

**Las instituciones en América Latina y el Caribe
como el pilar fundamental del crecimiento
económico de largo plazo**

Contenido

1. Resumen Ejecutivo
2. Introducción
3. Antecedentes
 - 3.1 ¿Qué entendemos por instituciones?
 - 3.2 ¿Dónde radica la importancia de las instituciones? Algunas ideas preliminares
 - 3.3 Una aproximación a la percepción de institucionalidad en América Latina y el Caribe
4. Análisis
 - 4.1 El punto de partida: la implicancia de las instituciones en los grandes sectores económicos
 - 4.2 La estabilidad macroeconómica
 - 4.3 El clima de negocios
 - 4.4 Infraestructura e institucionalidad: un enfoque necesario para el desarrollo económico
 - 4.5 Educación y acceso a servicios
5. Conclusiones y recomendaciones

Resumen ejecutivo

En el presente ensayo se tomará a las instituciones como eje fundamental de análisis, describiendo la forma en que afectan a los principales factores del crecimiento económico de largo plazo: estabilidad macroeconómica, clima de negocios, infraestructura, educación y acceso a servicios. Para ello se aplican algunos ejemplos reales de la interacción entre instituciones y los factores mencionados. Además, previo al análisis se incluye una sección donde se explica la importancia de las instituciones junto a la definición que nos guiará a lo largo del ensayo. Se concluye que, a pesar de las diferencias en formas de producción que puedan tener los países, las instituciones son un problema común que debe ser prioridad en cualquier territorio.

Introducción

El crecimiento económico con sostenibilidad macroeconómica es, sin duda alguna, uno de los objetivos siempre priorizados por los hacedores de política económica de los países. Pero debemos tener en cuenta que ese mismo crecimiento no es un fin sino un medio para maximizar el bienestar social de la población. Así, sería prudente cuestionarnos el *qué* mejorar para acercarnos a un crecimiento sostenido y *cómo* aportar al bienestar social.

Entonces, algunas de las preguntas que alguien puede hacerse al momento de reflexionar sobre los determinantes del crecimiento económico pueden ser ¿Qué tanto ha aumentado la inversión pública?, ¿Cuál es la tendencia del consumo privado?, ¿Cómo fue el desempeño del sector minero? Y está bien, esos son puntos del sector real que traen consecuencia en el crecimiento económico. Sin embargo, debemos ampliar el panorama que observamos y dar una mirada más profunda a nuestro entorno para capturar el *problema madre* que afecta a América Latina y el Caribe: la debilidad de sus instituciones.

Veremos que las implicancias de la debilidad institucional van desde influir en el desarrollo de proyectos de inversión pública y privada, acrecentar la desigualdad en el acceso a servicios e incluso manifestarse en protestas sociales. Por lo tanto, si se tiene por objetivo retomar la senda del crecimiento económico y consolidar la sostenibilidad macroeconómica en los países de América Latina y el Caribe, encontraremos en la debilidad de las instituciones uno de los primeros problemas a resolver en nuestra región.

Antecedentes

¿Qué entendemos por instituciones?

Para comprender íntegramente este concepto debemos distinguir entre instituciones y organizaciones. Por un lado, una organización comprende un *grupo de individuos* que trabaja de manera colectiva para la obtención de un objetivo común, mientras que las instituciones son un conjunto de *normas formales e informales* que estructuran la forma de comportamiento de los individuos y organizaciones dentro de una sociedad (Burki & Perry, 1998).

Dada la definición previa, nuestra siguiente distinción a realizar sería la de *formalidad e informalidad* institucional. Dentro del campo de *normas formales* están, por ejemplo, la Constitución Política, leyes emitidas por un gobierno regional, disposiciones de algún ministerio sobre un conjunto de hechos a realizar o simplemente el código de asistencia y puntualidad en una microempresa. Así, las *normas formales* tienen la característica o forma general de ser *explícitamente* comunicadas a los individuos, están escritas en algún lado, mientras que las *normas informales* son lo contrario, se relacionan a los códigos de conducta de las personas, ética y su educación.

Los conceptos del párrafo previo junto a los elementos de la tabla 1 nos servirán de referencia para que el lector sepa a qué nos referimos por instituciones cuando las mencionamos a lo largo del ensayo.

Tabla 1: Elementos considerados por el Foro Económico Mundial (FEM) para la evaluación del desempeño institucional de los países

Instituciones
Seguridad
Crimen organizado
Confianza en la policía
Capital social
Independencia judicial
Desempeño del sector público
Peso de la regulación
Eficiencia del sistema legal en resolver disputas
Transparencia
Incidencia de la corrupción
Derechos de propiedad
Protección de la propiedad intelectual
Gobierno corporativo
Adaptabilidad del gobierno

Fuente: FEM

¿Dónde radica la importancia de las instituciones? Algunas ideas preliminares

Es muy probable que en algún momento de nuestras vidas nos hayamos preguntado sobre cuál es la razón de que algunos países tengan mejores resultados en sus agregados macroeconómicos e indicadores de bienestar social que otras naciones. ¿Habría que preguntarnos sobre el rol de los Bancos Centrales en el control inflacionario? ¿Algo sobre la importancia de las reglas fiscales en la reducción de déficits fiscales o eficacia de los programas sociales? Aplicando una idea similar a introducción de este ensayo, la respuesta es sí. Efectivamente, los factores mencionados influyen en el desempeño económico de los países, pero debemos ver *qué* hay detrás de todos ellos.

