



ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO  
Y REFORMAS ESTRUCTURALES



grade

**ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO  
Y REFORMAS ESTRUCTURALES**

LOS MERCADOS DE CAPITAL EN EL PERU Y  
LA NECESIDAD DE UN DESARROLLO FINANCIERO INTEGRAL  
Miguel Palomino

LA REFORMA DEL MERCADO DE TIERRAS EN EL PERU:  
ALGUNAS REFLEXIONES  
Javier Escobal

LA "REMERCADIZACION" DE LAS EMPRESAS ESTATALES:  
APUNTES PARA UNA REFORMA DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL  
DEL ESTADO EN EL PERU  
Augusto Alvarez

ELEMENTOS PARA UNA REFORMA DEL REGIMEN  
DE COMERCIO EXTERIOR EN EL PERU  
Carlos Paredes, Renzo Rossini,  
Roberto Abusada, Martha Rodríguez

ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO DE MEDIANO PLAZO  
PARA LA ECONOMIA PERUANA  
Miguel Palomino, Felipe Ortiz de Zevallos  
César Ferrari, Alberto Pascó-Font

Febrero 1991  
GRADE

Notas para el Debate/4

© Grupo de Análisis para el Desarrollo, GRADE  
Av. del Ejército 1870, San Isidro, Lima  
Febrero 1991

Supervisión de estilo y edición: José Peláez Cáceres

A través de las publicaciones de la serie Notas para el Debate, el Grupo de Análisis para el Desarrollo —GRADE— busca difundir los resultados de algunas de sus actividades, como seminarios o conferencias, o productos preliminares de sus estudios. Su propósito es contribuir a la discusión pública sobre alternativas de política económica y social, desde la perspectiva de quienes vienen investigando y reflexionando sobre estos temas.

Las opiniones y recomendaciones vertidas en este documento son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente el punto de vista de GRADE, ni el de las instituciones a las que pertenecen.

## CONTENIDO

|  |    |
|--|----|
| PRESENTACION   | 7  |
| LOS MERCADOS DE CAPITALES EN EL PERU Y<br>LA NECESIDAD DE UN DESARROLLO FINANCIERO INTEGRAL<br>Miguel Palomino   | 11 |
| LA REFORMA DEL MERCADO DE TIERRAS EN EL PERU:<br>ALGUNAS REFLEXIONES<br>Javier Escobal   | 29 |
| LA "REMERCADIZACION" DE LAS EMPRESAS ESTATALES:<br>APUNTES PARA UNA REFORMA DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL<br>DEL ESTADO EN EL PERU<br>Augusto Alvarez    | 43 |
| ELEMENTOS PARA UNA REFORMA DEL REGIMEN<br>DE COMERCIO EXTERIOR EN EL PERU<br>Carlos Paredes, Renzo Rossini, Roberto Abusada, Martha Rodríguez          | 59 |
| ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO DE MEDIANO PLAZO<br>PARA LA ECONOMIA PERUANA<br>Miguel Palomino, Felipe Ortiz de Zevallos, César Ferrari, Alberto Pascó-Font | 69 |

## PRESENTACION

Hace más de década y media que la economía peruana enfrenta una crisis alrededor de la cual se han concentrado casi todos los esfuerzos de corto plazo, obligando a descuidar los llamados problemas **estructurales**. Sin embargo, esta concentración compulsiva en las dificultades inmediatas ha sido por lo general infructuosa. La reiteración del fracaso invita, pues, a pensar que sólo una modificación profunda del actual modo de operar de la economía peruana puede garantizar una solución perdurable. Ello implica aceptar que la hiperinflación, la crisis en el sector externo y el desempleo no resultan de causas coyunturales sino más bien de la existencia de mercados altamente imperfectos -e incluso inexistentes-, de una regulación inadecuada en las distintas áreas de la economía, de un ordenamiento impropio en la forma de operar de los agentes económicos, del predominio de intereses de grupos particulares sobre los de la sociedad en su conjunto, y de una injusta distribución de la riqueza y del ingreso.

Desde agosto de 1990 se viene aplicando en el Perú un severo programa de estabilización, el énesimo de su tipo. A pesar de las múltiples dificultades que aún subsisten y de los errores que todavía no se subsanan, no puede negarse que algo se ha avanzado. No obstante, no puede dejarse de considerar que el costo social de este esfuerzo viene siendo altísimo, tanto que serían imprevisibles las consecuencias de un nuevo fracaso. Por ende, quienes tienen a su cargo la conducción de la economía peruana deben manejar con un cuidado extremo la evolución futura del programa.

El riesgo más alto consiste precisamente en postergar o dejar de lado la solución a los problemas de fondo. El tratamiento de éstos no es un paso posterior a la finalización de la crisis ni está necesariamente condicionado a la solución previa de los problemas inmediatos; es más, el correcto ordenamiento del proceso exige de hecho la aplicación de algunas reformas en el muy corto plazo, como requisito para lograr la estabilización.

Estas reformas son de muy diverso tipo, pero todas deben apuntar a un mismo objetivo: hacer eficiente, en el sentido más amplio del término, el funcionamiento de la economía peruana. Esta noción de eficiencia, obviamente, depende de los objetivos que la sociedad establezca, y se cristalizará en tanto exista firmeza y continuidad en su búsqueda. Existe consenso en que debería abarcar criterios tales como la desaparición de distorsiones, la eliminación del carácter monopolístico o monopsonístico de muchos mercados, el uso más apropiado de los recursos disponibles, la distribución de funciones entre los agentes económicos de acuerdo a sus capacidades, la igualdad de oportunidades para todos, la drástica disminución en la concentración de la riqueza, etc.

