

HITOS DE LA REFORMA MACROECONÓMICA EN EL PERÚ 1990-2020

LA RECOMPENSA DE LOS TAMÍAS



**MARCO ORTIZ
DIEGO WINKELRIED**
Editores



UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO

60 AÑOS

HITOS DE LA REFORMA MACROECONÓMICA EN EL PERÚ 1990-2020

LA RECOMPENSA DE LOS TAMÍAS

**MARCO ORTIZ
DIEGO WINKELRIED**
Editores



**UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO**

60 AÑOS

Estabilidad macroeconómica y bienestar

GUSTAVO YAMADA*

La estabilidad macroeconómica conseguida en las tres últimas décadas produjo un proceso de crecimiento económico alto y sostenido en el país. Cabe preguntarse, ¿este proceso logró impactos duraderos en los indicadores de bienestar de la población peruana? Este capítulo abordará dicha pregunta a través de una revisión exhaustiva de la evidencia recopilada para el Perú en el periodo comprendido entre 1990 y 2020. Aunque son muchos los aspectos positivos de esta dinámica y son innegables varios avances en materia de bienestar social y desarrollo en las últimas tres décadas, sobre todo en lo que respecta a pobreza y movilidad social, los retos que el país enfrenta son aún considerables.

1 Introducción

Nuestra discusión parte de las turbulentas décadas de 1970 y 1980, en las que la inflación fue creciendo sin cota hasta llegar a niveles hiperinflacionarios. A este traumático episodio le sigue lo que Ortiz y Winkelried (2021) denominan un “largo camino hacia la estabilidad macroeconómica”, que se inicia con una serie de reformas estructurales en la década de 1990 que permitieron regresar a una inflación de un dígito en el año 1997, luego de veinticinco años de tener una inflación de dos, tres y hasta cuatro dígitos. De hecho, en las últimas dos décadas, la inflación promedio anual ha sido de 2.6 %, una de las más bajas y estables de América Latina, gracias al marco constitucional que le otorga independencia y un manejo técnico de la política monetaria al Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), el cual le permite contar con un gran equipo técnico como consecuencia de un sistema meritocrático de acceso y ascenso en la carrera de banquero central.

El crecimiento económico fue deteriorándose como resultado del contexto de constante crisis en las décadas de 1970 y 1980, y retorna en la década de 1990

* Es para mí un honor ser parte de este homenaje a Renzo Rossini, quien desde que fui cachimbo en la UP fue un modelo por seguir y con quien compartí las labores del directorio del BCRP en los últimos años. Me honra tener la posibilidad de hacer permanentes sus contribuciones al país. Agradezco a Joaquín Armas por su apoyo en la elaboración de este capítulo.

gracias a la puesta en marcha de otras reformas estructurales detalladas en Parodi (2017; caps. 1 y 2) que, junto con la estabilidad macroeconómica, hicieron posible casi dos décadas de crecimiento sostenido en el nuevo milenio. Al observar la evolución del PBI per cápita en soles constantes puede apreciarse que el PBI per cápita en 1990 era casi el mismo que en 1960; es decir, retrocedimos treinta años debido a las crisis hiperinflacionarias. Además, recuperarnos de esta crisis nos tomó un buen tiempo, ya que recién en el año 2006 recobramos el nivel de PBI per cápita del año 1975, entonces el máximo histórico. A partir de ahí podemos hablar de un franco progreso en la economía peruana hasta el reciente suceso de crisis por la COVID-19, del cual podríamos recuperarnos con relativa rapidez si se mantienen las condiciones macroeconómicas adecuadas.

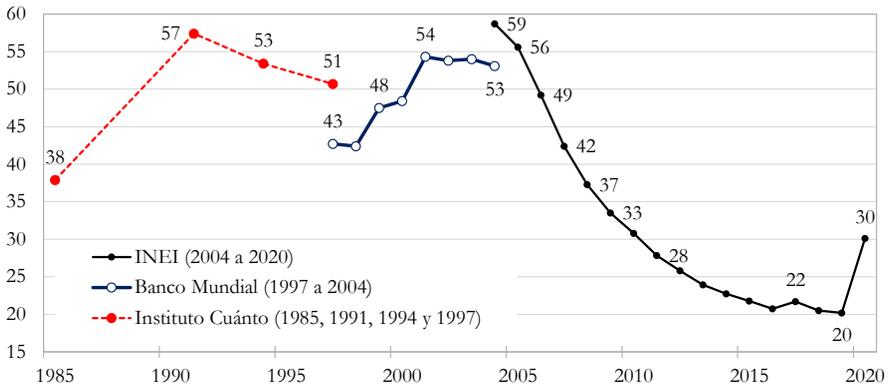
2 Pobreza

A continuación, presentaré diversas cifras que reflejan el impacto de la estabilidad y el crecimiento en algunos indicadores del bienestar. Un primer reto es reconstruir hasta donde sea posible una serie con la medición de la pobreza monetaria. Los resultados se muestran en la figura 1. El Perú fue, de hecho, uno de los primeros países en realizar esta medición como un proyecto del Banco Mundial y el Instituto Cuánto. Se empezó con las encuestas de hogares llamadas ENNIV (Encuesta Nacional de Niveles de Vida) y en el año 1985 se midió por primera vez la pobreza monetaria tal y como la conocemos ahora. Es decir, se establece una línea de pobreza que satisface las necesidades calóricas y otras necesidades básicas que luego es contrastada con la distribución del gasto de los hogares para determinar el porcentaje que se encuentra en situación de pobreza.

