

# **El fin del ciclo «1992-2020»: logros, desafíos y COVID-19**

---

*María Amparo Cruz Saco O.*

---

## **Sumilla**

Análisis de los principales logros y desafíos de la economía peruana durante el ciclo de globalización entre 1992 y 2020. Entre los logros, destacan el elevado crecimiento durante 2002-2012, el crecimiento de la productividad en la agricultura, industria y servicios hasta el año 2017, y la reducción de la pobreza monetaria desde fines de los 90. Sin embargo, la sociedad peruana continuó enfrentando desafíos relevantes. En primer lugar, la exclusión y la desigualdad no se han aliviado a pesar del crecimiento económico. Otro desafío fundamental es la precariedad del mercado laboral que impide el acceso a la seguridad social por parte de la mayoría de trabajadores. Esta precariedad es mayor entre las mujeres y se ha agudizado durante la crisis actual. Las adultas y los adultos mayores carecen de una protección social y son asistidos principalmente por sus pilares familiares. Por último, la COVID-19 puso sobre el tapete la gran vulnerabilidad de la mayor parte de la población debido a la fragilidad de los servicios, la inadecuada infraestructura y la falta de conectividad de la sociedad.

## **Introducción: la necesaria evaluación de la globalización**

Desde fines de los 80, la globalización, con su indesligable vinculación al libre comercio internacional, fue anunciada como un proceso integrador que motivaría la convergencia de los ingresos entre países. En particular, entre aquellos emergentes y los de mayor desarrollo relativo. En este proceso, las economías de mercado en sus distintas variedades<sup>1</sup> –liberales, coordinadas, capitalismo de estado o capitalismo subordinados en países emergentes– alcanzarían mayor bienestar y mayor desarrollo humano. Una combinación de factores contribuiría a este resultado. Por ejemplo: (i) la revolución en la tecnología de la información y la comunicación, que aceleró la velocidad de procesamiento e innovación tecnológica; (ii) la integración de los mercados y de los flujos financieros debido a la sustancial reducción de protección arancelaria y no arancelaria; (iii) la liberalización de las finanzas, que permitió el flujo de capitales de corto y de largo plazo; y (iv) la homogenización institucional entre países, con la adopción de

---

<sup>1</sup> Para la tipología economía de mercado liberal o coordinada, ver: Hall, P. y Soskice, D. *Varieties of Capitalism*. Oxford: Oxford University Press, 2001; «A propósito de los capitalismos contemporáneos. Variedades de capitalismo: Algunos aspectos fundamentales». *Desarrollo Económico*, vol. 45, n.º 180. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social, 2006, pp.573-590.

legislación y acuerdos que modernizaron procesos y crearon lo que se denomina el *rule of law* (el estado de derecho). En el Perú, la promulgación de una nueva Constitución en el año 1993 es ejemplo del nuevo *rule of law*. La Constitución de 1993 sancionó el rol subsidiario del Estado en la economía y su responsabilidad de facilitar la libre competencia. Este marco normativo y la adopción de un modelo de apertura atrajo la inversión directa extranjera, principalmente en concesiones mineras y en proyectos de infraestructura. Sobre la base de los cambios institucionales y de la inversión extranjera, la economía peruana sostuvo un alto crecimiento entre fines de los 90 y el 2010. De esta forma, las nobles expectativas del neoliberalismo, mayor bienestar y mayor desarrollo humano, ganaron adeptos, sobre todo entre quienes rechazaban el intervencionismo y los populismos nacionalistas. Pensaron que el mercado tendría capacidad organizativa, de autorregulación y distributiva para alcanzar un mundo más libre y más justo para todos.

Sin embargo, 30 años más tarde, somos testigos de que estas expectativas parecen haber sido narrativas de una utopía o de un equilibrio referencial. La globalización en el Perú ha develado importantes desafíos. Muchos de estos se originan en las distintas formas en cómo la globalización afectó a poblaciones en la sociedad peruana caracterizada por su multiculturalidad y por su heterogeneidad tecnológica. Además, por ser una economía simultáneamente formal e informal, y por ser una economía pequeña y abierta que es vulnerable a procesos y choques externos. La evaluación de estos desafíos es particularmente importante hoy. En el corto plazo, porque vivimos una pandemia mundial que nos ha llevado a una crisis y al inevitable replanteamiento de cursos de acción. En segundo lugar, porque nos encontramos en vísperas de celebrar dos siglos desde la inauguración de nuestra república. Es así que enfrentamos relevantes desafíos políticos e institucionales, así como aquellos vinculados al objetivo de alcanzar

el bienestar y sostener el crecimiento económico. El propósito de este ensayo es más acotado. Realizaremos una evaluación de resultados económicos agregados desde 1992 a la fecha.

## El consenso y el gran impulso

Dani Rodrik<sup>2</sup> indicó que la actual hiperglobalización<sup>3</sup> resultó de la intensa integración comercial, financiera y productiva, mediante la desregulación del comercio internacional y el encadenamiento de valor a nivel global. Afirmó que las manufacturas e industrias no competitivas quebraron en países con exigua productividad, lo cual motivó desplazamientos laborales. En respuesta, los *policymakers* propusieron intervenciones sociales y laborales para el reentrenamiento y la consiguiente recontratación de trabajadores. Pero el gasto público no se destinó a este tipo de protección social. De todos modos, la hipótesis era que a medida que las nuevas tendencias internacionales se profundizaran, el impacto negativo de la apertura comercial sobre el mercado laboral revertiría. Empresas y trabajadores encontrarían nuevos nichos productivos y de servicios acordes con la dotación de recursos y la elevación de la productividad en actividades verdaderamente competitivas. Convinieron que los mercados laborales se acomodarían a las urgencias de la innovación y del cambio tecnológico. Las economías reanudarían su crecimiento sostenido basado tanto en sus ventajas comparativas como en su mayor productividad. Durante las dos

---

<sup>2</sup> Rodrik, D. *Has globalization gone too far?* Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics, 1997; *One economics. Many recipes*. New Jersey: Princeton University Press, 2007; *The Globalization paradox*. New York: W.W. Norton & Company, 2011.

<sup>3</sup> El economista José Antonio Ocampo distingue tres globalizaciones: (i) 1870-1913, promovida por el patrón oro; (ii) 1945-1973, promovida por el arreglo cambiario Bretton-Woods; y (iii) desde 1974, promovida por una elevada movilidad del capital, libre comercio y homogeneización de instituciones nacionales (hiperglobalización). Ver: Ocampo, J.A. y Martín, J., eds. *Globalization and development*. Santiago de Chile: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (Eclac), 2003.

primeras décadas de la hiperglobalización, el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) jugaron un papel importante en la concesión de asistencia técnica y financiera a los países emergentes. El apoyo se destinó a la formación y «creación de capacidades» para asesores gubernamentales y *policymakers*. Esto permitió la transferencia de buenas prácticas para preparar equipos técnicos en el Ejecutivo, banco central, reguladores e instituciones relevantes, que incluyeron centros de investigación y programas de capacitación en universidades.

En una serie de contribuciones, varios autores<sup>4</sup> han desmitificado el argumento sobre la existencia de un mecanismo eficiente de autocorrección de los mercados. Este argumento ha sido sostenido por accionistas empresariales, banqueros y *policymakers*. Más bien, los mercados requieren regulación y sostén. Mazzucato<sup>5</sup> enfatiza el apoyo estatal a través de subsidios directos a actividades que posteriormente se convierten en actividades privadas de alta rentabilidad. Es el caso del financiamiento de la investigación biológica y farmacéutica, el financiamiento de avances tecnológicos en las comunicaciones –que, por ejemplo, se desarrollaron como parte de gastos militares–, inversión pública en infraestructura y conectividad, e inversión en compañías de distribución de energía o agua –proyectos estatales que luego fueron privatizados–. El apoyo público, financiado con recursos de todos los contribuyentes, fue (y podría seguir siendo) un trampolín para organizar la cadena de valor y la continuada innovación transformadora de muchas

---

<sup>4</sup> Mazzucato, M. *The entrepreneurial state*. New York: Public Affairs, 2015; Rodrik, D. *Has globalization gone too far?* Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics, 1997; Rodrik, D. *One economics. Many recipes*. New Jersey: Princeton University Press, 2007; Rodrik, D. *The Globalization paradox*. New York: W.W. Norton & Company, 2011; Stiglitz, J. *Globalization and its discontents*. New York: W.W. Norton & Company, 2002; Stiglitz, J. *The Price of Inequality*. New York: W.W. Norton & Company, 2012.

<sup>5</sup> Mazzucato, M. *The entrepreneurial state*. New York: Public Affairs, 2015.

corporaciones privadas. Mazzucato propone que el interés público es indispensable para el desarrollo de tecnologías y de los mercados. Por ello, se requiere coordinar una alianza entre el interés público y el interés privado. Esto es cierto ahora más que nunca, cuando se requiere alinear la asociación pública y privada para atender las demandas de sanidad y de servicios financieros, comerciales y otros para mitigar y superar la pandemia. En Alemania, Francia e, incluso, Corea del Sur, los actores sociales participan en la administración de los riesgos económicos y sociales derivados de aperturas irrestrictas. Lo hacen mediante la negociación de pisos de seguridad social y subsidios para proteger a consumidores y a pequeños productores y emprendedores.