De acuerdo con Acemoglu et al. (2004), la importancia de las instituciones en el crecimiento económico radica en su papel de brindar los incentivos a los participantes de la sociedad para organizar la producción e invertir en capital y tecnología. Es a partir de la existencia o inexistencia de incentivos para la inversión donde comenzaremos a notar diferencias en el desempeño de las economías. Por ejemplo, Djankov et al. (2002) encontraron sustanciales diferencias en los costos de abrir un negocio de mediano tamaño para un grupo de países. Mientras que en Estados Unidos el costo era menor al 0.02% de su PBI per cápita en 1999, la cifra aumentaba para el caso de Kenia y República Dominicana para el mismo año (1.16% y 4.95% de sus PBI per cápita, respectivamente). Notamos entonces que distintas instituciones generan distintos obstáculos al emprendimiento de las personas, lo que indirectamente traerá consecuencias en el crecimiento económico. Otro ejemplo ilustrativo lo encontramos en el caso de la Inglaterra del siglo XVII que dio un paso importante hacia el crecimiento económico sostenido tras el establecimiento de instituciones que incentivaban la inversión, comercio e innovación. Específicamente, el accionar de las instituciones inglesas se basaban en una serie de leyes (como sabemos, instituciones *formales*) que protegían los derechos de propiedad, eliminaron los impuestos arbitrarios junto a los monopolios (Acemoglu & Robinson, 2012). Evidentemente, el buen accionar de las instituciones constituye indiscutiblemente la base de cualquier crecimiento económico sostenido, he ahí una de las principales ideas del presente ensayo.

En esa línea, Parodi (2019) resalta la trascendencia del desarrollo institucional como medio para alcanzar un crecimiento económico sostenido y así mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de América Latina y el Caribe. Parodi sustenta su idea en el rol de las instituciones: “determinan la eficiencia y existencia tanto del mercado como de organizaciones públicas y privadas. Las instituciones eficientes deben proveer reglas claras, coherentes, predecibles, creíbles y uniformemente aplicadas”.

Podemos extraer algunas palabras interesantes de las afirmaciones de Parodi: *claridad, predictibilidad y credibilidad*. Estos términos son de uso frecuente en la literatura macroeconómica ya que guardan una fuerte relación con el desempeño de la misma. Vamos con un ejemplo. Supongamos que existe una iniciativa de inversión que busca entrar al Perú para invertir en las operaciones de la minera Antapaccay, si encuentra un marco legal claro, condiciones políticas predecibles e instituciones formales cuyas medidas sean creíbles (es decir, sus proyectos económicos y sociales resultan factibles), entonces sería muy probable que el inversionista tome la decisión de invertir en Antapaccay porque existe un entorno *predecible* que se traduce en un bajo riesgo de conflictos sociales (dadas la *confiabilidad* de las medidas gubernamentales) y, por lo tanto una asegurada continuidad de operaciones mineras. Y aquí podemos notar que la importancia de la institucionalidad parte desde el plano microeconómico y trasciende a lo macroeconómico. Justamente sobre el ejemplo expuesto sobre Antapaccay hay evidencia empírica documentada por Saldarriaga et. al (2018) donde se resalta los encadenamientos productivos que surgen en esta actividad extractiva los cuales se traducen en beneficios macroeconómicos y mejoras en la calidad de vida de los pobladores.

Como hemos visto, la importancia de la institucionalidad se refleja tanto en el plano micro y macroeconómico de las naciones. Por lo tanto, las instituciones, tanto *formales* como *informales*, que rijan en los países serán fundamentales determinantes de la senda de crecimiento a largo plazo que tomen sus territorios.

Una aproximación a la percepción de institucionalidad en América Latina y el Caribe

Dada la naturaleza cualitativa del factor institucional, no existe un indicador de institucionalidad como tal que nos diga “cuánto” de institucionalidad tiene un país. Sin embargo, organizaciones como Latinobarómetro han realizado interesantes encuestas para describir la percepción del desempeño institucional por parte de los ciudadanos de América Latina y el Caribe.

Tabla 2: Percepción de confianza de la población de un país hacia... (0 indica confianza inexistente y 100 confianza total)

País	Confianza Interpersonal	Confianza en la Policía	Confianza en el Poder Judicial	Confianza en el Gobierno	Confianza en el Congreso
Argentina	18	38	24	22	26
Bolivia	15	23	23	33	28
Brasil	4	47	33	7	12
Chile	14	48	26	38	17
Colombia	20	47	23	22	20
Costa Rica	10	51	49	33	27
Ecuador	14	46	23	25	25
El Salvador	13	22	14	10	10
Guatemala	20	25	22	15	17
Honduras	14	33	25	25	21
México	14	19	23	16	22
Nicaragua	18	21	15	20	15
Panamá	12	-	21	16	26
Paraguay	12	34	24	26	25
Perú	17	32	16	13	8
R. Dominicana	11	24	21	22	20
Uruguay	14	59	39	39	33
Venezuela	20	12	18	17	20
Latinoamérica	8	35	24	22	21

Fuente: Latinobarómetro (2018)

Las implicancias del resultado de esta encuesta nos transmiten la idea de que existe un nivel muy bajo en la confianza que tienen los ciudadanos respecto a las instituciones en América Latina y el Caribe. Ello

