, creencias y emociones en el conflicto de valores" (2012-2013), Ministerio de Ciencia e Innovación - Plan Nacional I+D+i (FFI2010-16650). Traductor en el Grupo de Investigación "Antropología y Filosofía" (SEJ126). Correo electrónico: peres@correo.urg.es

Para ello, podemos recurrir al Índice de Transparencia Internacional, que si bien puede servirnos como un elemento de contextualización de ningún modo puede ser un indicador absoluto y totalmente fiable.



Figura 1. Mapa de la corrupción en América Latina

Fuente: Transparencia Internacional.

Si se observa la Imagen 1, se podrá constatar que la mayoría de países latinoamericanos, con las excepciones de Chile, Costa Rica y Uruguay, suspende en el IPC de Transparencia Internacional. Según el estudio, Venezuela es el país más corrupto, mientras que Chile disfruta de un alto grado de Transparencia. El alto grado de corrupción en América Latina se asocia generalmente a la escasa consolidación de lo que deberían ser sistemas democráticos fuertes. Algunos autores (Corzo, 2002) han sostenido que la lentitud con la que se consolidan los procesos democráticos reales y las crisis económicas que se reproducen con demasiada frecuencia en América Latina se deben, entre otros motivos, a la falta de independencia de los políticos para actuar o a su excesiva dependencia de los poderes económicos multinacionales.

En este sentido, se sostiene que las élites políticas del subcontinente latinoamericano no gozan de la independencia necesaria para tomar sus propias medidas, lo que acentúa la creación de redes clientelares al servicio del poder económico. Además, los altos índices de corrupción no se adecúan a las opiniones que los propios dirigentes políticos tienen de sí mismos. Los estudios de opinión muestran que los dirigentes políticos no aprovechan las oportunidades para lanzar y desarrollar la democracia

y la economía de sus países, sino que, por el contrario, únicamente se preocupan por mantenerse en el poder.

Por tanto, es normal que se haga un uso interesado de los recursos públicos, que su distribución sea clientelar y no objetiva, y que la ineficacia de la burocracia perpetúe y consolide un sistema que impide el avance de los países latinoamericanos conforme a sus verdaderas potencialidades. Esta es la visión neoinstitucionalista del desarrollo, a saber, se sostiene que el desarrollo de los países latinoamericanos depende de la calidad de las instituciones en términos de gobernanza. Y los índices empleados son elaborados en su mayoría por entidades y empresas occidentales.

De un modo genérico, y siguiendo con la visión neoinstitucionalista, podemos decir que América Latina adolece de dos grandes males en materia de gobernanza, a saber, las redes clientelares tejidas por una élite política subordinada al poder económico, y la falta de independencia del Poder Judicial. Ante esta situación, las recomendaciones de los organismos internacionales como el FMI o el BM van en la línea de una reforma de las instituciones encaminada a despejar cualquier duda sobre la ambigüedad en la división de poderes, y ello va más allá de la simple aprobación de una Ley de Transparencia como una norma jurídica positiva. Además de la iniciativa legislativa –de suyo insoslayable– se defiende una reforma de la administración, una inversión estratégica en el sector de la educación y la investigación, así como un pacto entre empresarios y Estado relativo a la lucha contra la corrupción y la apuesta decidida por la transparencia.

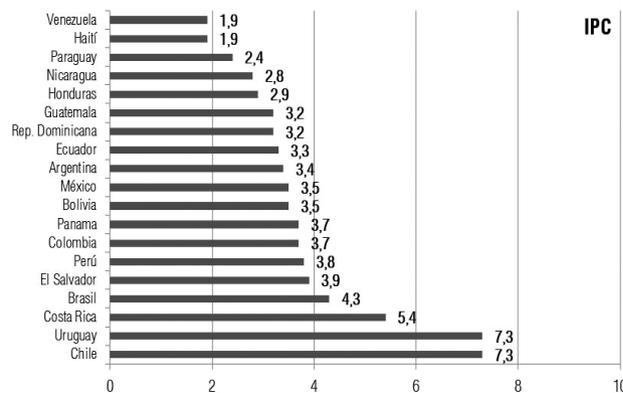


Figura 2. Índice de Percepción de la Corrupción en América Latina (2014)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Transparencia Internacional

Por otro lado, autores como Coatsworth (2012) señalan que el comienzo del crecimiento económico durante la segunda mitad del siglo XIX llevó a las elites económicas de América Latina al poder político, pero que, al excluir a las mayorías, a la par que la desigualdad se incrementaba, restringió las tasas de crecimiento económico de la región durante el siglo XX e impidió la convergencia. Este fenómeno, analizado en clave neoinstitucional, lleva a la conclusión de que la corrupción en América Latina tiene su raíz en instituciones históricamente “extractivas”, por usar la expresión de Acemoglu, o estructuralmente desigualitarias, dicho en un lenguaje más simple.

Martínez Franzoni y Koen Voorend (2009) plantean que aunque la desigualdad latinoamericana precede la liberalización económica, ésta última claramente la intensificó al introducir nuevas formas de crecimiento que han aumentado la polarización social. En esa línea, se arguye que las reformas del Estado han reducido sus capacidades y recursos; de manera alarmante, la suerte de las personas ha dependido de estrategias familiares, incluyendo la emigración masiva y el aumento de las familias transnacionales.