En el Perú, las reformas institucionales de los 90, y otras después, requerían análisis y planteamientos que no se habían realizado antes de esta fase liberal. Actores importantes jugaron un rol decisivo en avanzar la construcción del marco institucional consistente con los estándares occidentales para «desarrollar el clima de los negocios». Los mismos incluyeron ejecutivos de modernas empresas, con gran potencial de crecimiento en el mercado local e internacional, burócratas, asesores nacionales e internacionales, medios de comunicación y muchos profesionales imbuidos en la utopía neoliberal. Se eliminaron los obstáculos tarifarios y no tarifarios y se promovió una regulación favorable para la expansión de la actividad corporativa privada. Se concedieron ventajas tributarias a los inversionistas y se promovió la integración financiera con el exterior. Se fortalecieron los reguladores, en particular la supervisión bancaria y financiera, la administración de la política tributaria y la regulación de las industrias privatizadas. La independencia del banco central se consolidó conjuntamente con la aplicación de una política monetaria con metas de inflación mínima y tipo de cambio flexible. La privatización de empresas estatales permitió la creación de una caja fiscal necesaria para incrementar el ahorro público, crear una reserva actuarial para

la seguridad social y extender programas sociales a poblaciones vulnerables. Solo se omitió el apoyo estatal para la innovación tecnológica y transformadora, desde la educativa y tecnológica hasta de infraestructura, a la que se refiere la profesora Mazzucato.

A inicios de los 90, después de una década de subversión y terror –de miles de asesinatos a víctimas inocentes de toda edad–, el gobierno apresó a la cúpula dirigente de Sendero Luminoso. Se inició así una fase de lenta recuperación de la seguridad e integridad física de la población. La violencia armada dejó una huella trágica de fallecidos, violaciones, mutilaciones e irreparables consecuencias. Esta experiencia en la vida nacional es una de las más duras que hemos vivido en tiempos recientes. Marcó la vida de peruanas y peruanos.

Durante la hiperglobalización, la economía peruana retornó a su especialización en producción extractiva. Se elevó sustancialmente la inversión extranjera en concesiones mineras y en la construcción de infraestructura necesaria para transportar la masiva producción mineral y metálica hacia los puertos y, desde estos, a sus destinos finales. A nivel global, el Perú se situó entre los primeros puestos como país productor de minerales –destaca la producción de cobre, oro, zinc, plomo, hierro, estaño, molibdeno, plata y otros<sup>6</sup>–. La productividad se elevó notablemente en actividades tales como minería extractiva, banca y finanzas, comunicaciones, construcción de grandes proyectos, energía, pesca de alta mar y servicios diversos profesionales, personales y de salud<sup>7</sup>. En contraste, la agricultura tradicional de sobrevivencia, la manufactura –excepto el complejo textil de Gamarra–, los servicios de metalmecánica y un gran número de servicios mantuvieron su baja productividad.

---

<sup>6</sup> Ver: [observatorio.osinergmin.gob.pe](http://observatorio.osinergmin.gob.pe)

<sup>7</sup> Cruz Saco, M.A.; Gil, M. y Leiva, F. «Peru: Transition and the Middle Income Trap. A Long-Term Perspective». Rosario Santa Gadea y Zhang Yuyan, eds., *Finding a Way to Avoid the Middle Income Trap: the Cases of China and Peru*. Beijing: China Social Sciences Press, 2021.



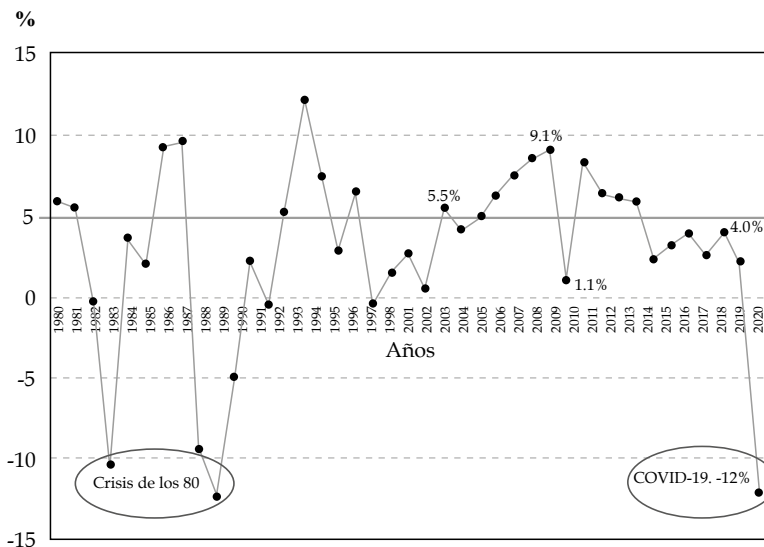
Como resultado de los esfuerzos de reforma y de apertura, la economía alcanzó tres logros importantes: (a) el elevado y sostenido crecimiento económico en el periodo 2002-2018, con solo una caída el 2009 debido a la crisis financiera global; (b) el incremento de la productividad, que se desacelera a partir de fines del periodo de globalización –alrededor del año 2017–, en particular la elevación en la agricultura moderna de exportación; y (c) la reducción de la pobreza monetaria.

## Los logros

### *a. El crecimiento económico*

El gráfico n° 1 muestra el crecimiento económico del Perú durante el periodo 1980-2020. Ahí observamos las notables caídas de -10% y -12% en 1983 y 1989, respectivamente, que caracterizan la «década perdida» de los 80. La crisis de la deuda externa, la hiperinflación, el fenómeno de El Niño y la subversión aquejaron gravemente la sociedad y la economía peruana. Las reformas institucionales y las inversiones en la minería extractiva marcaron la transición de los 90 hacia un crecimiento sostenido durante el periodo 2002-2018 –solo afectado en el año 2009 por la crisis financiera global–. El elevado crecimiento de la economía china demandó minerales y productos agropecuarios cuyos precios internacionales se elevaron notablemente.

**Gráfico n° 1**  
**Crecimiento económico del Perú, 1980-2020, en %**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Variación del Producto Bruto Interno (PBI) (soles del 2007). En: [bit.ly/37tmy4O](http://bit.ly/37tmy4O)

Gracias a la lotería de recursos mineros y metálicos explicado por Bulmer-Thomas<sup>8</sup>, el incremento del volumen y del precio elevó el valor total de las exportaciones extractivas, con su consiguiente impacto multiplicador en otras actividades. En el gráfico n° 1, la línea verde, a una tasa de crecimiento de 5%, permite observar el elevado crecimiento anual entre el 2002-2012 (excepto el 2009).

En el periodo 1993-2007 y 2007-2017, la tasa de crecimiento demográfica promedio<sup>9</sup> fue de 1.5% y 0.7%, respectivamente, por lo cual, durante el 2002-2018, el crecimiento del ingreso *per cápita*

<sup>8</sup> Bulmer-Thomas, V. *The economic history of Latin America since independence*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

<sup>9</sup> Ver: [www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/growth-and-size-of-population/](http://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/growth-and-size-of-population/)

fue superior al 3.5% anual. Es decir, el ingreso *per cápita* se elevó en aproximadamente 80% durante este periodo. Este incremento implicó, como veremos más adelante, una reducción de la pobreza monetaria. Sin embargo, el crecimiento se desaceleró en el 2019. El impacto de la pandemia y la cuarentena en el 2020 sugieren un decrecimiento de alrededor del 12%, o quizá mayor. Las crisis de los 80 y aquella derivada del COVID-19 se muestran en círculos en el gráfico n° 1.

### ***b. La productividad***

En el cuadro n° 1 se muestra el crecimiento anual del Producto Bruto Interno (PBI), del crecimiento de la Población Económicamente Activa (PEA), del *stock* de capital y de la productividad entre 1884-2017. El primer periodo, 1884-1932, está acotado por el fin de la Guerra con Chile y los años inmediatamente posteriores a la Gran Depresión. Este periodo corresponde a la continuación del régimen del patrón oro, interrumpido por la Primera Guerra Mundial y la Gran Depresión de 1929. También corresponde a la pandemia de la gripe española, en 1918-1920, cuya fatalidad se estima en más de 40 millones de personas.

El segundo periodo, 1932-1992, corresponde a la progresiva implementación de agendas proteccionistas en América Latina y a la emergencia de populismos nacionalistas. A partir de la Segunda Guerra Mundial y de la adopción del sistema Bretton-Woods (hasta principios de los 70), el comercio internacional se expandió notablemente. En los 70, los choques en el precio del petróleo motivaron un proceso inflacionario global y la depreciación del dólar estadounidense (*dolar inflation*). Las tasas nominales de interés se elevaron a dos dígitos y se incrementaron los costes de producción y la incertidumbre. El ritmo de crecimiento se desaceleró, se tornó negativo y los países emergentes enfrentaron una crisis de pagos de deuda externa de proporciones.

