Barreras Al Crecimiento Económico en UCayali - Peru:

DiagnósticO

Resumen Ejecutivo

Desde una perspectiva de largo plazo, la evolución del nivel de vida promedio en Ucayali, medido por el Producto Bruto Interno (PBI) per cápita, ha seguido de cerca a la de la economía nacional. Según la última cifra disponible, la de 2012, el PBI per cápita de Ucayali es, en términos reales, un 40 por ciento más elevado que el del 2001 y 80 por ciento más alto que el de 1990. No estudiaremos, como en los casos de Cajamarca o de Loreto, el caso de una economía estancada, sino el de una economía que crece, a un ritmo menor que el crecimiento nacional, es cierto, y que puede crecer mucho más rápido, si identificamos correctamente los factores que lo impiden.

En términos metodológicos, en el diagnóstico del crecimiento económico el supuesto central es que el desempeño de largo plazo de las economías tiene como principal factor explicativo el comportamiento de la inversión privada. Sin embargo, en el caso de una economía pequeña y abierta, el comportamiento de esa economía puede estar influenciado decisivamente por el estado de la economía mundial. De la misma manera, el desempeño económico de una región como la de Ucayali no puede evaluarse al margen de la evolución de la economía nacional. Por eso, en nuestro análisis, hemos añadido un determinante adicional de la rentabilidad social, el tamaño del mercado, que recoge básicamente el comportamiento de la economía nacional, como un determinante importante de las economías regionales.

En términos agregados, se puede apreciar que si bien la productividad media en Ucayali ha crecido en casi 10 por ciento entre 2004 y 2012, la brecha de productividad respecto de la media nacional se ha ampliado en aproximadamente 17 puntos porcentuales. La razón es la reducción de las productividades medias de los sectores Manufactura y Construcción, las cuales cayeron en 25 y 10 por ciento, respectivamente, en el periodo 2004-2012. El dinamismo industrial de la región en el mediano y largo plazo podría estarse viendo comprometido por la sostenibilidad de la industria procesadora de recursos maderables, caracterizada por añadir poco valor agregado y estar compuesta principalmente por microempresas. El poco dinamismo de la industria se ha visto reflejado en la importante reducción de la participación de la Manufactura en la estructura productiva de Ucayali.

Por otro lado, como los retornos sociales de la inversión están asociados al capital humano, en el caso de la educación, la relación entre los retornos a la educación y los años de escolaridad son informativos sobre la limitación que impone la acumulación de capital humano. Bajos niveles educativos pero altos retornos a la educación son una señal de que el precio sombra de la restricción de acceso a capital humano calificado es alto y que en consecuencia constituye un factor limitativo. En el caso de Ucayali se observa, tanto en el caso de los asalariados como en el de los independientes, una combinación de bajos niveles educativos y bajos retornos a la educación. Esta evidencia sugiere que en la región no existe un problema de bajos retornos a las inversiones asociados a la escasez de capital humano calificado. No obstante, se debe tener en cuenta que en la medida que la estimación de la ecuación de Mincer no ha sido ajustada para tener en cuenta la calidad del capital humano acumulado por cada año de escolaridad, los bajos retornos pueden estar reflejando un bajo grado de capitalización como resultado de las bajas habilidades adquiridas. La bajísima tasa de asistencia neta de los estudiantes de primaria y secundaria, el hecho de ser una de las regiones con un menor porcentaje de locales escolares públicos que cuentan con los tres servicios básicos, el bajo porcentaje de alumnos que logró alcanzar el nivel de rendimiento esperado en la Evaluación Nacional del Rendimiento Estudiantil de 2004 y las elevadas tasas de desaprobación subrayan la necesidad de leer con cautela la ecuación de Mincer. El bajo crecimiento del sector manufactura, sector intensivo en capital humano calificado, podría constituir una evidencia a favor de que la escasez de capital humano calificado está limitando el crecimiento del sector manufacturero en la región. La escasez de capital humano constituye actualmente entonces un problema latente que podría constituir una limitación importante de cara al descubrimiento de nuevas actividades productivas particularmente intensivas en capital humano.

Respecto a la salud, los indicadores muestran que Ucayali se desempeña peor que la media nacional en términos de prácticamente todos los indicadores, a pesar de que en general ha mostrado mejoras significativas en términos absolutos. En lo que respecta al acceso a servicios de salud, Ucayali se encuentra entre las regiones con mayores tasas de habitantes por médico, habitantes por hospital y habitantes por puesto de salud, resultados que pueden verse agravados en las provincias de menor accesibilidad.