Como se discute en Webb, Ventocilla, y Agüero (1999), la primera medición mostraba que el Perú tenía una pobreza de 38 % y con la hiper crisis de finales de la década de 1980 se disparó a 57 %. Luego, con la estabilización y las reformas estructurales que se hicieron durante la primera mitad de la década de 1990, poco a poco se fue reduciendo esa incidencia hasta llegar a 51 % en 1997. Durante este lapso, las series se muestran entrecortadas en la figura 1 porque no son estrictamente comparables. Además del reto de medir el gasto de los hogares en un contexto de muy alta inflación, en ocasiones amenazas de grupos terroristas impedían que se llegara a los veinticuatro departamentos del país. Por ejemplo, en Ayacucho y en la selva rural no se captaban datos de hogares.

La segunda serie abarca de 1997 a 2004 y se construye a partir de encuestas a hogares elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) con asistencia del Banco Mundial. Este tramo refleja las crisis de los años noventa, en especial la crisis rusa de 1998. Se aprecia un aumento significativo de la pobreza

Figura 1
Pobreza en el Perú, 1985 a 2020



Fuente: Webb *et al.* (1999), Lavado y Liendo (2020) e INEI. Elaboración propia.

a causa de la fuerte recesión que desató la crisis a finales de la década de 1990, debido a que teníamos una alta vulnerabilidad en el sector externo; en particular, existía un muy alto grado de dolarización del crédito y éramos particularmente vulnerables a la salida de capitales. Esto último generó la quiebra de bancos y cientos de empresas. En términos de pobreza, la fuerte recesión nos hizo retroceder posiblemente a niveles cercanos a los de inicios de la década.

El tercer tramo se inicia en el año 2004 y se basa en la conocida Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) a cargo del INEI, la cual se realiza de manera continua durante el año y es comparable a lo largo del tiempo. Esta serie muestra una reducción histórica de la incidencia de la pobreza hasta llegar a 20 % en 2019. También podemos apreciar un salto del 20 al 30 % como consecuencia de la pandemia de la COVID-19. Este salto, que resultó ser inesperadamente alto, fue anticipado con bastante precisión por el estudio de Lavado y Liendo (2020).

¿Cómo nos comparamos en términos de reducción de la pobreza? Cuando la comparación es contra nosotros mismos, el desempeño ha sido sobresaliente. La pobreza ha disminuido en dos tercios entre 2004 y 2019. Sin embargo, es interesante preguntarnos cómo esta experiencia se compara con otras en el resto del mundo en esta ventana de quince años. Para realizar esta comparación, la tabla 1 muestra cálculos sobre la elasticidad pobreza crecimiento per cápita en varios países comparables con el Perú.

En el periodo comprendido entre 2004 y 2019, el Perú tiene una incidencia inicial de 59 % y culmina con 20 % de pobreza; una reducción de 39 puntos por-

Tabla 1
Elasticidades pobreza a crecimiento per cápita en países selectos

País	Periodo	Pobreza (porcentaje)				Crecimiento (%)	Elasticidad
		Inicial	Final	Δ pp	Δ %		
Perú	2004 - 2019	59	20	39	66	76	-0.86
China	2002 - 2016	81	24	57	70	235	-0.30
Vietnam	2002 - 2018	89	22	67	75	132	-0.57
Tailandia	2000 - 2015	42	7	35	83	66	-1.26
Chile	2000 - 2017	36	9	27	75	56	-1.35
México	2002 - 2018	41	23	18	44	16	-2.77

Notas: Se utiliza la línea de pobreza nacional para Chile, Tailandia y Perú y la línea de pobreza de US\$5.50 PPA del Banco Mundial para México, China y Vietnam. Δ pp es el cambio en puntos porcentuales ($59 - 20 = 39$) y Δ % es la variación porcentual ($100 \times (59 - 20)/59 = 66$). El crecimiento es real y per cápita, y se refiere al acumulado de todo el periodo en cuestión.

centuales o una disminución relativa de 66 % que son los dos tercios. Todo ello en un contexto de alto crecimiento, de 76 % de crecimiento en el PBI per cápita. Claramente, estas altas tasas de crecimiento han contribuido a reducir la pobreza. Los economistas manejamos el concepto de elasticidad pobreza-crecimiento como cualquier concepto de elasticidad: la variación porcentual en la incidencia de la pobreza ante variaciones en el crecimiento del PBI per cápita. Así, el cálculo de la elasticidad promedio es de -0.86 , lo que quiere decir que, por cada punto de crecimiento del PBI per cápita, en promedio se reduce la pobreza en 0.86, casi 1 % de incidencia en la pobreza. Esta cifra es bastante notable.