Hacia fines de los 80, se adoptó el paradigma «neoliberal» con el liderazgo del presidente Ronald Reagan en EE.UU. y de la primera ministra Margaret Thatcher en Gran Bretaña. Para los países emergentes, la agenda para alcanzar esta visión de crecimiento quedó resumida en el Consenso de Washington (CW). Este nombre reconoce el rol jugado por las multilaterales financieras basadas en Washington D.C. como promotoras de dicho consenso<sup>10</sup>.

Durante el periodo 1932-1992, la economía peruana transitó inicialmente por una fase de elevación de sus exportaciones tradicionales. Esta fase fue seguida en 1968-1980 por un drástico viraje a una dictadura militar que aseguró una economía estatista e intervencionista. Durante este decenio, el gobierno creó cientos de empresas estatales en la producción minera, energética, comercialización, banca estatal de fomento y una serie de inversiones consistentes con la sustitución de importaciones. En los 80, después del retorno a la democracia, la economía y la sociedad peruana fueron afectadas por el fenómeno de El Niño, la insurgencia terrorista, la hiperinflación y la crisis de la deuda externa. Estos choques se muestran en el gráfico n° 1, en el círculo, como la crisis de los 80.

---

<sup>10</sup> Williamson, J. eds. *Latin American adjustment. How much has happened?* Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics, 1990; «Democracy and the 'Washington Consensus'». *World Development*, vol. 21, n.º 8. Amsterdam: Elsevier, 1993, pp. 1329-1336; «Did the Washington Consensus Fail?». *Presentación ante el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales*. Washington D.C., Peterson Institute for International Economics, 6 de noviembre del 2002. En: [bit.ly/2VlFGRB](http://bit.ly/2VlFGRB)

**Cuadro n° 1**  
**Crecimiento anual promedio del PBI, PEA, stock de capital y**  
**estimados de productividad, en %**

	1884-1932	1932-1992	1992-2017
PBI, \$ de 1979 (*)	3.80	3.73	5.07
PBI, \$ paridad 1979 (**)	3.75	3.51	4.89
<b>Población Económicamente Activa (PEA)</b>			
Total	1.04	2.95	1.24
Agricultura	1.06	1.73	-0.81
Industria	0.58	2.83	0.77
Servicios	1.71	4.94	2.27
<b>Stock de capital total, \$ 1979</b>	<b>1.31</b>	<b>4.11</b>	<b>4.18</b>
Nuevas construcciones	0.72	4.12	4.84
Maquinaria y equipo	4.51	4.11	2.07
<b>Productividad laboral (***), \$ 1979</b>			
Total	2.73	0.79	3.87
Agricultura	2.23	0.99	5.49
Industria	4.76	1.54	4.49
Servicios	1.79	-1.00	2.88
<b>Productividad laboral, \$ paridad 1979</b>			
Total	2.69	0.56	3.70
Agricultura	2.23	0.99	5.49
Industria	4.93	1.45	4.33
Servicios	1.94	-1.00	2.78
<b>Productividad total de los factores</b>	<b>2.63</b>	<b>0.51</b>	<b>2.76</b>

Cruz Saco, M.A.; Gil, M. y Leiva, F. «Peru: Transition and the Middle Income Trap. A Long-Term Perspective». Rosario Santa Gadea y Zhang Yuyan, eds. *Finding a Way to Avoid the Middle Income Trap: the Cases of China and Peru*. Beijing: China Social Sciences Press, 2021.

(\*) PBI, \$ de 1979, son estimados de Seminario (2015) que han sido actualizados.

(\*\*) PBI, \$ paridad 1979, se basa en una función de índices de precios y sus pesos en 1795, 1876 y 1979. Permite representar el valor del producto de una manera más realista debido a la caída de los precios de los productos agrícolas a partir de los 70.

(\*\*\*) Agricultura incluye agricultura, caza, silvicultura y pesca; Industria incluye electricidad, gas, suministro de agua, minería, excavaciones, manufactura y construcción; Servicios incluye comercio al por mayor y menor, hoteles, restaurantes, transporte, almacenaje, comunicaciones, finanzas, seguros, bienes raíces, servicios empresariales y servicios del gobierno, la comunidad, sociales y personales.

El tercer periodo, 1992-2017, corresponde a la fase iniciada con las reformas institucionales, liberalización del comercio y de las finanzas, con la privatización de empresas estatales y, en general, con el resto de cambios asociados a la fase de la globalización. Básicamente, es la aplicación de las recomendaciones del CW, cuyo impacto económico favoreció el incremento de la demanda externa por nuestros *commodities* –impulsados por el extraordinario crecimiento de China–. Como se observa en el cuadro n° 1, el crecimiento anual más alto de la productividad corresponde al tercer periodo, el de la globalización.

Observamos que el crecimiento anual de la PEA total y según sector se elevó durante el segundo periodo y se redujo en el periodo de la globalización. En este segundo periodo, el crecimiento anual de la PEA en agricultura fue negativo, -0.81%, reduciéndose notablemente de 2.83% a 0.77% en industria, y también en servicios, aunque en menor proporción, de 4.94% a 2.27%. Notamos que la expansión de la PEA en servicios fue la más elevada de todas en el segundo periodo. Ello se explica por la sustancial migración y urbanización hacia las ciudades más grandes, sobre todo hacia Lima. Los migrantes se ocuparon principalmente en servicios diversos. Esta tendencia continuó durante la globalización a una tasa menor dada la continuada expansión de la demanda por servicios.

A continuación, presentamos el crecimiento del *stock* de capital total y su agregación en «nuevas construcciones» y en «maquinaria y equipo». El *stock* de capital creció a tasas similares durante el segundo y tercer periodo debido al fomento de la industrialización y a la inversión en proyectos extractivos y de construcción. En el tercer periodo, la inversión en nuevas construcciones fue más elevada que durante el segundo periodo, aunque el crecimiento de maquinaria y equipo fue menor. El énfasis durante el segundo periodo fue en la industrialización, mientras que, en el periodo de la globalización, la inversión en industrias extractivas requirió

gastos significativos en construcción. La inversión en maquinaria y equipo, que son principalmente importaciones de tecnología, creció a mayor tasa durante los dos primeros periodos. Destaca el crecimiento anual de los tres sectores (agricultura, industria y servicios) durante la globalización. La productividad en el sector industria se recuperó en relación al periodo anterior.

La segunda parte del cuadro n° 1 presenta estimaciones de la productividad laboral, total y por sector<sup>11</sup>, así como la productividad total de los factores. Notamos que las estimaciones de la productividad laboral con el método de \$ 1979 y \$ paridad son muy similares. La productividad laboral total fue la mayor durante el periodo de la globalización debido al elevado crecimiento económico en relación al crecimiento de la PEA. Este resultado es más revelador cuando se estima la productividad por sector. La productividad de la agricultura se eleva notablemente en el periodo de la globalización. Esta tendencia se repite también en la industria y en los servicios. La productividad del segundo periodo en los tres sectores es la más decepcionante –siendo incluso negativa en servicios–. Cuando comparamos estos resultados con la productividad total de los factores, confirmamos el mismo resultado: una importante recuperación de la productividad en el periodo de la globalización.

Con algunas excepciones, como el caso de la agricultura de exportación (arándanos, café, espárragos, palta y uva fresca), la productividad se estancó y empezó a revertir su tendencia positiva durante los últimos años del periodo de la globalización. Por esa razón, las recomendaciones para elevar la competitividad formuladas durante los años 2018 y 2019 por diversos actores

---

<sup>11</sup> Agricultura incluye agricultura, caza, silvicultura y pesca; Industria incluye electricidad, gas, suministro de agua, minería, excavaciones, manufactura y construcción; Servicios incluye comercio al por mayor y menor, hoteles, restaurantes, transporte, almacenaje, comunicaciones, finanzas, seguros, bienes raíces, servicios empresariales y servicios del gobierno, la comunidad, sociales y personales.

económicos y gremiales, fueron relevantes y oportunas. Claro está que estas no pudieron ser implementadas por la pandemia del 2020.

### *c. La reducción de la pobreza monetaria*

El Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI) actualizó la metodología para la estimación de las líneas de pobreza<sup>12</sup>. «La línea de pobreza es el valor monetario con el cual se contrasta el gasto *per cápita* mensual de un hogar para determinar si el hogar está en condición de pobreza o no»<sup>13</sup>. Esta línea tiene dos componentes: alimentario (línea de pobreza extrema) y no alimentario. La línea de pobreza extrema a nivel nacional, que incluye una canasta de alimentos básica y adecuada a la localidad, se incrementó de 128 soles el 2008 a 187 soles el 2019. Sin embargo, las líneas de pobreza varían de acuerdo al dominio geográfico o al área de residencia. Por ejemplo, en Lima Metropolitana, la línea de pobreza es más elevada que en la selva rural. Se adiciona a esta línea de pobreza alimentaria el gasto no alimentario (calzado, vestido, alquiler de vivienda, uso de combustibles, muebles, cuidados de la salud, transporte, etc.) para obtener la línea de pobreza total. La línea de pobreza total a nivel nacional fue de 250 soles el 2008, elevándose a 352 soles el 2019. Al igual que la línea de pobreza extrema, varía de acuerdo a la localidad.