Así y todo, en este escenario internacional de globalización, los Estados y los empresarios han firmado compromisos para fomentar su corresponsabilidad en la lucha contra la corrupción. Entre otros, hallamos el décimo principio del Pacto Mundial, los indicadores sociales sobre soborno, corrupción, desempeño ético y contribuciones políticas del Global Report Initiative, o las reglas de conducta para combatir la extorsión y el cohecho en las transacciones internacionales de la Cámara de Comercio Internacional. También existen convenciones internacionales que formalizan estos compromisos, como la Convención Interamericana Contra la Corrupción de la OEA. En ella, se da un enfoque que pretende debilitar la corrupción relativa a la función pública.

Estas convenciones anticorrupción se plantean como facilitadoras de la cooperación internacional en la aplicación de la ley, ya que exigen a los países que penalicen la corrupción y, al mismo tiempo, que aúnen

esfuerzos en la armonización de los marcos legales e institucionales para dicha aplicación. Del mismo modo, son vistas como un elemento positivo para la creación de una regla estándar en la que conviva tanto el plano doméstico nacional como el plano internacional, fomentándose así una supuesta colaboración internacional entre países.

En esa línea, se indica la falta de canales o espacios ágiles para la denuncia de actividades susceptibles de corrupción como un elemento característico de la mala gobernanza en América Latina. Para solucionar esto, se plantea que dichos canales han de ser gratuitos y no implicar ningún riesgo para el denunciante. Para ello, es menester una reforma sin precedentes de la Administración de Justicia, así como la creación de un sistema sólido y fiable de elección de jueces.

Esbozado el marco geográfico y espacial, tenemos los elementos de juicio necesarios para profundizar sobre el caso concreto de Perú, ahondando en la relación entre indicadores de calidad institucional y crecimiento económico.

3. Indicadores de calidad institucional y crecimiento en Perú (1996-2014)

Una vez presentado sucintamente el contexto geográfico, nos adentramos en los indicadores de calidad institucional en el Perú, para ver si realmente existe una relación causal entre éstos y el desempeño económico. De acuerdo con Transparencia Internacional, Perú está situado en el puesto número 85 de un total de 175 países en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC). Está 76 puestos por encima de Venezuela, el país percibido como más corrupto de América Latina (Torres, 2014), y 64 por debajo de Chile, el país más transparente de América Latina. El país chileno presenta un IPC que se encuentra entre las mejores posiciones mundiales, y solo es superado en todo el continente americano por Canadá, Estados Unidos y Barbados. Para hacernos una idea, España ocupa la posición 37 en el ranking, y tiene un 60 en la puntuación internacional¹.

¹ Llama la atención el modo en que estos datos desmontan muchos prejuicios acerca de la corrupción. En este caso, el hecho de que un país del continente latinoamericano, al que tradicionalmente se imputa un alto grado de corrupción, esté 16 puestos por encima de España, un país miembro de la Unión Europea y de la OCDE.

Tabla 1. Comparación del Perú entre el valor máximo y el valor mínimo en el IPC de América Latina

	Chile (máx.)	Perú	Venezuela (mín.)
Posición en el Ranking	21/175	85/175	161/175
Puntuación	73	38	19

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Transparencia Internacional (2013b)

El Índice de Control de la Corrupción del Banco Mundial en Perú es de -0.44. Este índice tiene un margen de error de 0.14, y para su elaboración se han empleado 14 fuentes diferentes. En otros indicadores de calidad institucional y desarrollo como el Índice de Competitividad Global (2012-2013), Perú tiene una posición en el ranking de 61/142, y una puntuación de 4.28/7; en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), Perú ocupaba una posición 77/187 (año 2012) en el ranking internacional con una puntuación de 0.741 (en el año 1980, la puntuación era de 0.595) (Transparencia Internacional, 2011; 2013a; 2013b; 2014). Pero ocupa el puesto 82/187 según el Informe de Desarrollo Humano del PNUD del año 2014, lo que supone un descenso de 5 puestos en tan solo dos años a pesar del crecimiento económico que viene experimentado el país durante estos últimos años. En todo caso, más adelante tendremos ocasiones de examinar si el crecimiento económico ha venido acompañado o no de un mayor desarrollo en términos de acceso a la salud, educación, igualdad de género o redistribución de la riqueza. Por otro lado, en el Índice de Libertad de Prensa (2011-2012), el Perú ocupa la posición 115 de un total de 179 países con una puntuación de 51.25 (Freedom House, 2014).

A todo lo dicho hasta ahora, debemos añadir la falta de independencia del poder judicial como un elemento característico de Perú. Según el Barómetro Global de la Corrupción del año 2013, el sector donde más impacto tuvo la corrupción en el Perú fue en el poder judicial, a saber, 4.4 puntos en una escala que va de 1 a 5, donde 1 es “nada corrupto” y 5 “muy corrupto”. Como puede observarse en el Cuadro 2 (siguiente página), la mayor parte de países del entorno latinoamericano adolecen de grandes problemas de corrupción en sectores como los partidos políticos o la policía, además del parlamento o los funcionarios. Esto hace que el funcionamiento de la Administración Pública sea lento e ineficaz, lo que puede incentivar una cultura política del soborno.