Ahora corresponde compararnos con otros países y hemos considerado algunos casos que generalmente se señalan como récords de crecimiento o reducción de la pobreza. Antes de seguir es importante anotar que hemos utilizado líneas de pobreza nacionales para los casos disponibles (Chile, Tailandia y el propio Perú) y la línea de pobreza de US\$5.50 en paridad de poder adquisitivo del Banco Mundial para los otros países (México, China y Vietnam). En el caso de China, dicha línea resulta más exigente que su línea de pobreza nacional oficial. Para ilustrar, si usáramos la línea nacional en el periodo comprendido entre 2002 y 2016, la pobreza habría sido erradicada (0 %, literalmente), lo cual no pareciera ser muy creíble. Si uno lee las declaraciones de las propias autoridades y académicos chinos, como por ejemplo reporta McDonald (2021), ellos reconocen que esa erradicación se refiere a la indigencia, a la pobreza extrema. En cambio, utilizando la línea internacional del Banco Mundial, China obtiene igualmente una sorprendente reducción de la

pobreza de China de 81 a 24 %; es decir, 57 puntos porcentuales o una disminución relativa de 70 %, un poco más que el Perú. Por tanto, sí podemos decir que hemos reducido la pobreza casi a estándares chinos, esta es una afirmación factual. No obstante, debemos tener en cuenta que China crece a tres veces el ritmo de crecimiento que tiene el Perú; esa no es una muy buena noticia para nosotros, pero con el aspecto positivo de que comparativamente nuestra elasticidad pobreza crecimiento es muy superior al estimado de -0.30 para China.

Otro ejemplo muy interesante es el de Vietnam: aunque se conoce menos que el chino, en la literatura internacional se habla mucho del “milagro vietnamita”. En efecto, Vietnam experimenta, entre 2002 y 2018, una reducción notable de 75 % de la pobreza con un crecimiento muy importante en el PBI per cápita de 132 %, y una elasticidad de -0.57 . Por otro lado, Tailandia no aparece como un país tan pujante en términos de crecimiento después de la Crisis Asiática de finales de la década de 1990, pero muestra una reducción de la pobreza de 83 % y una destacada elasticidad de -1.26 .

También tenemos dos casos latinoamericanos. En el caso chileno, entre 2000 y 2017, la disminución de la pobreza no resulta muy grande en términos absolutos, y al parecer aquí se aplicaría una suerte de “ley de rendimientos decrecientes”: es más difícil reducir la pobreza mientras menor sea su incidencia. No obstante, en términos relativos, Chile ha logrado más. Redujo en 76 % la incidencia de la pobreza con menos crecimiento, lo que indica que las políticas sociales en Chile podrían haber sido más eficaces para disminuir la pobreza que las políticas aplicadas en otros países, como por ejemplo en el Perú. La elasticidad estimada es de -1.35 . Esto, por supuesto, no explica las protestas sociales que estallaron en 2019 en el país vecino, lo que realmente se enmarca en otro tema de discusión más vinculado con aspiraciones de la clase media o quizá la precariedad de algunos de estos resultados.

Por último, el caso de México es muy curioso. Sabemos que no ha sido un caso muy espectacular en términos de crecimiento en los últimos veinte años: entre 2002 y 2018, el PBI per cápita creció “solo” 16 %. Sorprende, no obstante, su marcada reducción de pobreza, con una elasticidad de -2.77 , lo que indica que tienen políticas sociales bastante eficaces. Ciertamente, no fueron campeones de crecimiento, pero sí han registrado una reducción de pobreza interesante en los últimos años. Hacia 2018, la pobreza en México ascendía a 23 %, un poco mayor que la peruana. En resumen, con estos datos comparativos podemos afirmar que la experiencia peruana ha sido notable, una de las mayores reducciones de pobreza a nivel mundial gracias a un alto crecimiento y con una elasticidad similar a la de otros países. Ello no descarta que aún queda mucho espacio para mejorar nuestras políticas sociales y montar un combate más efectivo de la pobreza hacia adelante.

3 Movilidad social

¿Qué otras cosas sabemos y hemos aprendido en estos últimos años sobre esta problemática? Winkelried y Torres (2019) ofrecen un estudio muy interesante sobre la dinámica de la reducción de la pobreza, en donde muestran una disminución de la pobreza bastante cíclica, que se acelera con tasas de crecimiento económico mayores y se desacelera o hasta se vuelve negativa durante recesiones. Lo más revelador de este trabajo son las entradas y salidas de la pobreza, lo que nosotros vemos en los cortes transversales en realidad son la confluencia o los resultados netos de entradas y salidas de la pobreza.