De acuerdo a la metodología del INEI, las personas pobres monetariamente son aquellas cuyo gasto *per cápita* es insuficiente para adquirir una canasta básica de alimentos y no alimentos. Las personas extremadamente pobres son aquellas cuyos gastos *per cápita* están por debajo del costo de la canasta básica alimentaria. La incidencia de la pobreza es mayor en el área rural y urbano

---

<sup>12</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). *Evolución de la pobreza monetaria 2008-2019. Informe técnico*. Lima: INEI, 2020. En: [bit.ly/33zbNgg](https://bit.ly/33zbNgg)

<sup>13</sup> INEI. *Evolución de la pobreza monetaria 2008-2019. Informe técnico*. Lima: INEI, 2020. En: [bit.ly/33zbNgg](https://bit.ly/33zbNgg)



marginal. Por ejemplo, en el año 2019, la pobreza nacional fue 20.2%. La incidencia de la pobreza fue 29.3% en la sierra, 25.8% en la selva y 13.8% en la costa.

Durante la fase de la globalización, y gracias al crecimiento económico, la pobreza monetaria promedio se redujo progresivamente. Al principio de la globalización, se elevó de 42.7% en 1997 a 58.7% el 2004. A partir de ese año descendió, llegando a 20.2% el 2019. Notamos que los cambios institucionales y la apertura motivaron, durante los 90, el incremento del desempleo. Ello se debió a la quiebra de negocios de manufactura y a despidos por las privatizaciones y ajustes en el sector público. A esto se sumó la migración de zonas rurales a centros urbanos por parte de población que huía de la violencia y que se encontró en situación de vulnerabilidad y pobreza. Para este año, de acuerdo a los recientes reportes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)<sup>14</sup> y del BID<sup>15</sup>, es de esperar que el nivel de pobreza se eleve sustancialmente como consecuencia del impacto de la COVID-19.

En el cuadro n° 2 y en el gráfico n° 2 se presenta la evolución de las tres variables que hemos analizado. En el gráfico, el eje izquierdo mide la incidencia de la pobreza monetaria nacional, observándose que esta sube desde 1997 hasta el 2001, alcanzado una incidencia de 54.8%. A partir de entonces, su incidencia se reduce y tiende a estabilizarse en alrededor de 20%. Cabe recalcar que esta evolución no considera el efecto de la pandemia de la COVID-19. En el eje derecho se muestra la tasa de crecimiento demográfico que desciende tendencialmente y se encuentra actualmente alrededor de 1.7%. También se ve en el gráfico el crecimiento económico que mostró desaceleración en años recientes.

---

<sup>14</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). *Addressing the growing impact of COVID-19 with a view to reactivation with equality: new projections*. Santiago de Chile: Cepal, 2020; *Employment situation in Latin America and the Caribbean*. Santiago de Chile: Cepal, 2020.

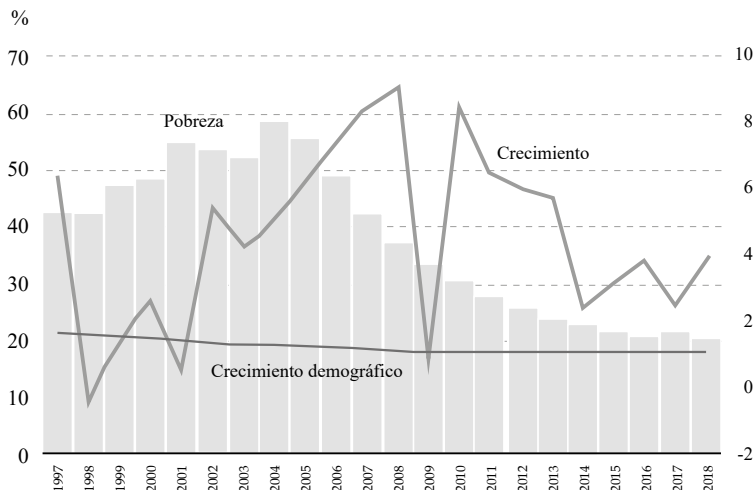
<sup>15</sup> Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *The inequality crisis. Latin America and the Caribbean at the crossroads*. Washington D.C.: BID, 2020.

**Cuadro n° 2**  
**Población, crecimiento y pobreza, 1997-2018**

	Población (en miles)	Crecimiento económico (%)	Pobreza (%)
1997	24 768	6.5	42.7
1998	25 182	-0.4	42.4
1999	25 589	1.5	47.5
2000	25 984	2.7	48.4
2001	26 367	0.6	54.8
2002	26 739	5.5	53.8
2003	27 103	4.2	52.2
2004	27 460	5.0	58.7
2005	27 811	6.3	55.6
2006	28 151	7.5	49.1
2007	28 482	8.5	42.4
2008	28 807	9.1	37.3
2009	29 132	1.0	33.5
2010	29 462	8.5	30.8
2011	29 798	6.5	27.8
2012	30 136	6.0	25.8
2013	30 475	5.8	23.9
2014	30 814	2.4	22.7
2015	31 152	3.3	21.8
2016	31 489	4.0	20.7
2017	31 826	2.5	21.7
2018	32 162	4.0	20.5
2019	32 387	2.5	20.2

Fuente: INEI (2001, 2002, 2015 y 2020). En: [bit.ly/39z5dKO](http://bit.ly/39z5dKO)

**Gráfico n° 2**  
**Crecimiento demográfico, pobreza y crecimiento económico, 1997-2018**



Fuente: INEI (2001, 2002, 2015 y 2020). En: [bit.ly/39z5dKO](http://bit.ly/39z5dKO)

## Los desafíos

Las narrativas de la utopía neoliberal mostraron inusitada fe en la capacidad de asignación, producción y distribución del mercado. Sin embargo, a pesar del crecimiento económico durante el *boom* de los *commodities*, la economía peruana no generó un incremento sustancial del empleo productivo y registrado. Como resultado, el mercado laboral continuó bifurcado. De un lado existe el empleo en actividades extractivas y modernas de mayor productividad, porque usan tecnologías avanzadas, que es usualmente asegurado y de mayor remuneración. De otro lado existe el empleo en actividades de diverso tipo, que es de baja productividad, no se encuentra registrado en la Planilla Electrónica (PE) y no está cubierto por la seguridad social. Esto pareciera ser un resultado paradójico de la globalización: la insuficiente creación de empleo

productivo, registrado y moderno a pesar del crecimiento económico.

Una segunda característica del periodo de globalización es el poco avance hacia una sociedad más inclusiva. Se mantiene la naturaleza patriarcal de normas e instituciones que subordinan la participación de la mujer, no solo en el mercado laboral sino también su representación y liderazgo al más alto nivel de decisión en las esferas públicas y privadas. De acuerdo al análisis de la Cepal<sup>16</sup>, las mujeres se han visto afectadas proporcionalmente más por contagios de la COVID-19 por trabajar mayoritariamente en la primera línea de atención de la salud y en los servicios a la población. El INEI<sup>17</sup> ha mostrado también que la incidencia del desempleo durante la pandemia es superior entre las mujeres, quienes, además, realizan trabajos precarios y sin cobertura de la seguridad social. La inequidad de género se manifiesta también entre las personas mayores. Las mujeres mayores en proporciones más elevadas carecen de una pensión contributiva. Aun peor, la violencia contra la mujer continúa y la desaparición de jóvenes menores de edad y mujeres se elevó notablemente durante la pandemia. Es inaceptable comprobar la elevación de feminicidios en años recientes y las constantes violaciones y vejaciones a las mujeres.

La exclusión también se manifiesta en la disímil calidad y segregación de los servicios que recibe la población. Las personas con ingresos más elevados poseen acceso a servicios de excelencia, mientras que la mayoría de la población carece de servicios esenciales. Son notables las tradicionales diferencias en el acceso a servicios, incluyendo acceso a energía e internet, agua potable, servicio de alcantarillado o disposición adecuada de residuos

---

<sup>16</sup> Cepal. *Addressing the growing impact of COVID-19 with a view to reactivation with equality: new projections*. Santiago de Chile: Cepal, 2020.