Pero si nos fijamos bien, el caso de Perú es singular. El sector en que el impacto de la corrupción es mayor es el

Poder Judicial. Habida cuenta de ello, no es de extrañar que el Estado de Derecho peruano sufra de fuertes debilidades, como veremos más adelante; al mismo tiempo, si a un poder judicial corrupto le añadimos la lentitud del funcionamiento administrativo, estamos creando un caldo de cultivo inequívocamente proclive a la proliferación de conductas corruptas. (Quiroz, 2013).

Tabla 2. Sectores más afectados por la corrupción en América Latina

País	1º sector más afectado	2º sector más afectado	3º sector más afectado
Perú	Poder Judicial	Policía	Parlamento
Venezuela	Policía	Partidos	Poder judicial
Chile	Partidos	Parlamento	Empresas/Poder Judicial
Colombia	Partidos/Parlamento	Funcionarios	Poder judicial
Uruguay	Partidos	Policía	Parlamento/Funcionarios
Paraguay	Parlamento	Partidos	Policía
México	Partidos/Policía	Funcionarios	Parlamento/Poder judicial
Bolivia	Policía	Partidos	Poder Judicial
El Salvador	Partidos/Policía	Poder judicial/ Funcionarios	Parlamento
Argentina	Partidos	Funcionarios	Parlamento

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Transparencia Internacional (Barómetro Global de la Corrupción, 2013a)

En algunos casos, se pueden llegar a necesitar hasta diez trámites para culminar una gestión en el sector público. En ese sentido, existiría resistencia por parte de los funcionarios públicos que tienen en esta “tramitología” la fuente de sus rentas indebidas (por el pago de coimas para avanzar en los expedientes). En tal contexto, parece evidente que la simplificación administrativa no solo repercutiría positivamente en la reducción de los costos de transacción y el aumento de la competitividad económica en el Perú, sino también serviría para disminuir la carga inequitativa que pesa sobre las familias más empobrecidas (Yamada & Montero, 2011).

Por otro lado, es interesante reseñar uno de los elementos esenciales que, a mi juicio, repercuten más negativamente en el IPC de Perú y del cual ya veníamos hablando, a saber, la falta de un Poder Judicial independiente. A este respecto, Perú ocupa la posición 119 en un ranking de 142 países, y su puntuación es de 2.6/7. Esta debilidad del Estado de Derecho favorece la corrupción política en los niveles regionales o locales de gobierno, y socava el funcionamiento del sistema de Justicia (Morillas, 2014). Según un informe de la Procuraduría Anticorrupción (2012), de los 1.811 alcaldes que hay a nivel nacional en el Perú alrededor 1.699 (92%) están siendo investigados por malversación de fondos, negociación incompatible

y colusión (Perú 21, 2014). El titular de la institución, Christian Salas, explicó que la mayoría de delitos se cometen por la facilidad que tienen los funcionarios para disponer los bienes del Estado. También comentó que otros de los ilícitos más comunes es la asignación de obras millonarias a empresas que han sido elegidas porque hay algún interés a través de testaferros o porque les han pagado un diezmo. En este sentido, se puede afirmar que una de las principales causas estructurales de la corrupción en Perú es la debilidad del Estado, así como la falta de una fiscalización independiente por parte del poder judicial del uso y asignación de bienes de carácter público; mas ello no ha evitado un espectacular crecimiento económico.

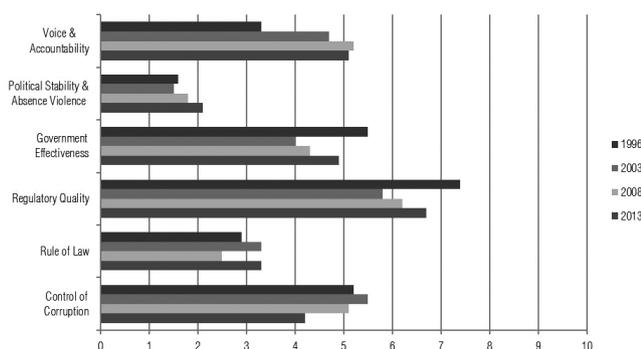


Figura 3. Evolución de los indicadores de Gobernanza en el Perú (1996-2013)

Fuente: Banco Mundial (2013)

Como se observa en el Gráfico 2, la evolución de Perú en los indicadores de Gobernanza del Banco Mundial ha sido desigual. En tres de los seis indicadores el porcentaje en 2013 ha bajado con respecto al año 1996. Por un lado, ha evolucionado favorablemente en las últimas décadas en rendición de cuentas, pero ha disminuido considerablemente en la calidad de la regulación y en control de la corrupción, que muestra un descenso de un punto en tan solo 5 años (desde 2008 a 2013). La efectividad en la Administración en 2013 ha mejorado

con respecto a los últimos años, pero sigue por debajo del nivel de 1993. Por último, la calidad del Estado de Derecho sigue en los niveles de 2003 y la estabilidad política apenas ha sufrido variaciones².

Frente a los malos datos de Perú en indicadores de calidad institucional, la ONG Freedom House hace un balance en teoría positivo en su Informe de libertad en el mundo respecto a la promoción de libertades civiles y derechos políticos por parte del gobierno peruano (Cuadro 3). En el resumen del informe, Freedom House³ afirma que con la presidencia de Ollanta Humala se creó un marco de diálogo eficaz para atenuar las protestas iniciadas en 2012 a raíz de la aprobación de proyectos de explotación de la industria minera que afectaban a numerosas poblaciones indígenas. En esa línea, se entiende que Perú es un Estado con garantías civiles y democráticas, a pesar de las enormes dificultades reales que atraviesa el país y que no son susceptibles de medición por medio de la “formalidad” de los derechos y libertades.