En Castro, Yamada, y Medina (2021) adoptamos un enfoque similar para contribuir con esta discusión no solo en términos de mejoras absolutas, sino también en términos de movilidad social relativa, ya que parte de la discusión en el Perú y en otros países en desarrollo es que todos avanzamos cuando hay crecimiento, pero no se dan las condiciones para posibilitar saltos discretos, no hay igualdad de oportunidades en términos sociales. En particular, usamos una base de datos muy interesante, “Niños del Milenio”, que por primera vez provee una mirada longitudinal de mediano plazo a un grupo de hogares peruanos, a lo largo de varias rondas desde el principio del milenio. Con estos datos, construimos paneles de hogares que son bastante representativos y medimos un índice de su riqueza considerando todos los activos del hogar. Con ello, calculamos la matriz de transición de la riqueza entre los años 2002 y 2016 que se presenta en la tabla 2.

Tabla 2
Matriz de transición por quintiles de riqueza en Perú entre 2002 y 2016

		Posición final (2016)				
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Posición inicial (2002)	Q1	52.2	27.0	11.7	4.4	2.6
	Q2	34.4	34.4	19.3	7.8	3.3
	Q3	9.6	25.6	32.2	21.6	10.1
	Q4	2.3	9.4	31.8	27.2	28.6
	Q5	0.5	2.2	16.0	26.4	54.0

Fuente: Castro *et al.* (2021). Elaboración propia.

Esta matriz muestra resultados interesantes. Tras dividir la población en quintiles, la idea es que si hubiera completa inmovilidad, es decir que todos los hogares que empezaron en el quintil i terminaron en el quintil i y no hubieran cambiado su posición relativa entre 2002 y 2016, tendríamos una matriz identidad: unos en

la diagonal y ceros en los demás elementos de la matriz. Así, cuanto más cercanos son los elementos de la diagonal a uno (cien por ciento en la tabla 2), más cercanos a la inmovilidad absoluta. Un hallazgo es que se evidencia bastante movilidad, por lo menos durante el periodo de alto crecimiento en la economía peruana. Por ejemplo, si consideramos a quienes estaban en el quintil 1 en 2002, solo la mitad se mantenía en el quintil 1 en 2016 (52.21 %) y los demás habían podido saltar al quintil 2 (27.04 %), al quintil 3 (11.03 %), al quintil 4 (4.43 %) e incluso hasta el quintil 5 (2.56 %). Puede repetirse este análisis con cada una de las filas de esta matriz y confirmar que hay bastante movilidad hacia arriba. Este resultado es realmente notable y hasta cierto punto sorprendente. Claramente se trata de otro factor positivo del alto crecimiento que ha tenido la economía peruana.

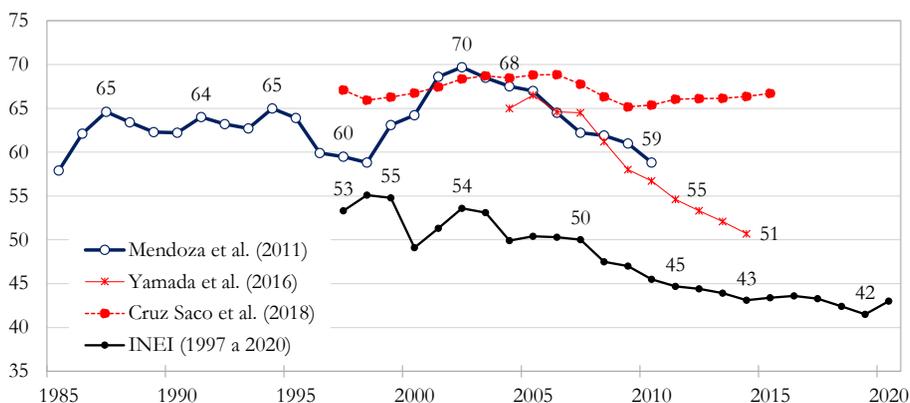
4 Desigualdad

La desigualdad en la distribución del ingreso es un tema políticamente sensible. Sabemos que es difícil reducirla, y que no es fácil medirla de manera completa. Si estimamos la desigualdad a partir de las Enaho exclusivamente, por ejemplo mediante el conocido coeficiente de Gini de los ingresos, se registra una reducción sostenida que se muestra en la figura 2: una clara disminución del coeficiente de 53 en 1997 a 42 en 2019.

Ramírez-Rondán, Terrones, y Winkelried (2020) estudian con detalle esta evolución, que es similar a la de otros índices de desigualdad, y proveen evidencia que asocia la reducción en la desigualdad con el crecimiento económico de los últimos veinte años. Asimismo, en Yamada, Castro, y Bacigalupo (2012) y Yamada, Castro, y Oviedo (2016) buscamos explicar cuánto de la reducción de la desigualdad se ha debido a mecanismos de mercado y cuánto se ha debido a transferencias públicas, como el programa Juntos. La disminución por mecanismos de mercado explica entre el 60 y el 75 % de la reducción, mientras que el resto se puede atribuir a las transferencias públicas.