<sup>17</sup> INEI. *Informe técnico. Situación del mercado laboral en Lima Metropolitana, trimestre móvil, agosto-setiembre-octubre 2020*. Lima: INEI, 2020.

sólidos a nivel nacional. En zonas rurales y amazónicas, las poblaciones quechuas, aymaras, asháninkas, shipibo, entre otras, poseen altos niveles de desnutrición, embarazo juvenil y educación deficiente, por citar algunos problemas ocasionados por la ausencia de políticas públicas. Los distintos gobiernos carecieron de la capacidad para asegurar el acceso universal, efectivo y eficiente para el cuidado de la salud, educación, vivienda y otros bienes públicos fundamentales para que cada ciudadana y ciudadano de toda edad pueda desarrollarse.

Por último, un desafío importante es la ausencia de infraestructura, conectividad, atención primaria de la salud y un sistema educativo adecuado a nuestra población y para el presente siglo. Estas deficiencias no fueron integralmente enfrentadas en un plan de desarrollo de largo plazo a pesar del elevado crecimiento. Más bien, los distintos gobiernos se preocuparon de mantener una consistente disciplina fiscal y el banco central alcanzó un nivel elevado de reservas internacionales. Ambos logros son meritorios porque le proporcionaron al Perú un nivel de grado de inversión con buena calificación crediticia. Sin embargo, el costo de oportunidad parece haber sido un costo social abrumador, pudiendo ser minimizado con la adición de intervenciones específicas a la buena estrategia seguida. En todo caso, destacamos solo tres desafíos: (a) la desigualdad, (b) la baja cobertura de la seguridad social y (c) el impacto de la COVID-19 debido a la ausencia de infraestructura (holísticamente entendida).

### *a. La desigualdad*

La desigualdad socioeconómica es connatural a la condición humana. Siempre habrá personas que deseen arriesgar más, invertir más, educarse más para ganar más, o quienes heredarán bienes inmuebles, platería, objetos de arte. Pero, además de los objetivos materiales, existe consenso en que hay otras «posesiones» de las

cuales derivamos igual o mayor felicidad. El arte, la vida simple, el buen vivir, la naturaleza, la vida en comunidad, la vinculación a la tierra o al mar, todas estas «posesiones» que, en realidad, muchas veces son de infinita oferta, podrían permitir alcanzar la libertad. En cualquier caso, la ciencia económica estima la desigualdad en términos de, por ejemplo, (i) ingreso del trabajo, (ii) ingreso que incluye otras rentas (inversiones financieras, activos fijos, etc.), (iii) ingreso neto después del pago de impuestos y recepción de subsidios o transferencias, (iv) desigualdad en la distribución de la riqueza, y (v) otras maneras de medir la desigualdad.

El coeficiente de Gini es un estimador de la desigualdad que por su simpleza es muy popular. El valor de este coeficiente va de 0, que significa igualdad, a 100, desigualdad. Ningún país tiene 0 o 100, encontrándose un promedio mundial de entre más de 30 y menos de 70. El gráfico n° 3 presenta la trayectoria del coeficiente de Gini (ingreso y consumo) entre 1997 y 2015<sup>18</sup>. Ahí observamos que la desigualdad no se ha reducido sustancialmente como sí lo hizo la pobreza monetaria. Nuestros estimados siguen la metodología de Lakner y Milanovic<sup>19</sup> que permite corregir la ausencia de información (de ingreso) en el instrumento utilizado para obtener los datos de ingreso v.gr. las encuestas de hogares. Básicamente, las encuestas de hogares no son respondidas por las familias de ingresos más elevados. En consecuencia, se detecta una diferencia entre el consumo privado de cuentas nacionales (publicadas por el Banco Central de Reserva) y la información sobre gasto agregado de las familias. Una metodología similar

---

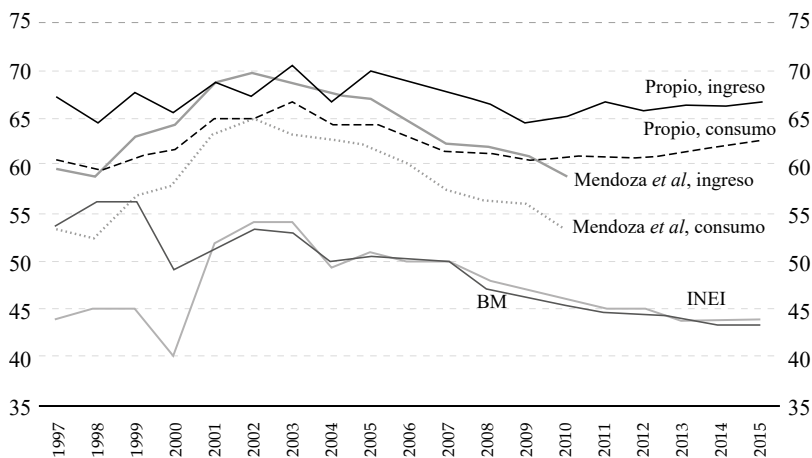
<sup>18</sup> Cruz Saco, M.A.; Seminario, B. y Campos, C. «Desigualdad (Re)considerada Peru 1997-2015». *Journal of Economics Finance and International Business*, vol. 1, n.º 2. Lima: Universidad San Ignacio de Loyola, 2019, pp. 12-52.

<sup>19</sup> Lakner, C. y Milanovic, B. *Global income distribution. From the fall of the Berlin Wall to the Great Recession. Policy Research Working Paper Nr. 6719*. Washington D.C.: The World Bank Development Research Group, 2013.

fue utilizada por Mendoza *et al.*<sup>20</sup>, razón por la cual sus estimados son más cercanos a los nuestros. Cabe resaltar en este punto que notamos que los estimados del BM (que utiliza información del INEI) y del INEI muestran un descenso en la desigualdad.

Nuestros estimados comprueban que la desigualdad se ha mantenido relativamente constante durante el periodo de la globalización. Mendoza *et al.* muestran un descenso en la desigualdad que el 2010 se encontraría a niveles parecidos a los del principio de la globalización. Los estimados del BM y del INEI son más optimistas y no corrigen el problema de sesgo de información.

**Gráfico n° 3**  
**Trayectoria del coeficiente de Gini (ingreso y consumo),**  
**1997-2015**



Fuente: Cruz Saco, M.A.; Seminario, B. y Campos, C. «Desigualdad (Re)considerada Peru 1997-2015». *Journal of Economics Finance and International Business*, vol. 1, n.º 2. Lima: Universidad San Ignacio de Loyola, 2019, pp. 12-52.

<sup>20</sup> Mendoza, W.; Contreras, C.; Incio, J.; López, S. y Mazzeo, C. *La desigualdad de la distribución de ingresos en el Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2013.

El cuadro n° 3 verifica la información presentada anteriormente. Tenemos los datos de Webb y Figueroa<sup>21</sup> para 1961 y los nuestros para 1997 y 2015. Observamos que el 3er decil concentró el 2.2% del ingreso en 1961, el 2.1% en 1997 y 2.4% el 2015. En 54 años, este decil elevó su participación en el ingreso nacional en 0.2% (es decir, un incremento del 9% en estos 54 años). La trayectoria es distinta para el 7mo decil. Notamos que su participación en el ingreso nacional fue de 7.6% en 1961, 6.1% en 1997 y 5.5% el 2015, reduciéndose en el tiempo. Al igual que el 7mo decil, los deciles 8vo (de 9.8% en 1961 a 7% el 2015) y 9no (de 15.2% en 1961 a 9.3% el 2015) también han perdido participación en el ingreso. Pero, el 10mo decil, que representa el 10% de individuos de ingresos más altos, elevó su participación de 49.2% en 1961 a 61.6% el 2015, un incremento del 25.2% (2.8 veces el incremento de la participación del 3er decil). Es posible hacer cálculos similares para cada decil y observar la evolución en cuanto a la participación en el ingreso. Enfatizamos la evolución de la trayectoria del 1% superior, que de 25.4% en 1961 pasó a 38.7% el 2015, siendo este un incremento sustancial de 52.4%, casi dos veces más que el incremento del decil superior.

---

<sup>21</sup> Webb, R. y Figueroa, A. *Distribución del ingreso en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 1975.



**Cuadro n° 3**  
**Ingreso nacional según deciles, 1961, 1997 y 2015**  
**(en %)**

Al	Webb y Figueroa, 1961	Estimados propios, 1997	Estimados propios, 2015
1er decil	1.0	0.7	0.9
2do decil	1.5	1.4	1.7
3er decil	2.2	2.1	2.4
4to decil	3.3	2.8	3.1
5to decil	4.3	3.7	3.8
6to decil	5.9	4.7	4.6
7mo decil	7.6	6.1	5.5
8vo decil	9.8	8.0	7.0
9no decil	15.2	11.3	9.3
10mo decil	49.2	59.2	61.6
5% Superior	39.0	49.8	53.5
1% Superior	25.4	33.2	38.7

Fuente: Cruz Saco, M.A.; Seminario, B. y Campos, C. «Desigualdad (Re)considerada Peru 1997-2015». *Journal of Economics Finance and International Business*, vol. 1, n.º 2. Lima: Universidad San Ignacio de Loyola, 2019, pp. 12-52.