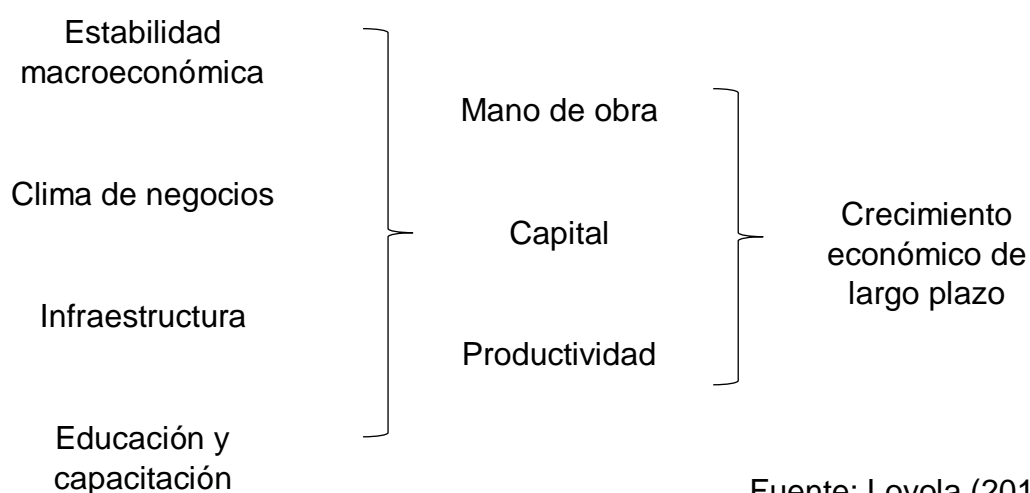
Análisis

El punto de partida: la implicancia de las instituciones en los grandes sectores económicos

Anteriormente hemos revisado algunas implicancias de la institucionalidad en el crecimiento económico; sin embargo, lo hemos hecho -en cierta medida- de forma superficial, es por ello que en esta sección se explicará el papel fundamental que juegan las instituciones sobre los principales motores de crecimiento a largo plazo. En primer lugar, para comprender de mejor manera la idea que se quiere transmitir debemos tener una noción del concepto de programa financiero. “La selección de políticas macroeconómicas orientadas a restablecer o mantener el equilibrio interno y externo y su incorporación a un escenario cuantitativo que abarca diversos sectores de la economía conforman lo que se conoce como programa financiero” (Croce, Da Costa, & Juan-Ramón, 2002).

Es sobre el concepto y los canales de transmisión implícitos en la programación financiera que basaremos la idea central de institucionalidad como el “punto de partida”. Analicemos el tema tramo por tramo: para llegar al crecimiento económico estable en el largo plazo se debe incrementar el capital, productividad y la mano de obra. Para lograr una mejoría en los factores de producción es necesario gozar de estabilidad macroeconómica, clima de negocios predecible, buena infraestructura y mejor calidad en educación.

Figura 1: Pilares del crecimiento económico a largo plazo



Fuente: Loyola (2014)

Dado que la buena institucionalidad es una condición necesaria para el buen desempeño de estos factores, llegamos a la conclusión de que la institucionalidad es uno de los puntos de partida en el camino de los países hacia el crecimiento sostenido.

La idea detrás mencionar el concepto de programación financiera se puede reducir a un frase simple: coordinación o relación de políticas. El crecimiento de largo plazo se logra mediante la aplicación coordinada de políticas macroeconómicas y sectoriales, es desde ahí que surgen efectos en cadena que finalmente impactarán en las variables relacionadas al nivel de vida de las personas (acceso a servicios básicos, educación, ingresos, tasa de desempleo, etc.).

La estabilidad macroeconómica

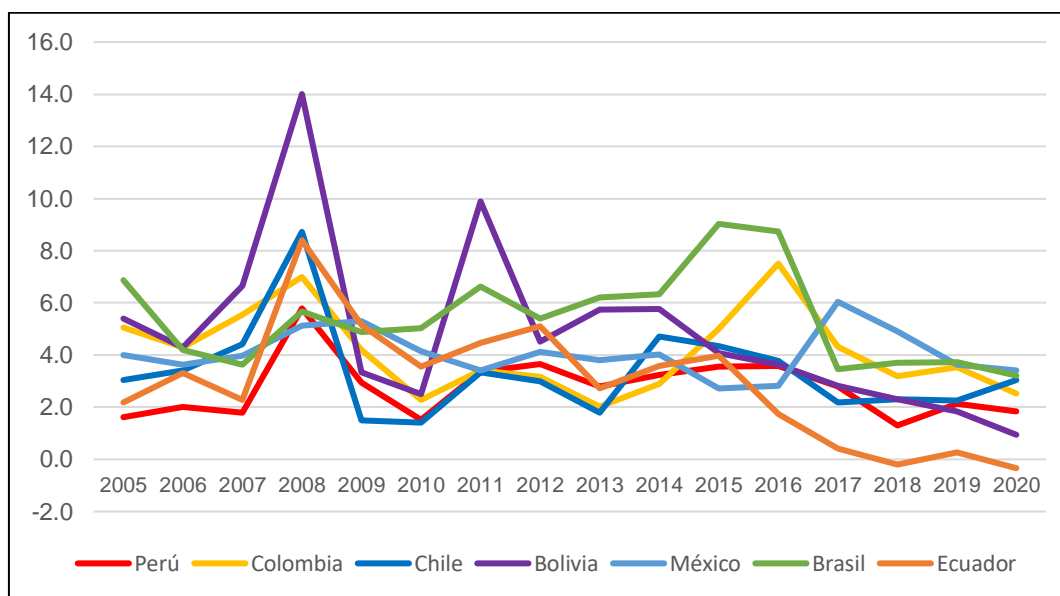
Entendemos por estabilidad macroeconómica a la situación en la que la volatilidad de los precios, la actividad económica, los salarios y las cuentas de balanza de pagos son de trayectoria predecible (Le Fort et al., 2020). Dentro del concepto de estabilidad macroeconómica siempre está implícita la coordinación de varios sectores relevantes en el análisis: nos referimos a los sectores de política económica (monetaria y fiscal), real y externo.