Por otro lado, en Ucayali la mayoría de centros poblados y las actividades productivas se encuentran aglomerados en torno de la principal vía de acceso a la región, la carretera Federico Basadre y, en segundo lugar, en las proximidades de los ríos Ucayali y Purus. Es una muestra de que la calidad y extensión de la infraestructura física vial condiciona el desarrollo económico de las regiones en la medida que determina los costos de acceso e integración a los mercados finales. Esto es particularmente importante en el caso de las regiones de la selva dado que las características geográficas propias de esta zona, aunadas a la geografía de los Andes, dificultan tanto la integración intrarregional como el acceso a los canales de comercialización más atractivos a nivel nacional, los cuales están principalmente ubicados en la costa.

Con relación al acceso y uso de medios de telecomunicación, Ucayali se ubica en el tercio inferior de las regiones a nivel nacional y en relación con las regiones usadas como referentes comparativos, exhibe en general un mejor desempeño que Loreto pero un peor desempeño que Madre de Dios. Así mismo, a pesar de no contar con un buen desempeño relativo, la región de Ucayali ha realizado importantes avances en términos de acceso y uso de tecnologías de información y comunicación en los últimos cinco años.

Con referencia a la electricidad, el porcentaje de hogares que accede a energía eléctrica en Ucayali es relativamente bajo mientras que los costos de la energía de uso residencial y comercial son próximos al promedio. En contraste, el costo de la energía de uso industrial es relativamente alto, aunque inferior al que corresponde a las regiones de comparación. El problema puede ser explicado por el hecho de que la región se encuentra solo parcialmente conectada al Sistema Energético Interconectado Nacional (SEIN) – a través de Pucallpa – lo que a su vez es explicado por los patrones de distribución poblacional (alta concentración de la población en las principales urbes, particularmente en Pucallpa y una baja densidad poblacional). Estas dos características determinan que sea muy costoso proveer de energía eléctrica a los centros poblados. Asimismo, dadas las proyecciones de demanda y las proyecciones de capacidad instalada, existe un riesgo de un déficit energético para inicios del año 2015.

Respecto a los riesgos macroeconómicos, debemos recordar que el desempeño de la economía peruana en los últimos 10 años ha sido el mejor que registra nuestra historia económica contemporánea, en medio de un contexto internacional extraordinariamente bueno. El contexto macroeconómico en el que ha operado la economía de Ucayali en los últimos 10 años, ha sido, entonces, buenísimo. Sólo por el efecto de este contexto macroeconómico, que significa una mayor demanda por los bienes producidos en Ucayali y excelentes precios para los principales productos de la región, Ucayali ha sido empujado hacia adelante en la última década. El debilitamiento del crecimiento del PBI nacional en el periodo reciente como resultado de condiciones internacionales menos favorables significa que Ucayali operará en los próximos años en un contexto menos benigno, lo cual subraya la importancia de facilitar la inversión privada en la región.

Respecto al grado de desarrollo institucional, los indicadores sugieren que Ucayali está relativamente bien valorado. De acuerdo con el índice de institucionalidad del Índice de Competitividad Regional 2011-2012, Ucayali ocupa el décimo lugar del ranking con un índice de 0.54. Tampoco parecen existir un problema de asignación de derechos de propiedad en el sector agropecuario. Donde sí hay un problema es en el sector forestal, donde la inexistencia de un sistema de concesiones adecuado constituiría uno de los factores que condicionan el desarrollo de una industria maderera más productiva y sostenible, lo que se ve agravado por la baja supervisión del sistema de explotación de los recursos forestales. En este caso, parece existir una barrera transversal que estaría incentivando la informalidad y la corrupción, poniendo en riesgo los derechos de propiedad y limitando la eficiencia burocrática. Esta barrera está dada por la baja calidad técnica de la burocracia regional, en general, y de la burocracia encargada de velar por el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, en particular.

Por otro lado, la conflictividad social en Ucayali es baja, y lo ha sido así por un largo periodo de tiempo. A pesar de ello, la existencia de una importante cartera de proyectos de exploración y extracción gasífera en el corto plazo pueden generar una reversión en la tendencia de baja conflictividad que caracteriza a la región debido tanto a la vulnerabilidad del ecosistema frente a las externalidades generadas por la propia actividad extractiva como a las exigencias crecientes de la población de participar de los beneficios de esta fuente de energía.