En consecuencia, la evidencia obtenida en nuestras estimaciones nos permite no rechazar la hipótesis de una elevación de la desigualdad en el ingreso en el Perú. Eso se debe, obviamente, al tipo de crecimiento económico que ha privilegiado a las personas de ingresos más altos vinculadas a las actividades más conectadas a la globalización, como son las extractivas y las actividades que las apoyan, los servicios financieros, de seguros, de transporte, hospitalidad, comunicaciones, energía y demás. Por otro lado, se tiene que las personas en los grupos de ingresos medios han visto

reducida su participación en el ingreso, mientras que se observa un pequeño incremento en la participación de la «cola» de ingresos más bajos<sup>22</sup>.

### ***b. La protección social***

En el Perú, el mecanismo autocorrectivo para proteger a la población del impacto negativo de la liberalización del comercio y finanzas internacionales no funcionó para todos. Más bien, miles de desempleados continuaron engrosando las filas de los trabajadores no registrados o informales en los 90 y la década del 2000. Desde entonces, la creación de oportunidades de empleo productivo y registrado ha sido singularmente modesto. Menos de la tercera parte del empleo tiene cobertura de seguridad social y/o contribuye a un sistema previsional. Las otras dos terceras partes pertenecen al sector no registrado o informal. Ello no es consecuencia de falta de títulos de propiedad o debido al excesivo entrapamiento mercantilista, aunque estos factores juegan un rol complementario. La razón principal de esta situación son las características propias de la heterogénea estructura económica del país<sup>23</sup>.

El gráfico n° 4 muestra la evolución de la PEA de los sectores agricultura, industria y servicios. Ahí observamos que, hacia fines del siglo XIX, la ocupación principal era agrícola. Progresivamente, la preponderancia de la agricultura disminuyó, ocupando el 2017 a una quinta parte de la PEA. La ocupación en industria, por su parte, ha descendido levemente, de menos del 30% al principio del

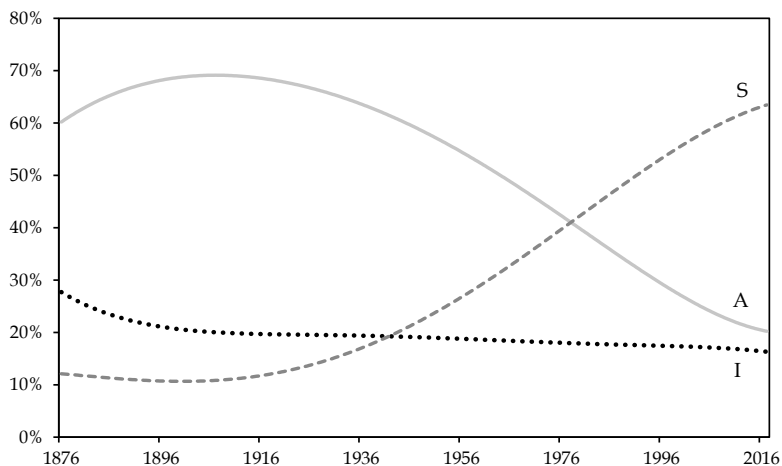
---

<sup>22</sup> Cruz Saco, M.A.; Seminario, B. y Campos, C. «Desigualdad (Re)considerada Peru 1997-2015». *Journal of Economics Finance and International Business*, vol. 1, n.º 2. Lima: Universidad San Ignacio de Loyola, 2019, pp. 12-52.

<sup>23</sup> Cruz Saco, M. A.; Seminario, B.; Leiva, F.; Moreno, C. y Zegarra, M. A. *El Porvenir de la Vejez en el Perú: Demografía, Empleo y Ahorro*. Lima: Universidad del Pacífico, 2018a.

periodo estudiado, a 19% el 2017. Por el lado de servicios, el 60% de la PEA se ocupa en dicho rubro.

**Gráfico n° 4**  
**Evolución de la PEA según sector económico, 1876-2017**



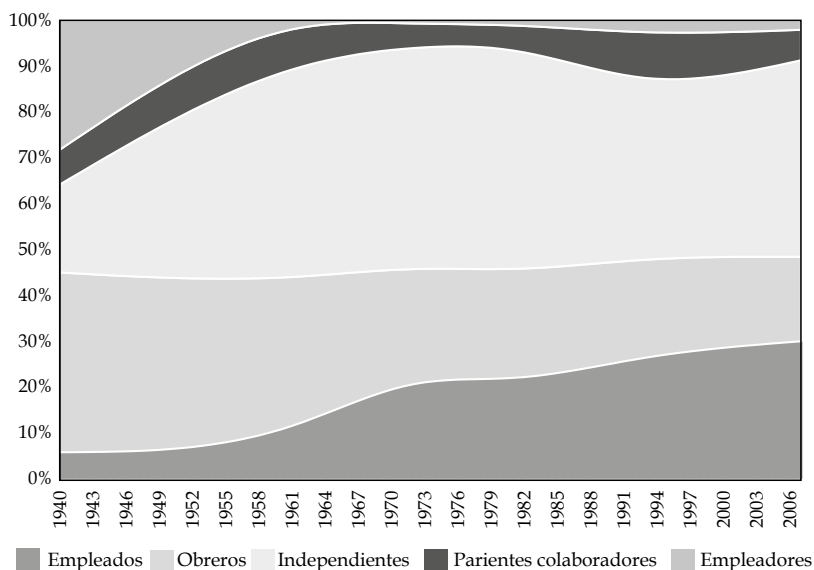
Fuente: Cruz Saco, M.A.; Gil, M. y Leiva, F. «Peru: Transition and the Middle Income Trap. A Long-Term Perspective». Rosario Santa Gadea y Zhang Yuyan, eds. *Finding a Way to Avoid the Middle Income Trap: the Cases of China and Peru*. Beijing: China Social Sciences Press, 2021.

Por lo general, el empleo en el sector industria es registrado y formal debido a que en ese rubro operan los establecimientos más grandes. Los servicios se clasifican en comercio, comunicaciones, educación, financieros, gobierno, hospitalidad, personales, profesionales, salud, transporte y otros que emplean trabajadores con seguridad social. Una proporción importante de instituciones modernas y registradas operan servicios con empleo registrado. Sin embargo, también existe un gran número de microempresarios y trabajadores en servicios quienes no están registrados y que no contribuyen a la seguridad social. El sector agrícola, por su parte, es al revés del sector industria y con notoria diferencia de los servicios: la mayor parte del empleo no se encuentra registrado.

En el gráfico n° 5 mostramos la evolución de la PEA en términos de empleo dependiente e independiente. La parte inferior (empleados y obreros) representa el empleo asalariado y dependiente. El panel superior representa el empleo independiente. Ahí observamos que, históricamente, la clasificación en estos dos tipos de empleo es más o menos permanente en proporciones 50 a 50. Eso significa que, si la seguridad social es mandatoria para los trabajadores dependientes, entonces, por definición, excluirá a la mitad de la PEA. Además, como veremos en el cuadro siguiente (cuadro n° 5), aun cuando es mandatoria para el empleo dependiente, solo se registra la mitad de los trabajadores que se autodefinen como dependientes.

### Gráfico n° 5

#### *Evolución de la PEA según relación de dependencia, 1940-2006*



Fuente: Cruz Saco, M. A.; Seminario, B.; Leiva, F.; Moreno, C. y Zegarra, M. A. *El Porvenir de la Vejez en el Perú: Demografía, Empleo y Ahorro*. Lima: Universidad del Pacífico, 2018.

La Planilla Electrónica (PE) de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat) y del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), es el registro de los empleados con contribuciones a la seguridad social. Los propios trabajadores contribuyen a un sistema previsional (ONP, AFP u otro) y los empleadores contribuyen a EsSalud. La PE se introdujo a partir del 2011 y desde el 2013 publica información detallada. El cuadro n° 4 presenta la composición del empleo dependiente únicamente en la PE según sector privado y sector público. Ahí observamos que, del total de una PEA cercana a 18 millones, solo cinco millones de trabajadores dependientes están registrados en la PE. Y si consideramos que aproximadamente la mitad de la PEA es dependiente, entonces, de los nueve millones de trabajadores dependientes, solo el 56% está registrado, con una evasión del orden del 44%. Podemos notar también que en el sector privado el sesgo de género es más elevado. Ello se debe a que en el sector público un gran número de trabajadores son mujeres en actividades de educación, salud y en labores administrativas del gobierno a todo nivel. El porcentaje sin determinar se refiere principalmente a registros de trabajadores que se encuentran en proceso.

Del total de trabajadores registrados en la PE, dos terceras partes contribuye a una AFP, el resto a la ONP y, una proporción más pequeña, a alguna caja (militar, magisterial u otra).