Dada la importancia de un entorno macroeconómicamente estable, debemos preguntarnos si es que algún indicador es de más relevancia que los demás. En esa línea, Vega (2013) hace una buena recopilación de los principales indicadores considerados por entidades como el FMI, BID y el FEM para la medición de la estabilidad macroeconómica. Entre los indicadores más usados por las entidades mencionadas están los que se relacionan a un manejo sólido de la política fiscal (ratios déficit fiscal/PBI, gasto público/PBI, etc.), política monetaria (tasa de inflación), estabilidad financiera y sostenibilidad externa.

Para el caso de la política macroeconómica peruana, la mejor manifestación de buena institucionalidad está en la separación o aislamiento de los ciclos políticos sobre la toma de decisiones concernientes al Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). Hablamos de la autonomía del BCRP, la cual le brinda un amplio margen de maniobra para aplicar una política monetaria tal que no esté subordinada a lo que otra entidad gubernamental le ordene.

La razón de mencionar su característica de autonomía se remonta a uno de los episodios más oscuros en cuanto a economía peruana se refiere: la hiperinflación, hiperinflación que fue ocasionada por el mismo BCRP cuando cumplía la función de financiar al Gobierno Central y cubrir la brecha fiscal del mismo. Es desde su autonomía, otorgada en la década de 1990, que el BCRP deja el rol de financiar al Gobierno Peruano y aplicó varios cambios en la aplicación de sus instrumentos de política monetaria. Durante este llamado periodo de desinflación (1991 – 2001) la política monetaria peruana pasó de un esquema de metas monetarias al conocido régimen de metas explícitas de inflación. Así, la “reingeniería” de la política monetaria peruana fue un proceso gradual en el que no solo se debía restaurar un nivel bajo y estable de inflación, sino que además se debía recuperar la *credibilidad* en la autoridad monetaria del Perú (Rossini & Vega, 2007).

Figura 2: Inflación en algunos países de América Latina



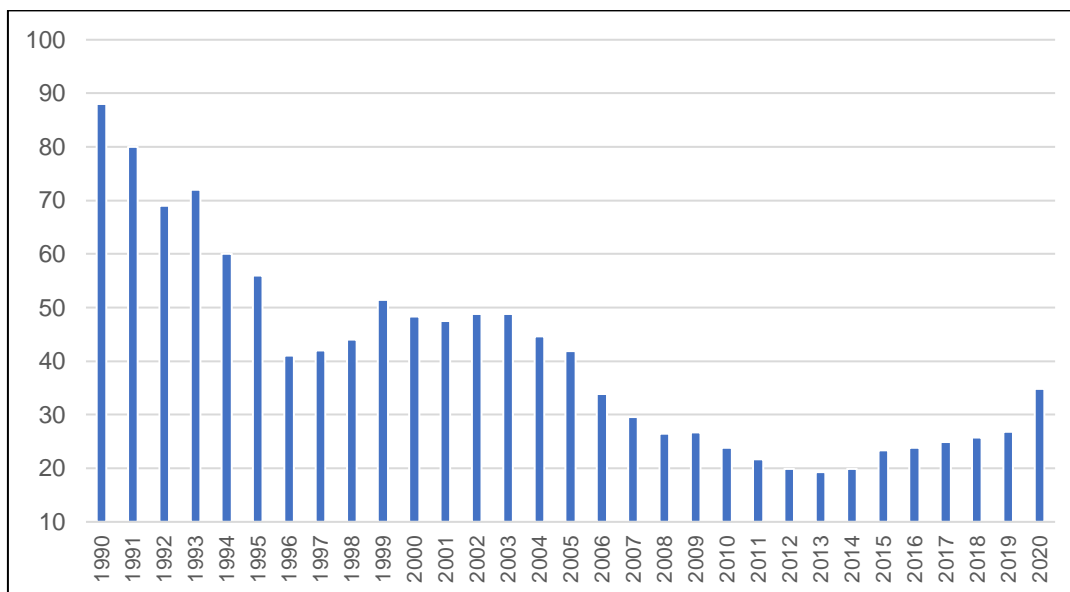
Fuente: World Economic Outlook

Por el lado de la política fiscal, la institucionalidad se manifiesta a través de las reglas fiscales. Como menciona Pereyra (2000), el uso de reglas fiscales es indicador de responsabilidad en el manejo de las medidas económicas en un marco de búsqueda de la estabilidad económica. De esa forma, los resultados de la aplicación de reglas fiscales en el Perú se tradujeron en una serie de mejoras en los indicadores de las finanzas públicas del Perú: la disminución del

riesgo país y deuda pública, mejoras en la calificación crediticia y la reducción de los intereses de la deuda del SPNF como porcentaje del PBI. Tal como afirman Mendoza y Anastacio (2021): “la diferencia parece haber sido idiosincrática”, las políticas aplicadas junto a la legislación fiscal fueron los factores diferenciadores que impulsaron el desempeño de las finanzas públicas peruanas.

Así, un manejo responsable de la política fiscal (política tributaria, gasto y endeudamiento) impulsado por una base de reglas fiscales constituyen la receta adecuada para preparar un ambiente de confianza y predictibilidad en el entorno de actividades económicas.

Figura 3: Deuda pública total del Perú, como % del PBI



Elaborado a partir de datos del BCRP y Mendoza y Anastacio (2021)

Como hemos visto, las políticas monetaria y fiscal tienen en las instituciones *formales* a un importante componente que funciona como una base para todas las medidas que aplican. La política monetaria peruana junto a su autonomía y la política fiscal con las numerosas reglas fiscales han permitido que el Perú sea uno de los países con mayor solidez macroeconómica en el mundo

El clima de negocios

Desafortunadamente las instituciones *formales* no actúan de forma aislada de las *no formales*, sino que son coexistentes. Hay numerosos ejemplos de cómo

malas instituciones *no formales* pueden no solo afectar a la actividad económica, sino peor, al nivel de vida de las personas. Veremos cómo algunas iniciativas de ley y promesas electorales pueden operar en detrimento del beneficio de los agentes económicos y, consecuentemente, deteriorar el clima de negocios.