No obstante, aquí no acaba la discusión. Está bien documentado que las encuestas de hogares capturan de manera insuficiente el porcentaje del ingreso nacional que en efecto obtienen los hogares más ricos, y tienden a subrepresentarlos. Por ello, se han intentado varias metodologías para corregir estas deficiencias en la Enaho, tratando de incorporar los hogares faltantes, los ingresos no contabilizados. Algunos resultados se muestran en la figura 2. En Yamada *et al.* (2012) y Yamada *et al.* (2016) empatamos los ingresos de la Enaho con las cuentas nacionales, asumiendo que los ingresos de los hogares se distribuyen como una variable log-normal, y calculamos coeficientes de Gini corregidos. Estos son, como se esperaba, mayores que los estadísticos oficiales aunque siguen mostrando una clara

Figura 2
Coeficientes de Gini en el Perú, 1985 a 2020



Fuente: Mendoza *et al.* (2011), Yamada *et al.* (2016), Cruz Saco *et al.* (2018), Lavado y Liendo (2020) e INEI. Elaboración propia.

tendencia decreciente entre 2004 y 2014. Mendoza, Leyva, y Flor (2011) efectúan cálculos con el mismo espíritu que confirman la tendencia decreciente entre 2004 y 2010, donde coinciden las muestras de estos estudios. No obstante, Cruz Saco, Seminario, y Campos (2018) realizan cálculos que indican que la desigualdad no se habría reducido. ¿Qué hay detrás de resultados tan diversos? ¿Es un problema de la función de distribución asumida (log-normal versus Pareto) o hay algo más?

A la larga, como se muestra en Winkelried y Escobar (2022), se trata de conocer qué porcentaje del ingreso total real se le atribuye, en especial, al 1 % más rico de la población, no reflejado en las encuestas de hogares. En otros países, como todos los de la OCDE y en algunos otros como Brasil, se logra estimar este coeficiente corregido de una manera que la literatura internacional acepta: complementando las encuestas de hogares con las declaraciones de impuestos de las respectivas agencias tributarias (Sunat, en el caso del Perú) para conseguir una distribución representativa para la población no rica (las encuestas de hogares) y la rica (la declaratoria de impuestos). Lamentablemente, en el Perú aún no se puede hacer esto debido a la confidencialidad de las declaraciones de Sunat, incluso tabulaciones agregadas, por lo que estamos un poco atrapados sin esos datos. En los países con mayor desigualdad del mundo, medida de manera completa, la proporción del ingreso que tiene el 1 % más rico varía entre el 20 y 30 % del ingreso total. En el Perú, con la Enaho, el 1 % más rico solamente concentra 10 % el ingreso total, lo cual está claramente subvaluado.

Winkelried y Escobar (2022) hacen un análisis de cotas y calculan la probabilidad de una reducción del coeficiente Gini en el Perú asumiendo distintos valores para la participación real del 1 % más rico en el ingreso total. Un resultado llamativo es que si la verdadera participación del ingreso del 1 % más rico (no observada) no fuera 10 %, sino 30 %, como en los casos extremos de desigualdad en el mundo como Brasil, aún en ese caso, la probabilidad de que el coeficiente Gini verdadero se haya reducido en el Perú en estos años de crecimiento se encuentra entre 85 y 90 %.

En resumen: hasta el momento, la literatura indica que en este largo periodo de crecimiento sostenido de aproximadamente dos décadas se ha conseguido una reducción de la pobreza muy importante, entre las mayores que ha habido en el mundo incluyendo tigres asiáticos y China, con fuertes señales de una disminución significativa de la desigualdad. Ello ha ocurrido además en un contexto de alta movilidad social.

5 Educación

La estabilidad macroeconómica alcanzada y el crecimiento económico producido fueron generando los recursos presupuestales necesarios para ir mejorando los servicios de educación pública, un componente básico del bienestar que reclama toda población. En esta sección presentaremos algunos indicadores. Primero veremos cifras de gasto, ¿cuánto estamos gastando en educación y cuál es el esfuerzo público al respecto?, para luego pasar a indicadores de calidad. La información sobre gasto ha sido recientemente reseñada en Díaz, Guadalupe, y Yamada (2021). La crisis económica de las décadas de 1970 y 1980 dio origen a lo que Guadalupe, Twanama, y Castro (2018) llaman la “larga noche oscura” de la educación peruana y llevó a que el gasto público anual por estudiante pasara, en términos reales (en soles de 2016), de S/ 3,161 en el año 1968 a solo S/ 848 soles en el año 1990. La buena noticia es que con estos años de crecimiento económico, mayores recursos tributarios y mayor énfasis político en el tema educativo se ha logrado más que recuperar los niveles de gasto por estudiante. Hoy en día, este gasto asciende a S/ 4,000, habiendo así superado y dejado de arrastrar los pasivos de la larga crisis de la economía peruana.

En términos de cantidad y acceso a la educación hay progresos importantes. Aquí nos enfocamos en algunos indicadores exigentes, comparando la situación de 2009 con la de 2019. Primero, el porcentaje de niños que han logrado tener completos los tres años de educación inicial aumenta de 26 a 72 %, resultado bastante notable en términos cuantitativos. En primaria, el porcentaje de niños que acabaron la primaria en lo que se llama edad normativa, a los 12 años, pasó de 68

a 89 %. Respecto a la secundaria, el porcentaje que acabó la secundaria en edad normativa aumentó de 43 a 75 %. Finalmente, en la educación superior también ha habido avances: el porcentaje de la población con educación superior completa pasó de 20 a 28 %. Estas mejoras cuantitativas reflejan el aumento del gasto.