De hecho, en los mismos datos de Freedom House se sitúa a Perú como un país parcialmente libre en el índice Freedom of the press in the world, con una rating de 44 puntos en el año 2014. A decir verdad, la mayoría de países de Latinoamérica presentan datos bastantes negativos en cuanto a libertad de prensa; solo Uruguay y Costa Rica son clasificados como países con plena libertad de prensa según la propia Freedom House.

Tabla 3. Puntuación de Perú en derechos y libertades políticas

Puntuaciones del año 2013	
Estatus: LIBRE	
Rating de libertad (1=mejor, 7=peor)	2.5
Libertades civiles (1=mejor, 7=peor)	3
Derechos políticos (1=mejor, 7=peor)	2

Fuente: Freedom House (2014)

² Como punto importante, cabe reseñar la violencia que sufrió el país durante el período 1980-2000 por parte de Sendero Luminoso y el oficialismo peruano. La Comisión de la Verdad y Reconciliación en Perú concluyó en su informe final que la cifra más probable de víctimas fatales en esas dos décadas “superaba los 69.000 peruanos y peruanas muertos –la mayoría de origen indígena– o desaparecidos a manos de las organizaciones subversivas o por obra de agentes del Estado” (Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR), 2003). También se señala en el informe que “el conflicto armado interno que vivió el Perú entre 1980 y 2000 constituyó el episodio de violencia más intenso, más extenso y más prolongado de toda la historia de la República”. Asimismo, se dice que “fue un conflicto que reveló brechas y desencuentros profundos y dolorosos en la sociedad peruana”.

³ Freedom House, Informe de la Libertad en el Mundo Perú. Recuperado de: https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2014/peru#.VO3tmnyG_kQ (fecha de consulta: 15 diciembre de 2015).

Además de las fuentes de información provenientes de ONGs u organismos internacionales, el gobierno de Perú dispone de un Portal de Transparencia, creado con la aprobación de la Ley 27806/2006, conocida como Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Portal de Transparencia Económica, 2006). El objeto de esta ley es promover “la transparencia de los actos del Estado y regular el derecho fundamental del acceso a la información consagrado en el numeral 5 del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú”. En el artículo 3, la ley establece el principio de publicidad, que presume que toda la información del Estado es pública, a excepción de la información relativa a la seguridad, la inteligencia o la confidencialidad, regulada por el artículo 15. Además de esto, el Estado tiene la obligación de adoptar medidas básicas que garanticen y promuevan la transparencia en la actuación de las entidades de la Administración Pública, así como la obligación de entregar la información que demanden las personas en aplicación del principio de publicidad.

La evolución de esta ley ha sufrido varios cambios mediante una nueva ley aprobada en el año 2007, y varios Decretos-Ley. A pesar del proceso de “ampliación” de la Ley de Transparencia, Perú es hoy más corrupto que hace una década. Por lo tanto, el problema central de la corrupción no reside en la existencia de un marco jurídico fuerte, sino en otro tipo de causas más profundas, tal vez arraigadas en estructuras informales no permeables a los cambios normativos o supraestructurales.

La dificultad de acceso a la información impide realizar un análisis más profundo. En todo caso, parece evidente que la promoción de una Ley de Transparencia no tiene impacto alguno si no va acompañado de medidas orientadas a facilitar la información, además de una voluntad clara de someterse al escrutinio ciudadano⁴. Las sucesivas modificaciones de la Ley de Transparencia (Portal de Transparencia Económica,

2006) demuestran la inestabilidad del marco jurídico que regula la corrupción. Además, algunos indicadores como el control de la corrupción o el imperio de la ley han retrocedido después de la aprobación de la Ley, un hecho sumamente contraintuitivo y sospechoso, habida cuenta de que su objetivo era reforzar en gran medida el estatus del Estado de Derecho.

Sea como fuere, lo que nos interesa aquí es mostrar que, a pesar de estos malos indicadores de gobernanza, las tasas de crecimiento del Perú han sido excelentes durante los últimos 20 años. Como afirma el Banco Mundial en su Country Data Report for Perú (2013) el país es una de las economías de más rápido crecimiento en la región. Entre 2002 y 2013 la tasa de crecimiento promedio fue de 6.1%, en un entorno de baja inflación (2.6% en promedio). Las cifras de crecimiento del PIB para el año 2014 se mantuvieron por encima del promedio de la región (2.4% frente a 0.8%, respectivamente) y la inflación finalizó solo ligeramente por encima de la meta establecida (3.2%). A día de hoy, y según proyecciones del FMI, la economía peruana crecerá en torno al 3,8% durante este año.

Si nos fijamos en las tasas de evolución del PIB en Perú (Figura 4) se observa que, con excepción del pico en 2009, el crecimiento ha sido sostenido en el tiempo a pesar de la mala evolución de los indicadores de calidad institucional. Sobre todo a partir del siglo XXI, el crecimiento económico de Perú es espectacular y en ocasiones llega incluso a tasas que superan el 8%. En concreto, la mejor etapa de crecimiento, que va del año 2003 al año 2008, coincide con el deterioro en los Índices de Control de la corrupción y fortaleza del Estado de Derecho. También llama la atención que, a pesar del descenso de calidad de las leyes regulatorias que se da desde el año 1996 (inicio de la serie histórica) hasta el año 2008, y aún en 2013 sigue sin recuperarse, ello no supone ningún elemento de deterioro en el crecimiento de la economía peruana.