**Cuadro n° 4**  
**Trabajadores en la Planilla Electrónica (PE) según sector**  
**privado o público, y según género**  
**2013 y 2018**

	2013	2018
<b>Total empleo registrado</b>	<b>4 339 129</b>	<b>4 942 968</b>
<b>Sector privado</b>	<b>3 130 592</b>	<b>3 597 123</b>
Mujeres %	32.0	33.6
Varones %	64.6	60.5
Sin determinar %	3.4	5.9
<b>Sector público</b>	<b>1 208 537</b>	<b>1 345 845</b>
Mujeres %	40.1	45.2
Varones %	54.8	51.9
Sin determinar %	5.1	2.9

Fuente: Planilla Electrónica (PE) del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), 2019. Elaboración propia.

La PEA cubierta por la seguridad social, que incluye las contribuciones previsionales, es de menos de la tercera parte. Esta proporción se obtiene al dividir el total del empleo registrado en el cuadro n° 4 entre la PEA total que alcanza alrededor de 18 millones. Cabe mencionar que esta cobertura activa ha descendido el 2020 debido a la pandemia porque generó desempleo de las ocupaciones que están registradas en la PE.

La evolución de la cobertura activa total y por parte de cada pilar contributivo, AFP y ONP, se presenta en el gráfico n° 6. La cobertura activa se define como la proporción de trabajadores que cotizan y se presenta en el panel A. La cobertura pasiva se define como la proporción de personas de 60 años y más (60+) que recibe una pensión contributiva (por parte de la AFP, ONP u otra caja) y Pensión 65 (P65). Las personas beneficiarias de una

pensión pueden incluir pensiones de jubilación, de viudez o de sobrevivencia. La trayectoria de la cobertura pasiva se presenta en el panel B.

El sistema de seguridad social fue estructuralmente reformado en 1993. Se separó el aseguramiento de la salud, EsSalud, del aseguramiento de la vejez mediante la creación de las AFP y la ONP. La ONP continuó siendo el pilar público de reparto, pero sus parámetros fueron reformados y estandarizados para todos los cotizantes. El panel A muestra la manera cómo se reconstituye la cobertura, poco a poco, desde un bajo nivel debido a la reforma estructural que obligó a la reafiliación y a nuevas afiliaciones. En la actualidad, la cobertura activa es incluso menor que aquella cobertura nominal publicada por el Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS). En otras contribuciones, hemos analizado la historia de la seguridad social y los factores más importantes que determinan la cobertura activa presentada en el panel A<sup>24</sup>.

Destacamos acá que la tasa de crecimiento de la cobertura activa se estancó entre el 2012 y el 2016, se elevó el 2017/2018 y cayó nuevamente el 2019. Obviamente, la caída es grave este 2020, aunque no mostramos los datos. Cabe recalcar que la ONP no ha publicado sus estadísticas más recientes y que la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) las publica para las AFP. Como referencia, el número de cotizantes a diciembre del 2019 era de 3.2 millones y a junio del 2020 de 2.5 millones (SBS, consulta en línea). Adicionalmente, es de destacar que el índice de cotización

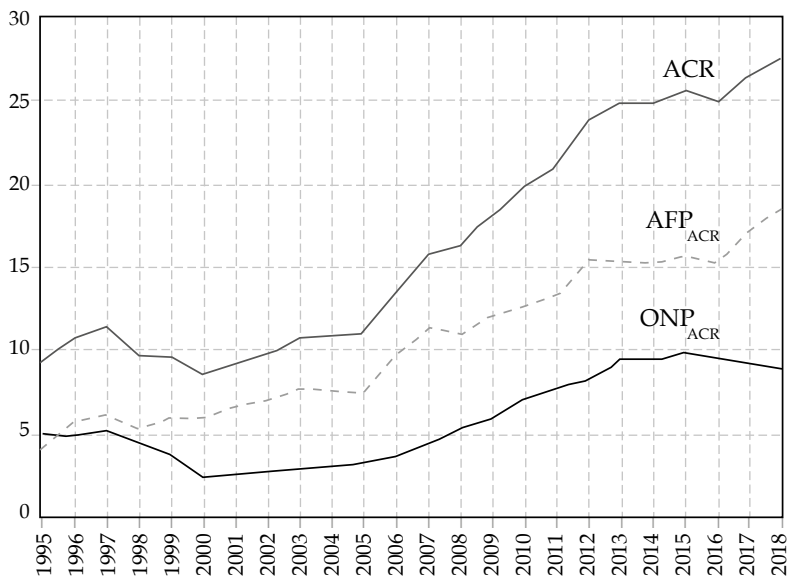
---

<sup>24</sup> Cruz Saco, M. A. «The Pension System Reform in Peru: Economic Rationale versus Political Will». En: M. Cruz Saco y C. Mesa - Lago, eds. *Do options exist? The reform of pensions and health care in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1998; Cruz Saco, M. A.; Seminario, B.; Leiva, F.; Moreno, C. y Zegarra, M. A. *El Porvenir de la Vejez en el Perú: Demografía, Empleo y Ahorro*. Lima: Universidad del Pacífico, 2018; Cruz Saco et al. *La desestructuración del sistema peruano de pensiones*. Lima: Universidad del Pacífico, 2018; Cruz Saco, M.A. «A Shaky Social Protection System Spells Vulnerability. Growing Older in 21st-century Peru». *Revista, Harvard Review of Latin America*, vol. 19, n.º 2. Cambridge: Cambridge University Press, 2019, pp. 1-7; Cruz Saco, M.A. y Gil, M. «The pension system in Peru: Parallels and intersections». *International Journal of Social Welfare*, 2021.

ha descendido de un poco más de 40% a ligeramente sobre 30% en el mismo periodo (SBS, consulta en línea). La caída en el número de cotizantes es consecuencia tanto del desempleo motivado por la pandemia como de la incertidumbre que tiene la población sobre el futuro del sistema previsional. Notamos que a pesar de la breve recuperación de la cotización el 2017-2018, el crecimiento reciente de la cotización es menor a la tasa de crecimiento económico<sup>25</sup>.

### Gráfico n° 6 Cobertura activa y pasiva en el Perú

A. Cobertura activa, 1995-2018



Notas:

ACR es la tasa de cobertura total de la PEA.

AFP<sub>ACR</sub> es la cobertura activa por las AFP.

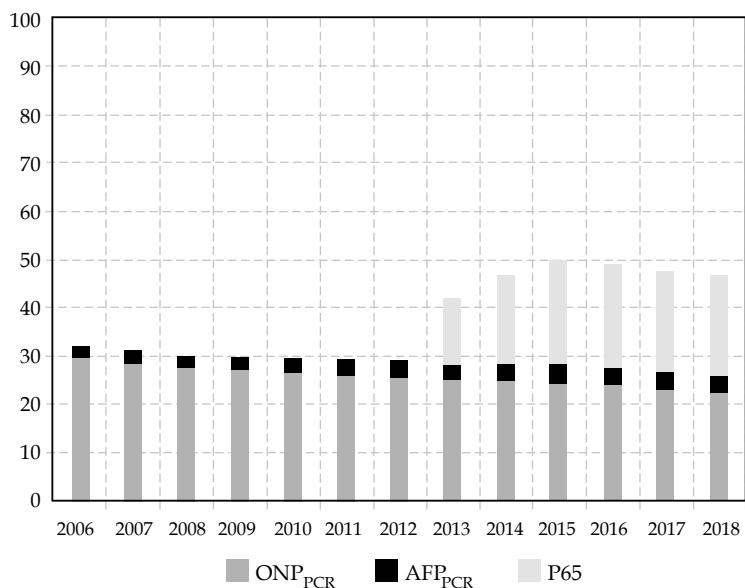
ONP<sub>ACR</sub> es la cobertura activa por parte de la ONP.

Fuente: Cruz Saco, M.A. y Gil, M. «The pension system in Peru: Parallels and intersections». *International Journal of Social Welfare*, 2021.

<sup>25</sup> Cruz Saco, M.A. y Gil, M. «The pension system in Peru: Parallels and intersections». *International Journal of Social Welfare*, 2021.



## B. Cobertura pasiva, 2006-2018



Notas:

P65 es el programa de reducción de pobreza Pensión 65.

AFP<sub>PCR</sub> es la cobertura pasiva por parte de las AFP.

ONP<sub>PCR</sub> es la cobertura pasiva por parte de la ONP.

Fuente: Cruz Saco, M.A. y Gil, M. «The pension system in Peru: Parallels and intersections». *International Journal of Social Welfare*, 2021.

Un desafío importante derivado de la baja cobertura activa, una de las más bajas en América Latina, es la desprotección de las personas cuando lleguen a su vejez. La vulnerabilidad es mayor entre las mujeres debido a su menor participación en el mercado laboral, la brecha de ingreso del trabajo que las afecta negativamente, su mayor frecuencia en estar en el mercado laboral y fuera de este, y su mayor ocupación en actividades de servicios no registradas. Arlette Beltrán y Pablo Lavado<sup>26</sup> han mostrado que la mujer realiza 2.5 veces más labores domésticas que los varones. Estas

<sup>26</sup> Beltrán, A. y Lavado, P. *El impacto del uso del tiempo de las mujeres en el Perú: un recurso escaso y poco valorado en la economía nacional*. Lima: Documentos CIUP, 2014.

labores no son remuneradas y muestran la enorme inequidad de género que existe en el Perú.