Lamentablemente, en términos de calidad los avances han sido insuficientes. Analicemos algunas cifras de la famosa Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) sobre el nivel de logro de estudiantes de segundo de primaria y segundo de secundaria en lenguaje y matemáticas, entre los años 2007 y 2019. En lenguaje, el promedio nacional de niños que comprenden lo que leen en segundo grado de primaria aumenta de 16 a 38 %, aunque las brechas aún son fuertes entre los segmentos urbanos y rurales. En el ámbito rural, menos de uno de cada cinco niños entiende lo que lee al final del segundo grado, en contraste con el 40 % observado en zonas urbanas. En matemáticas, la situación es todavía más dramática: a nivel nacional, menos de uno de cada cinco niños de segundo grado (17 %) puede usar las operaciones básicas matemáticas para resolver problemas sencillos; en las zonas rurales la razón es de 11 %.

Si vamos a secundaria, la realidad puede ser aún peor. A nivel nacional solo el 15 % de los adolescentes de segundo de secundaria pueden usar la comprensión lectora adecuadamente; en las zonas rurales se tiene un alarmante 2 %. En matemática, solo el 18 % puede utilizar las matemáticas esperadas en segundo grado de secundaria; en el ámbito rural dicho ratio es de uno de cada veinte estudiantes (5 %). Es decir, todo el esfuerzo hecho todavía no alcanza para dar un salto significativo en la acumulación de capital humano. Esto obviamente tiene consecuencias no solo en la equidad, sino también en la competitividad para el país futuro porque estos chicos de segundo de secundaria en tan solo cuatro años estarán en el mercado laboral o en la educación superior.

En cuanto a comparaciones internacionales, para no deprimirnos tanto, no usaré la famosa prueba PISA (*Programme for International Student Assessment*) de la OCDE que nos ubica entre los últimos lugares en el mundo, a pesar de que hay ciertas mejoras, sino que mostraré resultados de otra prueba menos conocida pero que considero más interesante desde el punto de vista de los economistas. Es la prueba PIAAC (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*) que también realiza la OCDE, y que mide las competencias de adultos. En el Perú se hizo la medición por primera vez en el año 2018.

Los resultados de esta prueba nos brindan buenas y malas noticias. Nos enfocamos en el puntaje del concepto de *Literacy Skills*, la habilidad de comprender lo leído y responder acertadamente preguntas sobre esta base. La buena noticia es que en un análisis por grupos etarios se aprecia que las generaciones más jóvenes de peruanos tienen más habilidades que las generaciones de mayor edad; es decir

que sí ha habido avances en acumulación de mayores habilidades. Los adultos de 24 o menos años obtienen un puntaje promedio cercano a 220, mayor que el promedio de 180 entre adultos mayores de 45 años. La mala noticia es que aún nos encontramos muy lejos de la comprensión lectora promedio de la OCDE, que está por encima de 260 puntos en comparación con el promedio nacional de menos de 200 puntos. Ello es incluso cierto en los grupos poblacionales más educados: los peruanos con educación superior universitaria y hasta maestría registran un puntaje promedio de entre 240 y 250.

En síntesis, la recuperación significativa del presupuesto educativo en términos reales, gracias al crecimiento económico, ha permitido casi universalizar la cobertura de los ciclos básicos de educación en el país (inicial, primaria, secundaria) y ampliar la matrícula en educación superior, hasta antes de la pandemia, pero la calidad del capital humano que se está formando todavía es muy insuficiente como para estar a la altura de las exigencias de un aparato productivo peruano competitivo en la actualidad y en el futuro.

6 Salud

La dramática crisis provocada por la pandemia de la COVID-19 ha puesto la mira en las precarias condiciones de atención del sistema de salud peruano. A continuación, damos cuenta de algunas de las principales tendencias en el sector. Primero, ¿qué pasó con el gasto público en salud en todos estos años de crecimiento económico? Como en el caso de educación, sí ha habido una correspondencia de mayor presupuesto público en el sector, gracias a que la economía experimentaba el auge descrito en la primera sección del documento. El gasto público real en salud pasó de S/231 per cápita (2.9 % del PBI) en 1995 a S/ 392 per cápita (2.8 % del PBI) en 2012 y a S/ 668 per cápita (3.9 % del PBI) en 2019. Estos niveles ya nos sitúan alrededor del promedio en América Latina y el Caribe, pero muy por debajo del promedio de la OCDE (6.6 % del PBI).