En el caso peruano, algunos (o muchos, en realidad) de estos ejemplos surgen como medidas impulsadas por el Poder Legislativo en un contexto de extremado populismo. Así, vemos que iniciativas como la ley del tope de tasas de interés o “ley contra la usura bancaria” (El Peruano, 2021) que supuestamente tiene por objetivo proteger a los usuarios de los “excesivos cobros de interés por parte de las entidades financieras” en realidad tiene el efecto de excluir del sistema financiero a aquellas personas que no estarían dentro del nuevo límite o tope de tasa de interés que las entidades financieras deberán cobrar. Por lo tanto, las personas que quedarían fuera (encima) del tope de tasas no tendrían otra opción que recurrir a los préstamos informales (créditos brindados por familiares, amigos, etc.), probablemente exponiéndose a un cobro de interés mayor al que hubieran pagado a una entidad financiera formal. Hablamos entonces de un resultado que implica no solo la mayor incidencia en informalidad de créditos, sino que también hay un perjuicio a las finanzas de las familias excluidas por esta “ley contra la usura bancaria”.

Como si no fuera suficiente lo anterior, al momento de redactar este ensayo hay una iniciativa de facultar al Banco de la Nación (BN) a que amplíe sus servicios de brindar crédito y captar ahorros a todo el público. Esta iniciativa, según afirman quienes la promueven, tiene por objetivo “continuar con la reducción de las tasas de interés que los usuarios pagan haciendo que el BN compita con la banca privada” (Diario Gestión, 2021). Actualmente, el BN solamente brinda créditos y capta ahorros de personas ligadas laboralmente al sector público y pensionistas del mismo, así que incrementar el universo de usuarios solicitantes de créditos al BN implica una serie de problemas tales como el incremento del riesgo de las operaciones del BN, distorsionar el rol subsidiario que le compete al Estado (establecido por la Constitución), además del peligro que supone para la caja fiscal, entre otros.

Los casos expuestos en los párrafos previos son ejemplos de cómo algunas iniciativas promovidas por un sector del Gobierno pueden a veces resultar

económicamente contraproducentes y alterar las reglas de juego de una semana para otra. Por lo tanto, las medidas de política que son propuestas sin un estudio económico riguroso sobre sus posibles impactos en los agentes son, mayormente, medidas apegadas al populismo. Tal es el caso de la época de elecciones presidenciales: conforme se van difundiendo las propuestas de los candidatos que lideran las encuestas es cuando notaremos una mayor volatilidad en las expectativas de los inversionistas, siempre y cuando las propuestas de los candidatos sean “anti-mercado” o de corte populista.

Así, lo más probable es que los inversionistas decidan una de dos posibles situaciones en caso perciban un entorno político muy variable o, mejor dicho, un entorno cuyas instituciones *formales e informales* son inestables: 1) posponer sus operaciones en el país en cuestión o 2) retirar sus inversiones del país. Una investigación que sustenta este punto de vista es la de Mendiburu (2010), quien encuentra que la inversión en el corto plazo es determinada por las expectativas de los empresarios sobre el entorno económico. Así, queda claro que el clima de negocios de cualquier país siempre estará en función del desempeño de las instituciones del mismo territorio.

Infraestructura e institucionalidad: un enfoque necesario para el desarrollo económico

¡Entramos a otro tema muy interesante! Infraestructura, desarrollo, cumplimientos de plazos de ejecución, gasto público e inversión privada. Todas son palabras íntimamente ligadas al crecimiento económico, pero también son objeto de la influencia de las instituciones que interactúan con el sector económico de la construcción. Bajo esa idea, la Organización de las Naciones Unidas para la agricultura (FAO) reconoció la trascendencia de la infraestructura junto a las instituciones como los habilitadores esenciales e importantes para llegar a la competitividad y desarrollo (Da Silva et al., 2013).

Figura 4: Condiciones identificadas por la FAO para el desarrollo de la competitividad



Fuente: FAO

No obstante, el análisis no debería limitarse al proceso de construcción de obras físicas, sino que también debe tener un enfoque en la puesta en marcha del servicio que implica cada infraestructura. Así, esta subsección girará en torno a la construcción o implementación de infraestructura y a la puesta en servicio junto a su respectivo mantenimiento necesario para satisfacer la demanda de la población. Veremos que la institucionalidad vuelve a encontrarse presente en ambas fases de vida de un proyecto de infraestructura.

Un documento preparado por funcionarios de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) sostiene que los bajos niveles de inversión pública y privada destinados a obras son los principales causantes de la mala calidad de estas, lo que se traduce en lentos avances para el cierre de la brecha de infraestructura (Sánchez et al., 2017). ¿Cuáles son los factores que inciden en los bajos niveles de inversión (o ejecución de la inversión) en Latinoamérica? Cuando hablamos de ejecución de proyectos de infraestructura debemos tener presente que hay varias etapas por la que se debe pasar. En el campo de la inversión pública, para ser específicos, distinguimos entre tres fases grandes: la formulación, licitación y ejecución de obra. Esos grupos engloban a los llamados hitos, los cuales implican la elaboración de expedientes técnicos, conseguir la

viabilidad y una serie de estudios como los de preinversión, estudios de impacto ambiental (EIA), etc.

Así, los problemas habituales a los que se enfrenta la inversión pública en infraestructura son básicamente de corte técnico e institucional: técnico porque suelen haber deficiencias en los expedientes técnicos de los proyectos, constantes solicitudes de adendas, demoras en la entrega de terrenos y de diversos certificados (uno de los más conocidos es el certificado de inexistencia de restos arqueológicos, el cual es necesario para intervenir en un espacio geográfico). La frecuencia y cantidad de estos problemas son los que habitualmente retrasan la inversión ¿no es casualidad que el promedio de inversión en infraestructura de Latinoamérica no se haya incrementado en la última década!