El panel B del gráfico n° 6 muestra la trayectoria de la cobertura pasiva entre el 2006 y el 2018. Ahí se ve que una menor proporción de personas 60+ tienen una pensión contributiva. Descienden, como es de esperar, los beneficios de las pensiones de la ONP. Aunque las pensiones pagadas por las AFP iniciaron un alza entre el 2008 y el 2015, las leyes que permiten el retiro del 95.5% del fondo ahorrado, del 25% para adquisición de vivienda -ley del 2016-, los tramos adicionales de hasta tres y hasta cuatro unidades impositivas otorgadas en abril y en diciembre del 2020, respectivamente, han reducido enormemente la posibilidad de obtener una jubilación en las AFP. Básicamente, la mayoría de los afiliados retiró el 95.5% de su fondo cuando se pudo (en este punto, vale la pena resaltar que dos terceras partes de las mujeres mayores 60+ carece de una pensión contributiva)<sup>27</sup>.

En el año 2012 se implementó P65 por acción de la exministra Carolina Trivelli (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - Midis), cuyo despacho creó este programa con el fin de reducir la pobreza extrema. P65 cubre en la actualidad a más de medio millón de personas con una ligera proporción mayor para beneficiarias. Como observamos en los histogramas claros -que representan P65-, entre los años 2013 y 2018, este beneficio eleva la cobertura pasiva. Sin embargo, el crecimiento anual de la población 60+ combinada con la reducción de la población beneficiaria de una pensión contributiva genera que la proporción cubierta con algún tipo de pensión (contributiva y social) disminuya.

La conclusión de este análisis es que la baja cobertura activa y el sesgo de género del empleo están motivando la creciente

---

<sup>27</sup> Beltrán, A.; Cruz Saco, M.A. y Pérez, L. «El ciclo de vida de las adultas peruanas: de brechas laborales a envejecimiento». A. Beltrán, C. Sanborn y G. Yamada, eds. *Bicentenario del Perú: Contribuciones para su desarrollo*. Lima: Universidad del Pacífico, 2021.

desprotección de las personas mayores, con una mayor incidencia entre las mujeres.

### *c. El inesperado gran desafío: COVID-19*

Gruesas fallas de mercado y de gobierno expusieron a un gran número de personas al trágico impacto de la COVID-19 en el Perú, así como en muchos países de América Latina. La ausencia de una adecuada infraestructura sanitaria, desde el nivel de atención primario hasta el nivel de mayor complejidad, y la precariedad del empleo, generaron miles de situaciones extremadamente dolorosas. De un lado, las personas infectadas no pudieron ser atendidas oportunamente y, de otro lado, miles de personas salieron a trabajar «para no morir de hambre», no siempre con suficiente protección –uso de mascarillas, distanciamiento social y lavado de manos–. De acuerdo a la Cepal<sup>28</sup>, América Latina podría iniciar otra «década perdida» en vista de la elevación de la pobreza a 30%, la caída del ingreso en 8%, el sustancial incremento de la informalidad y la reducción de algunas actividades importantes que ya no generan puestos de trabajo o mayor ingreso por incrementar las exportaciones, como por ejemplo el turismo<sup>29</sup>. Ciertamente, la recuperación económica esperará una mitigación importante de la pandemia, pero pocos creen que esta seguirá la forma de una «V». Cabe mencionar que a los pocos meses de la reapertura, en muchos países pareció que la recuperación era más rápida de lo esperado. Sin embargo, progresivamente esta recuperación se desaceleró debido a que la reconstrucción de trabajadores se hizo más lenta y a los rebotes del contagio de COVID-19.

---

<sup>28</sup> Cepal. *Addressing the growing impact of COVID-19 with a view to reactivation with equality: new projections*. Santiago de Chile: Cepal, 2020.

<sup>29</sup> FMI. *World economic outlook, October 2020: A long and difficult ascent*. Washington D.C.: FMI, 2020.

El gobierno de Martín Vizcarra procuró mediante su pronta cuarentena –desde el 15 de marzo del 2020– e intervenciones públicas, mitigar los contagios y asegurar, posteriormente, la recuperación económica. La política monetaria del BCRP y el gasto fiscal intentaron minimizar la caída del producto, una de las caídas más elevadas en la región. A pesar de estos intentos, la respuesta de la población comprometió su propia seguridad sanitaria. Adicionalmente, el gobierno enfrentó dificultades para entregar transferencias monetarias a familias y facilidades crediticias a microempresarios y establecimientos de todo tamaño. El desempleo entre trabajadores registrados creció enormemente y al mismo tiempo la informalidad se extendió. La pandemia afectó proporcionalmente más a las familias de bajos ingresos quienes, además, han registrado dolorosas pérdidas de seres queridos. Recordemos que la fatalidad de la COVID-19 en el Perú se encuentra entre las más elevadas a nivel global.

## Conclusiones

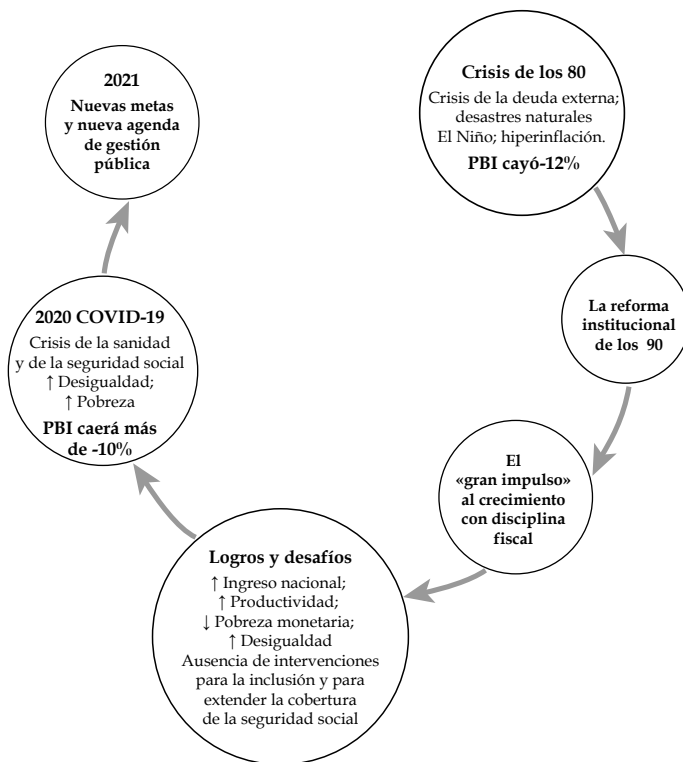
Este es un momento de reflexión. Celebramos el bicentenario de la República y nos encontramos en medio de una pandemia. Desde inicios de los 90 adoptamos instituciones y objetivos de crecimiento sintonizados con una nueva era de globalización y apertura.

Hemos alcanzado algunos logros significativos que incluyen el incremento del ingreso *per cápita*, el incremento de la productividad y la reducción de la pobreza monetaria. Al mismo tiempo, la sociedad peruana continuó enfrentando algunos desafíos relevantes. Estos incluyen, en primer lugar, la exclusión y la desigualdad. No solo del ingreso sino también de la riqueza, oportunidades y posibilidades de ejercer las libertades y los derechos humanos a los que todas y todos tenemos derecho. Otro desafío mayor es la precariedad de nuestro mercado laboral, que impide el acceso a la seguridad social por parte de la mayoría de trabajadores, siendo las mujeres

las más afectadas. Así, durante la adultez, los adultos mayores carecen de una protección social y son asistidos principalmente por sus familias. Por último, la pandemia puso sobre el tapete la gran vulnerabilidad de la mayor parte de la población. A pesar de los esfuerzos por parte de actores en la sociedad civil, sector privado y público, y otros colectivos en apoyo a la población más vulnerable, nuestras instituciones e infraestructura se mostraron débiles para mitigar de manera efectiva el contagio de la COVID-19, y asegurar así la integridad física y económica de la población.

El gráfico n° 7 muestra el ciclo de la globalización en el Perú con sus características más resaltantes. Las conclusiones de nuestro análisis nos llevan a la siguiente reflexión: necesitamos priorizar nuestras metas de largo plazo y formular un plan progresivo de acción. Un buen plan. Directo. Transparente. Decidido. Para todas y todos. Solo así estaremos más preparados para darle valor al crecimiento económico. En particular, requerimos sostener nuestro crecimiento económico. Además, es prioritario montar y consolidar los seguros necesarios para protegernos de los riesgos sociales y económicos que, inevitablemente, enfrentamos y enfrentaremos en el futuro cercano.

**Gráfico n° 7**  
***El ciclo de la globalización en el Perú desde la crisis de los 80***



Elaboración propia.