Para lograr entrar en la senda de un crecimiento económico sostenido no basta con que las empresas produzcan más o mejoren su proceso productivo. El elemento clave en las historias de crecimiento exitosas es la transformación productiva, la cual puede ser entendida como la acumulación de capacidades productivas reflejadas en una canasta de productos más compleja o sofisticada, tanto de productos de exportación como de sustitutos de importaciones. En el primer grupo, el excelente desempeño del café y el cacao, así como de la palma aceitera en el segundo grupo, nos da una idea del potencial productivo del sector agrícola de Ucayali. La mala noticia es que estos productos se caracterizan aun por tener un bajo nivel agregado, lo que los hace altamente vulnerables a las fluctuaciones de los precios internacionales.

Respecto al desarrollo financiero de la región, la existencia de un grado de profundización financiera superior al esperado dado el nivel de producto per cápita, la importante presencia de la banca múltiple en el financiamiento de actividades empresariales y el elevado ratio de créditos a depósitos locales sugieren que no existe un problema de acceso a fondos prestables en la región. Se debe tener en cuenta, sin embargo, que una disponibilidad de crédito relativamente alta no es necesariamente una señal inequívoca de que el financiamiento no constituye un factor escaso. La importante presencia de microempresas en la región, por ejemplo, puede estar sugiriendo la presencia de una demanda oculta por financiamiento formal que no puede ser abastecida bajo las actuales características de financiamiento del sistema.

De todo lo visto, consideramos que actualmente existen tres principales barreras al crecimiento económico de la región. En primer lugar, existe un problema de bajos retornos asociado al escaso desarrollo de factores complementarios. Específicamente, la región atraviesa actualmente por un problema de congestión en la provisión de energía eléctrica que está colocando en riesgo su abastecimiento en el futuro próximo. Asimismo, la inexistencia de trabajos de mantenimiento continuos en la infraestructura vial en un contexto en el que su calidad se encuentra altamente condicionada por la existencia de shocks climatológicos adversos eleva los costos asociados al transporte de carga y de personas en la principal vía de acceso a la región, la carretera Federico Basadre. Por otro lado, la insuficiente infraestructura portuaria dificulta la conectividad intrarregional lo que limita el tamaño de los mercados intrarregionales e impacta adversamente sobre el desarrollo de la industria forestal y turística y sobre la capacidad de fiscalización de los recursos maderables.

En segundo lugar, la región enfrenta un importante problema asociado a la limitada calidad técnica de las burocracias estatales. Como veremos en el capítulo 6, esta baja calidad técnica está detrás de la creciente informalidad con la que se llevan a cabo las actividades forestales así como del importante problema de corrupción asociado al desarrollo de esta actividad. Por un lado, la inexistencia de un cuerpo técnico especializado en desarrollo forestal está detrás de la miopía con que se llevan a cabo las tareas de fiscalización ambiental lo que facilita la proliferación del problema de tala ilegal. Por otro lado, las fallas existentes en el sistema de concesiones debilitan los incentivos a la inversión en planes de explotación sostenibles de largo plazo al elevar la rentabilidad de las actividades informales de extracción. Todo lo cual favorece la desintegración de la cadena productiva de la madera. De hecho, de acuerdo con el informe de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (2006), el estancamiento del sector productivo a nivel tecnológico y la nula responsabilidad ambiental por parte de los empresarios están estrechamente vinculada con el problema de tala ilegal.

En tercer lugar, el problema de bajos retornos en el sector forestal también está asociado con la existencia de importantes fallas de coordinación, las cuales no están presentes en el sector agrícola. A diferencia de lo que ha ocurrido con el sector forestal, en el caso de los bienes agrícolas no tradicionales, la cooperación internacional cumplió un rol fundamental en la supresión de las fallas de coordinación al impulsar la asociatividad de los pequeños agricultores y al hacer frente a las externalidades tecnológicas vía la implementación de paquetes tecnológicos de asistencia técnica y capacitación que redundaron en mejoras sustantivas en las prácticas de cultivo. Dichas intervenciones constituyen una parte importante de la explicación de la extraordinaria evolución de la agricultura no tradicional en el periodo reciente.