Tabla 3: Inversión pública en infraestructura, en precios corrientes, moneda nacional y como porcentaje del PBI.

País	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Argentina	1.4	1.5	1.5	1.1	1.2	1.1	0.6
Bolivia	5.4	5.5	6.6	8.7	7.4	6.3	5.3
Brasil	0.9	0.9	0.6	0.5	0.6	0.5	0.4
Chile	1.2	1.4	1.6	1.5	1.3	1.1	1.2
Colombia	2.9	2.0	2.3	1.7	0.9	1.3	1.4
Costa Rica	2.9	2.8	2.5	2.5	2.4	2.1	2.5
Ecuador	4.0	3.2	2.5	2.9	1.8	-	-
El Salvador	1.7	1.1	1.3	1.2	1.1	1.3	
Guatemala	1.0	1.1	0.5	0.5	0.5	0.8	0.9
Honduras	2.2	1.4	1.1	1.7	1.9	1.0	-
México	1.1	1.4	1.2	1.8	0.8	0.7	0.8
Nicaragua	3.4	3.3	3.5	3.6	3.6	3.9	3.9
Panamá	5.1	4.3	4.2	3.0	2.3	2.5	2.6
Paraguay	1.6	1.8	2.0	1.8	2.0	1.7	1.7
Perú	3.1	3.1	2.5	2.6	3.0	2.8	2.1
República Dominicana	1.3	1.7	1.5	1.4	1.7	1.1	0.7
Trinidad y Tobago	1.0	1.1	1.4	1.4	1.1	1.2	1.2
Uruguay	2.4	2.6	2.2	2.1	1.8	1.4	1.4
Promedio países	2.4	2.2	2.2	2.2	2.0	1.8	1.8

Fuente: Infralatom

Un caso real donde se ven las consecuencias de las imprecisiones en los sustentos técnicos por parte de los titulares de las obras y demoras en procedimientos es la situación que atravesó el proyecto Terminal Portuario General San Martín (TPGSM), en Pisco. Para explicar la historia de una forma un poco más didáctica, se realizará un cuadro cronológico.

Tabla 4: Cronología de la solicitud del titular Terminal Portuario de Paracas al SENACE.

Fecha	Acciones y detalles
2014	Terminal Portuario de Paracas (en adelante “concesionario”) obtiene concesión por 30 años.
Junio de 2018	El concesionario, mediante un Estudio de Impacto Ambiental Modificado (MEIA), solicita la construcción de un almacén de minerales y una planta desalinizadora.
Febrero de 2019	Mediante Resolución Directoral N° 00025-2019-SENACE-PE/DEIN , la solicitud es rechazada por la autoridad de certificaciones ambientales, el SENACE. SENACE argumentaba que el concesionario no había evaluado el impacto que la instalación del almacén de minerales ocasionaría, entre otras falencias.
Julio de 2019	Con la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 0061-2019-SENACE/PE se deja sin efecto a la Resolución Directoral N° 00025-2019 de febrero de 2019. ¡Es “como si nada hubiera pasado”, se declaraba la nulidad del rechazo que había emitido el SENACE en febrero del 2019! Haciendo que el MEIA vuelva a etapa de evaluación.

Elaboración propia a partir de información en medios de comunicación.

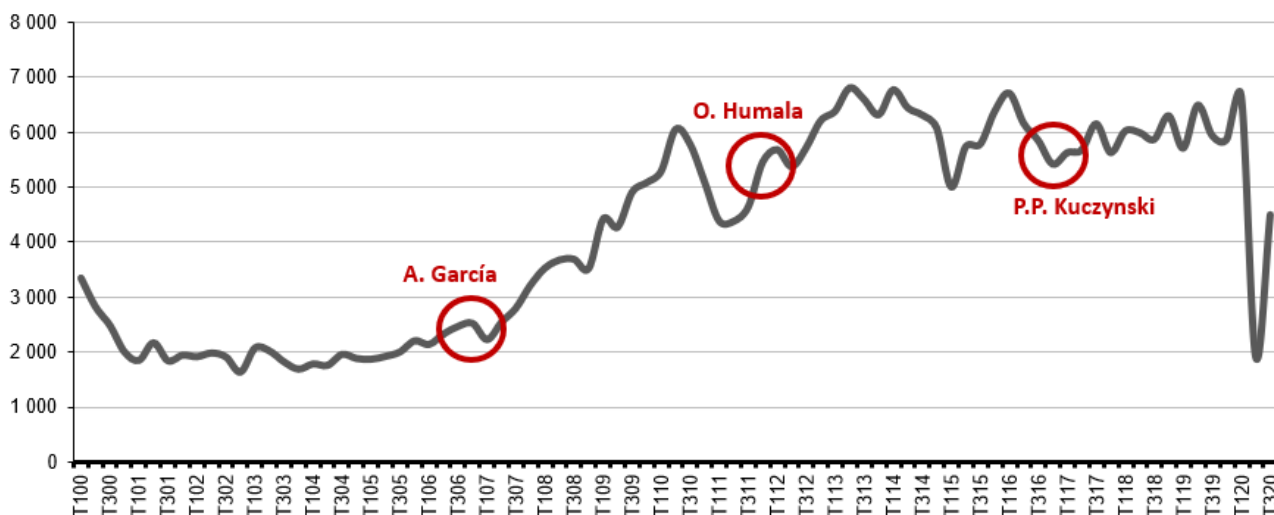
Como hemos visto, más de un año perdido solo por cuestiones de aprobación de certificaciones, incapacidad del titular del proyecto para sustentar la razón de sus solicitud, idas y vueltas en las decisiones del SENACE, etc.