Se han obtenido resultados importantes con estos recursos y con la mejor situación económica de las familias peruanas. De hecho, ya hemos alcanzado algunos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para el sector salud en el 2030 con anticipación. La mortalidad materna por cada 100 mil nacidos vivos se redujo de 265 en la primera mitad de la década de 1990, a 185 en la segunda mitad y fue menor que la meta de 70 por primera vez en el año 2015, con 68 madres fallecidas. Análogamente, la tasa de mortalidad neonatal por cada mil nacidos vivos disminuyó de 25 en 1991 a 18 en 2000 y a menos de 10 a partir de 2007, menor que la meta de 13. También se han registrado importantes reducciones en la anemia y desnutrición en menores de cinco años. La anemia pasó de 57 % a mediados de

la década de 1990, a alrededor de 30 % en 2011. Por su parte, la desnutrición infantil bajó de 28 % en 2008 a 13 % en 2016. No obstante, como indican Barrón, Castro, y Lavado (2021), aún persisten brechas urbano-rural y se aprecia cierto estancamiento en el progreso alcanzado.

Estos indicadores favorables contrastan con realidades concretas que sufre una buena parte de la población peruana cuando se enfrenta con problemas de salud. Algunos datos reveladores que Cuba-Fuentes, Romero-Albino, Dominguez, Rojas Mezarina, y Villanueva (2018) reportaban antes de la pandemia son que en 2018 el 78 % de establecimientos de salud del primer nivel de atención contaba con infraestructura inadecuada, y el 55 % de establecimientos del primer nivel de salud no disponía de un solo médico; finalmente, a principios del año 2020, el 41 % de las provincias del país no contaba con médico en el segundo nivel de atención pública, lo que afectaba a 4.46 millones de personas.

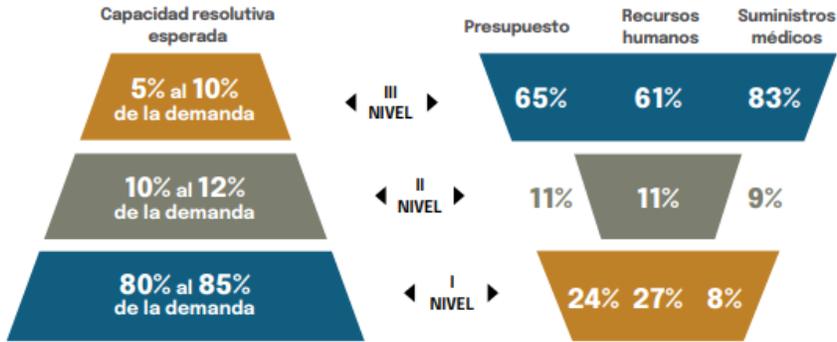
Una de las principales razones estructurales de estos problemas es el excesivo foco en el tercer nivel de atención de salud (curativa, de alta especialización y costo), cuando lo ideal sería dotar de mayores y mejores recursos al nivel primario de atención que representa el grueso de la demanda. La figura 3, elaborada por Seinfeld, Ugarte, Amaro, Salomón, y Dancuart (2021), lo muestra claramente con dos pirámides contradictorias. La pirámide de la izquierda señala la composición de la demanda (donde la base de la pirámide es el primer nivel de atención que concentra el 80 a 85 % de las necesidades de servicio), mientras que la pirámide invertida a la derecha muestra la realidad del sector: el primer nivel de atención solo cuenta con el 24 % del presupuesto del sector, 27 % de los recursos humanos y el 8 % de los suministros médicos. Hay, por tanto, mucho espacio para realizar reformas en el sector con el fin de garantizar una población sana que pueda dedicarse a la educación, al trabajo y a la tercera edad en las mejores condiciones posibles.

7 Comentarios finales

En una semblanza que escribí en memoria de Renzo Rossini (Yamada, 2021), lo catalogué como el gran héroe discreto de la economía peruana contemporánea. Sus cuatro décadas de liderazgo profesional fueron claves para la reconstrucción de la estabilidad macroeconómica de nuestro país, en el diseño e implementación de las reformas de economía de mercado y para obtener altas tasas de crecimiento económico que nos pusieran en la senda del desarrollo.

Este ensayo ha mostrado que este crecimiento repercutió positivamente en el bienestar de la población peruana. Tenemos un primer grupo de resultados altamente satisfactorios, de acuerdo con la evidencia e investigación académica recopilada. En esta categoría destaca el récord histórico de reducción de la pobreza en

Figura 3
Modelo de atención hospitalaria del subsector público en Lima Metropolitana, 2020



Fuente: Seinfeld *et al.* (2021; p. 13).

dos tercios entre 2004 y 2019, resultado comparable con varios de los casos más emblemáticos que se señalan a nivel internacional para similar periodo. Asimismo, resulta muy meritoria la novedosa evidencia de un alto grado de movilidad relativa ocurrida en este periodo de elevado crecimiento económico.

En este primer grupo de resultados ubicaríamos también al cumplimiento con anticipación de las metas sobre reducción de mortalidad materna y neonatal comprometidas como ODS para el año 2030. En esa misma línea, destacan los avances en el combate a la desnutrición y anemia infantil. Cerraría este grupo, la casi universalización de la educación básica completa para niños y adolescentes en el Perú, ya que en términos de garantizar el acceso a la educación inicial, primaria y secundaria a todos los peruanos, estamos muy cerca de considerar la tarea cumplida.

La reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso se ubicaría en un segundo grupo pues es un logro muy significativo, aunque su nivel absoluto es todavía elevado. Como indica la literatura relevante internacional revisada por Loayza (2022) en este mismo libro, la reducción de la desigualdad no es algo que se consiga automáticamente con el crecimiento económico y, por el contrario, podría incluso incrementarse.