⁴ La página de Transparencia del Estado Peruano presenta una usabilidad deficiente. La navegación no es nada intuitiva, no hay un claro acceso a los datos y la información está desestructurada. En algunas ocasiones, incluso se anuncia información que luego no se ofrece. En mi opinión, la página funciona más como una clasificación de instituciones y organismos del Estado, cuyo fin único es la publicidad y promoción de las estructuras del propio Estado, que como un portal facilitador de acceso a información de interés ciudadano.

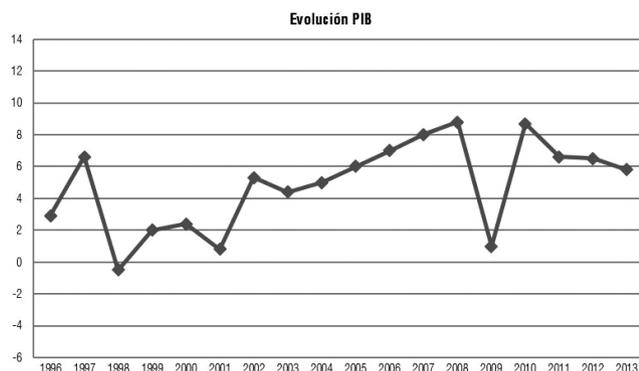


Figura 4. Tasa de variación anual del PIB total a precios constantes de 2005

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la CEPAL (2014)

Al mismo tiempo que se ha dado un crecimiento económico, Perú ha conseguido reducir considerablemente su deuda externa, pasando de un pasivo del 53% sobre el PIB en el año 1996 a un 26% en el año 2014. El desempleo, por su parte, se ha mantenido variable entre tasas del 8% y el 10% desde 1996 hasta 2010, año en el que empieza a caer hasta situarse por debajo del 6% en el año 2013. Con todo, es menester señalar que antes de los años 90 llegó a estar en tasas que giraban en torno al 4,8% (figura 5).

Por último, y para reforzar la tesis de que el desempeño económico ha sido satisfactorio en términos macroeconómicos a pesar de la mala evolución de los indicadores de calidad institucional, cabe reseñar que la renta per cápita de los peruanos se ha duplicado en el período que va desde el año 1996-2010 (Cuadro 4). Tal es así que el Perú está creciendo hoy, como ya hemos apuntado, al 3,8% a pesar de la desaceleración, la crónica debilidad institucional y el aumento de los conflictos relacionados con el sector minero y la gestión del agua, entre otros muchos problemas que sufre el país.



Figura 5. Evolución del desempleo en Perú (1996-2013)

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la CEPAL (2014)

Tabla 4. Evolución de la renta per cápita

Año	PPA
1996	4.579 \$
1998	4.851 \$
2000	5.067 \$
2002	5.374 \$
2004	5.998 \$
2006	7.093 \$
2008	8.606 \$
2010	9.281 \$

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del CEPLAN (2011).

De este modo, y tras analizar los datos de crecimiento económico y mejora de indicadores macroeconómicos, sería interesante contrastar si durante las últimas dos décadas se ha producido una mejora en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

4. Desigualdad y pobreza en Perú

Hasta aquí, hemos visto los datos de crecimiento, reducción de deuda, reducción del desempleo y aumento de la renta per cápita, entre otros. En líneas generales, y sin entrar pormenorizadamente en los datos, uno podría afirmar sin correr demasiados riesgos que ha habido un desempeño económico adecuado en el Perú. Y ello a pesar de que el Estado y las instituciones presentan serias deficiencias en lo que a indicadores de calidad institucional se refiere. Así, se pone de manifiesto algunas carencias de la teoría neoinstitucionalista. Pero podemos ir un paso más allá. Como se mencionaba al principio, tanto los neoinstitucionalistas ortodoxos como los heterodoxos, a pesar de sus diferencias en torno a la universalización de las “buenas instituciones”, conciben que el crecimiento económico es lo mismo, en términos generales, que el desarrollo. Pues bien, en este apartado vamos a intentar mostrar las carencias de esa concepción del desarrollo, arguyendo datos y elementos que cuestionan la naturaleza del propio crecimiento económico.

Es menester señalar que las desigualdades –al contrario de lo que sostiene el discurso ortodoxo– no deben ser analizadas como “desajustes” o “fallos” del sistema que, a la larga, terminan por corregirse de manera automática gracias a los mecanismos del mercado, sino como un producto derivado del condicionamiento normativo e institucional que el poder político ejerce sobre las fuerzas de mercado con la finalidad de favorecer al 1% de la población más rica. Se trata de deconstruir el lenguaje del discurso dominante para sacar a flote los presupuestos del mismo. No puedo evitar citar en este punto las elocuentes palabras de Stiglitz:

(...) la desigualdad no es únicamente una consecuencia de las fuerzas de la naturaleza, de las abstractas fuerzas del mercado. Por mucho que quisiéramos que la velocidad de la luz fuera mayor, no podríamos hacer nada al respecto. Sin embargo, la desigualdad es, en gran medida, consecuencia de unas políticas gubernamentales que configuran y dirigen las fuerzas de la tecnología y de los mercados, y las fuerzas sociales más en general. Eso lleva implícita una nota de esperanza, pero también de desaliento: de esperanza porque significa que esta desigualdad no es inevitable, y que mediante un cambio de políticas podemos lograr una sociedad más eficientes y más igualitaria; de desaliento, porque los procesos políticos que dan forma a esas políticas son muy difíciles de cambiar. (2012, p. 133)

El crecimiento económico no siempre tiene una extrapolación efectiva en el desarrollo humano. En el caso concreto de Perú, su posición en el ranking mundial del IDH es el 77 (año 2012), con un desarrollo humano de 0,741 puntos, con una esperanza de vida es de 74,2 años y un tiempo medio de escolarización 8,7 (PNUD, 2014). Según los datos registrados en la página web de la CEPAL, la tasa de alfabetización en el año 2015 es del 98,9%.

De otro lado, la tasa de pobreza es de un 23,9% en el 2014, y si bien es cierto que era de un 48% en el año 1996, a día de hoy la tasa de pobreza rural sigue siendo de un 40%, o sea, está en la media del año 1996. De ahí se deduce que el crecimiento económico no ha revertido la situación estructural de desigualdad entre centro y periferia dentro del propio Perú. En este marco, Oxfam Intermón (Oxfam Intermón, 2008) ha analizado algunos procesos estructurales a propósito de la evolución de la pobreza y la desigualdad en el Perú:

(...) existen dos procesos en curso que vienen del pasado inmediato, que se proyectan en el mediano plazo, y que tendrán preponderancia sobre la evolución de la pobreza y desigualdad en el Perú. Uno de ellos es la profundización del modelo económico neoliberal, en el contexto de la globalización e integración regional, que acrecienta la disputa por el control del territorio y los recursos naturales, y amenaza los derechos de las personas. El segundo proceso es el de la reconfiguración del Estado nacional, que

expresa la disputa por el ejercicio de derechos a través de la redistribución del poder y el destino de los recursos públicos.

En línea con esto, se observa una creciente disparidad entre los ámbitos rural y urbano en relación a la reducción de la pobreza (tabla 5).

Tabla 5. Pobreza urbana y rural

Tasa de pobreza	23.9	%	(2013)
Urbano	16.1	%	(2013)
Rural	48.0	%	(2013)
Tasa de indigencia	4.7	%	(2013)
Urbano	1.0	%	(2013)
Rural	16.0	%	(2013)
Coefficiente de Gini	0.44	-	(2013)
Porcentaje de personas sin ingresos propios			
Mujeres	30.4	%	(2010)
Hombres	14.7	%	(2010)
Gasto público social como % del PIB	9.4	%	(2012)

Fuente: CEPAL (2014)

En último término, podemos aventurar que los procesos de crecimiento económico vividos en el Perú durante los últimos años se enfrentan a varias objeciones fundamentales. Primero que nada, la pobreza que ha disminuido es, sobre todo, la pobreza urbana, siendo así que el foco de la pobreza se ha acentuado en el ámbito rural. La pobreza extrema es altamente rural y se concentra en 8% de los distritos del Perú, ubicados en las regiones de Cajamarca, Piura, La Libertad y Apurímac. Mientras que el coeficiente Gini en áreas rurales cayó solo 2 puntos básicos entre los años 2004 y 2013 (de 0.44 a 0.42), la desigualdad urbana cayó por 5 puntos básicos (de 0.45 a 0.40). A lo largo de los últimos 20 años, y a pesar de las mejoras en el ingreso per cápita, en el ámbito rural la desigualdad sigue persistiendo con mejoras en el último periodo analizado. De esta forma, entre 1991 y 1998, la desigualdad se elevó de 0,391 al 0,414; en el siguiente periodo las cifras crecieron aún más a 0,454 en 2006; y entre 2006 y 2009, se produce una leve mejora en la distribución con un descenso que va del 0,454 al 0,434 (CEPLAN, 2011). Una trayectoria análoga se observa en el ámbito rural, donde se evidencia una leve mejora en el último periodo bajo análisis.

En términos mundiales, Perú tenía un coeficiente de Gini de 0,481 en el año 2010, ocupando el puesto número 129 en el ranking mundial: o sea, estamos ante un país con una importante desigualdad a nivel mundial. Aun así, el Banco Mundial (2013) afirma que los efectos del fuerte

crecimiento del empleo y de los ingresos han reducido los índices de pobreza considerablemente, impulsando la prosperidad compartida. Entre los años 2005 y 2013, los índices de pobreza se redujeron en más de la mitad, desde un 55.6% hasta un 23.9% de la población (según INEI), aproximadamente. Se estima que solo en el 2013 aproximadamente medio millón de personas escaparon de la pobreza; además, hubo un pronunciado declive de la proporción de la población que vive por debajo de la línea oficial de la extrema pobreza, de 15.8% a 4.7% entre 2005 y 2013.