Así, una de las causas más características del retraso en la culminación física de obras es la ineficiencia intencional generada por la **corrupción que hay**

detrás de los proyectos. Sobrecostos, contratación de amigos o personas conocidas para el manejo de puestos trascendentales en la obra, favoritismo hacia una empresa en los concursos públicos de licitación de obras son solo algunos de los problemas fundamentales que aquejan al presente de la infraestructura de servicios públicos en los países. Esta idea se refuerza con lo que argumenta Cavallo et al. (2020): la corrupción es causante de despilfarro, escasez y precios inflados, incidiendo en la reducción de la calidad y cantidad de los bienes y servicios públicos.

El problema derivado de la falta de ética al favorecer intencionalmente a un grupo reducido de personas en los procesos de contratación pública se ve claramente reflejado en épocas de cambio de gobierno. Es ya habitual que, con cada cambio de administración, ya sea a nivel regional o local, los niveles de inversión pública retroceden debido a la entrada de personas que por lo general no son conocedoras de las exigencias del puesto.

Figura 5: Inversión pública trimestral desestacionalizada, soles de 2007.



Elaboración propia a partir de datos del BCRP

Educación y acceso a servicios

“Bienestar” debe ser una de las primeras palabras en las que debemos pensar cuando nos referimos a la educación y al acceso a servicios. La educación es el futuro de nuestros países y de su calidad de hoy dependerá el desempeño económico y social de mañana. Podemos incluso darle un sustento

econométrico al asunto con la famosa ecuación de Mincer (1974), donde demostró la relación e influencia del nivel de escolaridad y experiencia laboral sobre el salario que recibe una persona.

Por lo tanto, y dado que casi la mitad de la población de América Latina se encuentra por debajo de los 25 años (Josephson et al, 2018), hoy la calidad educativa adquiere especial importancia: algún día, gran parte de esa “mitad de población” llegará a su etapa profesional, y es deber de la educación maximizar las probabilidades de un exitoso desarrollo profesional de esa población. En línea con lo anterior, Yao (2016) distingue entre factores básicos (calidad del docente y condiciones o potencial de los alumnos), fluidos (currículo de cursos, metodologías de enseñanza) y sólidos (instalaciones donde se realiza la enseñanza) como los determinantes que, en su conjunto, forman un entorno favorable o desfavorable para la calidad educativa de los alumnos.

Instituciones, infraestructura, educación y ahora conectividad para el acceso a servicios... ¡están relacionadas! Es así como volvemos a resaltar la trascendencia de la infraestructura e instituciones (reflejado en la calidad de los docentes, estos son, instituciones *no formales*) ya que todos los países se vieron forzados a aplicar un periodo de clases virtuales ante la imposibilidad de desplazarse sin exponerse al contagio del COVID-19. En una entrevista, Emanuela Di Gropello, experta en Educación del Banco Mundial, afirmaba que hay un riesgo alto de deserción escolar debido a la pérdida de interacción entre el profesor y alumno (en términos de la investigación de Yao, hablaríamos de un deterioro del factor básico de la educación) y, en mayor medida, a la falta o incapacidad de conectarse a las clases remotas: el problema del acceso al servicio de internet.

Es ahí cuando tocamos otro asunto de suma importancia: el acceso a servicios. Se ha demostrado que, en el caso peruano, y a pesar de experimentar una época de bonanza económica a inicios del siglo XXI, los pobres son los que tienen menos posibilidades de ser atendidos en los servicios públicos, a excepción de los colegios públicos (Yamada & Montero, 2011). La característica de falta de acceso a servicios se incrementa en el caso de los servicios emitidos por Gobiernos Regionales, ministerios y servicios de salud, de acuerdo con los autores.

Entonces, ante esa falta de atención es que se forma la percepción de corrupción en el sector público desde el punto de vista de la población. En esa línea, América Latina registra uno de los indicadores de confianza en sus instituciones más bajos del mundo, según una encuesta realizada por Latinobarómetro (2018) presentada en la tabla 2. Así, la característica que más resalta de la encuesta es que la confianza de las personas en las instituciones *formales* es tan baja como en las *informales* (la confianza interpersonal), evidenciando que el problema de raíz que sufre América Latina y el Caribe es de característica institucional. Simplemente existe un entorno de bajísima confianza producto de la carencia de servicios básicos en algunas localidades, el mal trato que probablemente reciben en ciertas oficinas del sector público junto a la corrupción generalizada.

Tras esta reflexión nos queda claro que, si bien antes de la pandemia ya contábamos con algunos temas a resolver (tal como la brecha de infraestructura), ahora tenemos algunos más que se sumaron o agravaron a los que ya existían, como lo son la situación de la educación junto a la conectividad y acceso a servicios.

Hacia el anhelado círculo virtuoso

Tras haber revisado los principales problemas de los motores de crecimiento vinculados a las instituciones nos queda claro que es urgente la necesidad de aplicar algún cambio para detener el incremento de las brechas existentes en los distintos campos del entorno económico y social. En ese sentido, Vásquez (2012) recopila evidencia sobre el canal de transmisión del crecimiento económico hacia el desarrollo humano. El autor refiere a que el crecimiento económico será favorable para el desarrollo humano siempre y cuando los ingresos percibidos por las familias y Gobierno sean utilizados en beneficio del incremento de las *capacidades* (las *capacidades* implican, desde la perspectiva de Amartya Sen, escribió Vásquez, la libertad que una persona tiene para elegir sus funcionamientos). Por lo tanto, en la investigación citada se habla implícitamente de las instituciones *no formales* y de la calidad de gasto de los agentes económicos.