Por último, se encuentran los indicadores de calidad de servicio en educación y salud que, aunque existen algunas evidencias de mejora (por ejemplo, en las pruebas nacionales de aprendizajes), todavía son claramente insuficientes como para garantizar niveles de capital humano competitivos para el país y su futuro.

En mi opinión, el mejor homenaje que podemos hacer a la memoria de Renzo Rossini, además de este magnífico ciclo de conferencias y libro editado por la UP,

es acelerar la conquista del desarrollo del Perú que él siempre anheló, mediante la defensa de los pilares de la estabilidad macroeconómica, un renovado impulso de reformas sectoriales para retomar las altas tasas de crecimiento económico que tuvimos hasta hace algunos años, y mayores reformas en los sectores sociales para proveer educación y salud de calidad para todos los peruanos.

Referencias

- Barrón, M., Castro, J. F., & Lavado, P. (2021). Lucha contra la anemia a través de visitas domiciliarias en el Perú. En A. Beltrán, C. Sanborn, & G. Yamada (Eds.), *En búsqueda de un desarrollo integral: 20 ensayos en torno al Perú del bicentenario* (p. 483-510). Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.
- Castro, J. F., Yamada, G., & Medina, S. (2021). *Growing, but immobile? Relative mobility in fast-growing development countries* (mimeo). Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Cruz Saco, M. A., Seminario, B., & Campos, C. (2018). Desigualdad (re) considerada: Perú 1997-2015. *Journal of Economics Finance and International Business*, 2(1), 12-52.
- Cuba-Fuentes, M. S., Romero-Albino, Z., Dominguez, R., Rojas Mezarina, L., & Villanueva, R. (2018, 10). Dimensiones claves para fortalecer la atención primaria en el Perú a cuarenta años de Alma Ata. *Anales de la Facultad de Medicina*, 79, 346-350.
- Díaz, H., Guadalupe, C., & Yamada, G. (2021). Educación peruana: avances, nudos y perspectivas. En A. Beltrán, C. Sanborn, & G. Yamada (Eds.), *En búsqueda de un desarrollo integral: 20 ensayos en torno al Perú del bicentenario* (p. 417-440). Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.
- Guadalupe, C., Twanama, W., & Castro, M. P. (2018). *La larga noche de la educación peruana: comienza a amanecer* (Documento de Discusión n.º DD1806). Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Lavado, P., & Liendo, C. (2020). Covid-19, pobreza monetaria y desigualdad. *Foco Económico* (Mayo 29).
- Loayza, N. (2022). Crecimiento y pobreza. En M. Ortiz & D. Winkelried (Eds.), *Hitos de la reforma macroeconómica en el Perú, 1990-2020. La recompensa de los tamíes* (p. 197-208). Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.
- McDonald, J. (2021). China celebrates official end of extreme poverty, lauds Xi. *AP News* (Febrero 25).
- Mendoza, W., Leyva, J., & Flor, J. L. (2011). La distribución del ingreso en el Perú: 1980-2010. *Revista CIS*, 9(15), 27-50.

- Ortiz, M., & Winkelried, D. (2021). El largo camino hacia la estabilidad macroeconómica. En A. Beltrán, C. Sanborn, & G. Yamada (Eds.), *En búsqueda de un desarrollo integral: 20 ensayos en torno al Perú del bicentenario* (p. 27-54). Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.
- Parodi, C. (2017). *Perú 1995-2012: Cambios y continuidades*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.
- Ramírez-Rondán, N., Terrones, M. E., & Winkelried, D. (2020). *Equalizing growth: The case of Peru* (Working Paper n.º 176). Peruvian Economic Association.
- Seinfeld, J., Ugarte, O., Amaro, C., Salomón, O., & Dancuart, A. (2021). *Cambios en el sistema de salud centrados en el ciudadano*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Webb, R., Ventocilla, M., & Agüero, J. (1999). *Pobreza y economía social: análisis de una encuesta ENNIV-1997*. Lima: Instituto Cuánto.
- Winkelried, D., & Escobar, B. (2022). Declining inequality in Latin America? Robustness checks for Peru. *Journal of Economic Inequality* (en prensa).
- Winkelried, D., & Torres, J. (2019). Economic mobility along the business cycle. The case of Peru. *Applied Economics*, 51(18), 1894-1906.
- Yamada, G. (2021). Renzo Rossini, el gran héroe discreto. *Semana Económica* (Febrero 17).
- Yamada, G., Castro, J. F., & Bacigalupo, J. L. (2012). Desigualdad monetaria en un contexto de rápido crecimiento económico: el caso reciente del Perú. *Revista Estudios Económicos*, 24, 65-77. (Banco Central de Reserva del Perú)
- Yamada, G., Castro, J. F., & Oviedo, N. (2016). *Revisitando el coeficiente de Gini en el Perú: el rol de las políticas públicas en la evolución de la desigualdad* (Documento de Discusión n.º DD1606). Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.