Sin embargo, en el Informe del Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Perú del año 2008 se reconoce que “el gran avance en la reducción de la pobreza extrema a nivel nacional no ha sido proporcional entre las áreas urbanas y rurales”. En el mismo informe, se afirma que a nivel nacional va disminuyendo la población con ingresos inferiores a la línea de pobreza extrema, pero en las zonas rurales todavía el 45,7% se encuentra en esta situación. En otros términos, los beneficios del crecimiento económico solo han llegado a la ciudad, mientras que el impacto en ámbito rural ha sido mínimo. Como se sostiene en el propio informe, entre 2001 y 2008, la población ocupada con ingresos inferiores a la línea de pobreza extrema pasó de 29,1% a 25,8%. En este mismo período, la reducción fue de 49,6% a 45,7% en el área rural (CIAS, 2008).

En el año 2013 se emitió el Tercer Informe Anual de Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Perú, ya bajo la presidencia de Ollanta, y la conclusión viene a ser la misma: Existe una brecha fundamental entre ciudad y campo. Tal y como se afirma en el informe:

Los resultados preliminares de las actualizaciones del IDE, realizadas para el Informe sobre Desarrollo Humano 2012 sobre la base del Censo de Población y Vivienda 2011, señalan algunas mejoras generales, sobre todo en las regiones de la Sierra. Sin embargo, los servicios efectivamente brindados por el Estado siguen estando marcadamente concentrados en la Costa y en las capitales regionales. El desafío más grande que emerge es cerrar las brechas en las provincias rurales y, especialmente, en la Amazonía (Naciones Unidas, 2013, p. 8).

Si se observa la evolución del IDH en el Perú durante las tres décadas que van del año 1980 al 2010, la evolución

podría parecer favorable. Sin embargo, si se pondera esa evolución en base a indicadores de desigualdad o equidad de género el resultado es bien distinto. En teoría, se aprecia un avance significativo (figura 6) en el crecimiento del IDH. Tal y como sostiene el PNUD (2012) en el Programa País:

Entre 2005 y 2010, el crecimiento económico y la creación de programas sociales en beneficio de las poblaciones más vulnerables posibilitaron un incremento del Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0.695 a 0.724 (ascenso de 4 puestos en la clasificación mundial); y redujeron la pobreza y la pobreza extrema en 34.8% y 11.5%, respectivamente.

No obstante, en ese mismo documento, redactado en colaboración entre el PNUD y el propio gobierno del Perú, se admite que pese a los resultados económicos alcanzados, subsisten bolsones de gran pobreza y necesidades básicas insatisfechas en importantes segmentos de la población, pues los mecanismos para mejorar la distribución de la riqueza generada han sido insuficientes. Es más, se acepta desde el propio gobierno que 10 de las 25 regiones del país tiene un 50% de pobres, y que, además, esta población pobre es fundamentalmente campesina e indígena.

En la figura 6 no puede apreciarse la disparidad entre el desarrollo humano rural y el desarrollo humano urbano. En términos de IDH ajustado por la desigualdad, Perú baja de un 0,737 a un 0,562 (PNUD, 2014). Esta cifra haría que el país bordease el desarrollo humano bajo, junto con la mayoría de países africanos. Por otro lado, tiene el dato más alto en términos de pobreza multidimensional en toda la franja de desarrollo humano medio, con una cifra de 0,043 (año 2012).

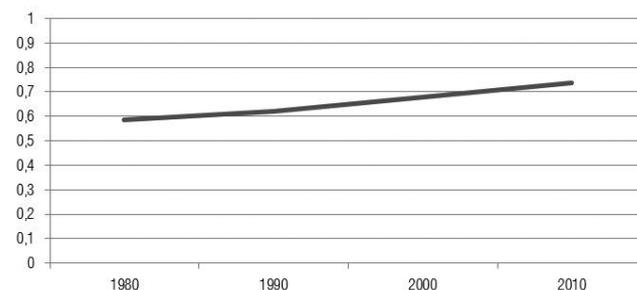


Figura 6. Evolución del IDH en Perú (1980-2010)

Fuente: PNUD (2014).

En otro informe de Oxfam del año 2014, titulado *Pobreza y Desigualdad en el Perú: cuando el crecimiento económico no basta, se defiende, a grandes rasgos, la tesis que vengo esgrimiendo en este capítulo, a saber, que el crecimiento no es suficiente para acabar con la pobreza y la desigualdad. En concreto, se afirma que “el incremento de ingresos es un elemento necesario e importante, pero no suficiente para la reducción de la pobreza y la mejora del bienestar de las personas”. Además, se añade que “en ausencia de políticas específicamente dirigidas a lidiar con las desigualdades, se puede generar una visión distorsionada que podría paradójicamente terminar perpetuando las vulnerabilidades y brechas de la desigualdad”* (Oxfam Intermón, 2014).

Este mismo informe señala que persisten estructuras endémicas de desigualdad como son el eje urbano y rural, que ya hemos mencionado en este apartado. Así, mientras en el 2004 un habitante rural tenía aproximadamente el doble de probabilidades de ser pobre comparado a un habitante urbano, para el 2013 esas probabilidades se habían triplicado. Paradójicamente, aunque los peruanos rurales han mejorado su situación económica, dicha mejora ha sido significativamente inferior a los peruanos urbanos. Por otra parte, también hay una fuerte desigualdad de género, ya que las mujeres cobran un 70% menos que los hombres.

La pobreza extrema en Perú sigue siendo alta a pesar del crecimiento económico. Como afirma el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, y a pesar de los diversos programas sociales aplicados en los últimos 50 años, “en diversos países en desarrollo la pobreza extrema sigue siendo alta, alcanzando el 25% de la población y llegando al 54% en los países menos adelantados (así denominados por las Naciones Unidas)” (CEPLAN, 2011, p. 17).