Entonces, como hemos venido observando, el despegue hacia el crecimiento económico sostenido debe pasar necesariamente por un cambio en las

instituciones. A pesar de que puede resultar obvio plantear una idea así, los ejemplos que se plasmaron en el presente ensayo demuestran la necesidad de un cambio en el entorno institucional. Consecuentemente, nos acercaremos al crecimiento económico sostenido con cada paso hacia una institucionalidad caracterizada por priorizar el bienestar de la población: desde la instauración de la meritocracia, objetividad y transparencia en los procesos de contratación de funcionarios públicos, procesos más estrictos e imparciales en la regulación de mercados (observación de prácticas anticompetitivas, colusorias, etc.), aumento de la calidad del gasto público y en general una mejor performance de las instituciones *formales y no formales*.

Conclusiones y recomendaciones

Si hay algo que tienen en común todas las naciones latinoamericanas es la debilidad de sus instituciones y dado que el problema es de *funcionamiento* (es decir, no es que no existan instituciones, las hay, pero no funcionan como deberían), entonces la recomendación central sería que realizar una reforma a nivel *formal e informal* de las instituciones simultáneamente: 1) incentivar a las autoridades autónomas, aisladas de los ciclos políticos a que ejerzan regulación sobre los procesos públicos en un marco de transparencia. Además, 2) se requiere un consenso a nivel político para evitar trabas en los Poderes Legislativos y así evitar turbulencias en el clima de negocios.

Como vemos, se trata de un cambio necesario a nivel de instituciones *formales y no formales* que, esencialmente, no solo guarda relación con la estabilidad macroeconómica y clima de negocios, sino que también, y mucho más importante, comienza por el cambio de cada uno de nosotros.

Bibliografía

- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Por qué fracasan los países*. Nueva York: Crown Publishers.
- Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. (2004). Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth. En P. Aghion, & S. Durlauf, *Handbook of Economic Growth* (págs. 386-464). Elsevier B.V.
- Burki, J., & Perry, G. (1998). *Más allá del consenso de Washington. La hora de la reforma institucional*. Washington: Banco Mundial.

- Cavallo, E., Powell, A., & Serebrisky, T. (2020). *De estructuras a servicios: el camino a una mejor infraestructura en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Croce, E., Da Costa, M., & Juan-Ramón, H. (2002). *Programación Financiera: Métodos y aplicación al caso de Colombia*. Washington D.C.: Instituto del Fondo Monetario Internacional.
- Da Silva, C. A., Baker, D., Shepherd, A. W., Jenane, C., & Miranda da Cruz, S. (2013). *Agroindustrias para el desarrollo*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- Di Gropello, E. (1 de Junio de 2020). La educación en América Latina enfrenta una crisis silenciosa, que con el tiempo se volverá estridente. (B. Mundial, Entrevistador)
- Diario Gestión. (13 de Mayo de 2021). *Diario Gestión*. Obtenido de <https://gestion.pe/economia/congreso-pretende-que-banco-de-la-nacion-preste-a-personas-y-microempresas-noticia/>
- Djankov, S., LaPorta, R., Lopez-de-Silanes, F., & Shleifer, A. (2002). The regulation of entry. *Quarterly Journal of Economics* 117, 1-37.
- El Peruano. (18 de Marzo de 2021). *Diario Oficial El Peruano*. Obtenido de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-protege-de-la-usura-a-los-consumidores-de-los-servic-ley-n-31143-1936151-1/>
- Josephson, K., Francis, R., & Jayaram, S. (14 de Agosto de 2018). *Banco de Desarrollo de América Latina*. Obtenido de Políticas para promover la culminación de la educación media en América Latina y el Caribe. Lecciones desde México y Chile: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1246>
- Latinobarómetro. (2018). *Informe 2018*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.
- Le Fort, G., Gallardo, B., & Bustamante, F. (2020). Estabilidad macroeconómica y crecimiento económico: mitos y realidades. *Revista CEPAL*, 119 - 144.
- Loyola, J. (2014). *Programación financiera y el presupuesto público*.
- Mendiburu, C. (2010). La inversión privada y el ciclo económico en el Perú. *Revista Moneda*, 20-24.
- Mendoza, W., & Anastacio, Y. (2021). *La historia fiscal del Perú: 1980-2020. Colapso, estabilización, consolidación y el golpe de la COVID-19*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Mincer, J. (1974). *Schooling, Experience, and Earnings*. National Bureau of Economic Research.
- Parodi, C. (2019). *Los laberintos de América Latina: Economía y política, 1980-2016*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.

- Pereyra, J. L. (2000). Reglas Fiscales para el Perú. *Revista de Estudios Económicos*.
- Rossini, R., & Vega, M. (2007). El mecanismo de transmisión de política monetaria en un entorno de dolarización financiera: El caso del Perú entre 1996 y 2006. *Revista de Estudios Económicos*, 11-32.
- Saldarriaga, M., & Del Águila, P. V. (2018). Complementariedad sectorial de la minería. *Moneda*, 36-41.
- Sánchez, R. J., Lardé, J., Chauvet, P., & Jaimurzina, A. (2017). *Inversiones en infraestructura en América Latina: Tendencias, brechas y oportunidades*. Santiago: CEPAL.
- Vásquez, F. (2012). La relación entre crecimiento económico y desarrollo humano en el Perú. *Revista Moneda*, 8-12.
- Vega, J. (2013). Propuesta de un indicador de estabilidad macroeconómica. *Revista Moneda*, 42-46.
- Yamada, G., & Montero, R. (2011). *Corrupción e inequidad en los servicios públicos en el Perú*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.
- Yao, F. (2016). Los factores que influyen en la calidad de la educación. *Itinerario Educativo*, 217-225.