5. Conclusiones

Esta desigualdad no es fruto del azar, sino de la existencia de barreras estructurales que bloquean y recortan oportunidades y recursos a los ciudadanos, en el Perú y el mundo. Así, el reconocimiento de estas barreras por parte de los gobiernos debe ir acompañado de compromisos concretos y verificables para su eliminación.

Pero aunque el crecimiento económico llegará a todos por igual, es menester señalar que el desarrollo no termina ahí, pues incluye otras dimensiones del bienestar

humano como la educación, la seguridad ciudadana, el trabajo digno, el acceso a la sanidad, la participación política, el acceso a la información o el empoderamiento, entre otros muchos componentes. Por eso, conviene reflexionar sobre esta problemática.

6. Referencias

- Banco Mundial (2013), *Country Data Report for Peru (1996-2013)*. Recuperado de: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports> (fecha de consulta: 15 de diciembre de 2015).
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) (2011), *Evolución socioeconómica del Perú 1990-2010*. Lima: Cecosami.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014). *Datos y estadísticas*. Disponible en: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp
- Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR) (2003). *Informe final de la CVR, Prefacio, 2003* (versión en línea).
- Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) (2008), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de cumplimiento Perú-2008*. Recuperado de: <http://www.pe.undp.org/content/dam/peru/docs/ODMs/ODM%20informe%202008.pdf> (fecha de consulta: 15 de diciembre de 2015).
- Corzo, S. (2002), “Elite política y formación de redes en Latinoamérica”. Trabajo presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- Coatsworth, J. (2012) “Desigualdad, instituciones y crecimiento económico en América Latina”, *Economía*, XXXV: 69, pp. 204-230.
- Fondo Monetario Internacional (2015), *Perspectivas de la economía mundial. Crecimiento dispar: Factores a corto y largo plazo*. Recuperado de: <https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2015/01/pdf/texts.pdf>
- Freedom House (2014), *Informe de la Libertad en el Mundo Perú*. Recuperado de: https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2014/peru#.VO3tmnyG_kQ (fecha de consulta: 15 diciembre de 2015).
- Martínez Franzoni, J. & Voorend Koen, H. (2009), *Sistemas de patriarcado y regímenes de bienestar en América Latina: ¿Una cosa lleva a la otra?* Madrid: Fundación Carolina.
- Morillas, P. (2014), *País combi*. Lima: Editorial Summa.
- Naciones Unidas (2013), *Perú: Tercer Informe Nacional de Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio* (versión en línea).
- Oxfam Intermón (2008), *Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú. Informe anual 2007-2008*. Lima: Oficina del Programa Perú.
- Oxfam Intermón (2014), *Pobreza y desigualdad en Perú: Cuando el CRECIMIENTO económico no basta*. Lima: Oxfam en Perú.
- Perú 21 (2015, abril 15) FMI: *Economía del Perú crecerá solo el 3.8% en 2015*. Perú 21. Disponible en de: <http://peru21.pe/economia/fmi-economia-peru-crecera-38-2015-2216702>
- Portal de Transparencia Económica (2006), *Ley 27806/2006, conocida como Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Disponible en: <http://www.mef.gob.pe/es/portal-de-transparencia-economica>

CORRUPCIÓN, INSTITUCIONES Y DESEMPEÑO ECONÓMICO EN EL PERÚ (1996-2014)

- Procuraduría Anticorrupción (2012), Informe 3 de gestión del observatorio. La configuración de equipos de litigio y la redistribución de la carga procesal. Lima [documento de trabajo interno].
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2012), Plan de acción del programa país (2012-2016) (CPAP). Entre el gobierno de la República del Perú y el PNUD. Lima: C M C Digital
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2014), Informe sobre el desarrollo humano. Sostener el progreso humano: Reducir vulnerabilidad y construir resiliencia (versión en línea).
- Stiglitz, J. (2012), El precio de la desigualdad. El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita. Madrid: Taurus.
- Torres, A., (2014) Venezuela es percibido como el país más corrupto. El País. Disponible en :<http://internacional.elpais.com/internacional/2014/12/03/actualidad/1417639233318921.html>
- Transparencia Internacional (2011), Índice de Fuentes de Soborno (IFS). Recuperado de: <http://bpi.transparency.org/bpi2011/>
- Transparencia Internacional (2013a), Barómetro Global de la Corrupción (BGC). Recuperado de: <http://www.transparency.org/gcb2013/>
- Transparencia Internacional (2013b), Informe Global de la Corrupción (IGC). Recuperado de: <http://www.transparency.org/gcr>
- Transparencia Internacional (2014). Transparencia en los Informes Presentados por las Empresas (Transparency In Corporate Reporting, TRAC). Recuperado de:<http://www.transparency.org/whatwedo/publication/transparencyincorporatereportingassessingworldslargestcompanies2014>
- Quiroz, A. (2013), Historia de la corrupción en el Perú. Lima: Instituto de Estudios Peruanos e Instituto de Defensa Legal.
- Yamada, G. & Montero, R. (2011), Corrupción e inequidad en los servicios públicos en el Perú. Documento de trabajo. Lima: Universidad del Pacífico, Consorcio de Investigación Económica y Social.