Ante la necesidad de un inmediato inicio del tratamiento de los problemas de mediano y largo plazo, el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) ha creído conveniente impulsar el debate nacional sobre este tema, presentando propuestas elaboradas por algunos de sus investigadores, que pueden servir de pautas para el diseño final de las reformas. Por ello, se reúnen aquí cinco documentos de muy diverso carácter, pero todos referidos a un tema convergente: el crecimiento de mediano plazo de la economía peruana y sus requerimientos. Ninguno de ellos constituye una acabada versión sobre el tema que discute; son más bien textos exploratorios, en algunos casos, reflexiones en otros casos, y hasta resúmenes de conferencias que GRADE ha hecho sobre el particular.

El primer documento, preparado por Miguel Palomino, está referido al mercado de capitales en su función de propulsor del crecimiento, es decir, en tanto mecanismo eficaz de canalización del ahorro a la inversión. En él se hace un diagnóstico de las razones por las que los mercados de capitales no bancarios están poco desarrollados en el Perú, en especial el mercado bursátil. El objetivo final del documento es hacer una serie de recomendaciones dirigidas a mejorar la eficiencia de los mercados de capitales en la asignación intertemporal de recursos.

El segundo documento está constituido por algunas reflexiones de Javier Escobal acerca de la forma en que debe ser encarada una reforma del mercado de tierras en el Perú. Luego de un breve diagnóstico de la situación y la problemática de dicho mercado en cada una de las regiones del país, se sugieren algunos lineamientos de política para activar este mercado, que incluyen la consolidación del proceso de asignación de los derechos de propiedad y el fortalecimiento del mercado de capitales, como una forma de ampliar el acceso a quienes no poseen recursos financieros, evitando así la concentración de la propiedad. Obviamente, la propuesta diferencia las recomendaciones según la realidad de cada región.

El tercer documento, elaborado por Augusto Alvarez, se ocupa de la actividad empresarial del Estado peruano. En él se propone una redefinición del papel que el Estado cumple actualmente en la economía, orientada a reducir su participación en la actividad empresarial y, en especial, a articular esa participación con los mecanismos del mercado. Se propone iniciar un proceso de privatización de todas las empresas estatales -privatización que puede hacerse por una transferencia directa de la propiedad al sector privado o mediante la privatización o "remercadización" de la gestión-, en tanto, afirma el autor, eso haría su operación más eficiente.

El cuarto documento recoge la exposición y la posterior discusión sobre el tema de la reforma del régimen de comercio exterior, llevadas a cabo en el marco de la presentación del programa de estabilización y crecimiento para el Perú desarrollado conjuntamente por investigadores de GRADE y del Brookings Institution. Dicha presentación se hizo en Lima, los días 18 y 19 de junio de 1990. Los expositores en el área del comercio exterior fueron Carlos Paredes y Renzo Rosini, miembros del equipo de investigación que desarrolló el proyecto, y el panel de comentaristas lo conformaron Roberto Abusada y Martha Rodríguez.

En la exposición se propone una modificación profunda del régimen de comercio exterior peruano. En principio, plantea la necesidad de abrir el mercado interno al libre comercio para que

los precios relativos de la economía puedan superar sus enormes distorsiones actuales, ayudando así al proceso de estabilización. Para ello recomienda eliminar de inmediato todas las barreras para arancelarias a la importación y una reducción del espectro arancelario a un rango entre 10 y 50%. Esta simplificación, según los autores de la propuesta, apoyará también la mejora de la recaudación fiscal. En una segunda etapa, el programa propone una homogenización paulatina y programada de los aranceles, hasta llegar, en un plazo de 30 meses, a un arancel único de 20%. En cuanto a las exportaciones, se plantea eliminar el actual sistema de promoción, que ya no sería necesario pues la competitividad de la actividad exportadora estaría protegida por la política cambiaria.

El último documento contiene la exposición y los comentarios sobre una estrategia de crecimiento de mediano plazo para la economía peruana, realizados en el marco de la presentación del programa de estabilización y crecimiento para el Perú mencionado anteriormente. La exposición de la estrategia de crecimiento corrió a cargo de Miguel Palomino, miembro del equipo de investigación que desarrolló el proyecto, y el panel de comentaristas estuvo conformado por Felipe Ortiz de Zevallos, César Ferrari y Alberto Pascó-Font.

En síntesis, dicha estrategia apunta a dinamizar la actividad productiva, asegurando una asignación eficiente de recursos, un entorno macroeconómico estable, la generación de empleo adecuado y suficiente, la eliminación de la pobreza extrema y la distribución más justa del ingreso entre todos los agentes productivos. Para ello propone una elevación del nivel de inversión a 22% del PBI, una renegociación de la deuda externa que incluya la reducción de ésta al 50% de su valor actual, una redefinición en el papel que cumple el Estado en la economía, el fortalecimiento del mercado como mecanismo asignador de recursos y reformas en el plano fiscal, financiero, cambiario y comercial.

Todos los artículos incluidos en este número de Notas par el Debate son producto directo o indirecto de los estudios que se realizan en el área de Análisis de Política Económica de GRADE.

Los investigadores que trabajan en esa área desean agradecer muy particularmente el apoyo financiero brindado en los últimos años por el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (CIID), la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), CONFIEP,

Cooperación Técnica Suiza (COTESU) y la Fundación Ebert. Agradecen también el aporte de sus colegas de otros centros de investigación, en particular de los del Consorcio de Investigación Económica, siempre dispuestos a revisar y consultar los resultados de su labor.



## ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO DE MEDIANO PLAZO PARA LA ECONOMIA PERUANA

### Exposición de Miguel Palomino

Una de las características que distinguen a la propuesta de estabilización que hasta aquí hemos presentado<sup>1</sup> es que está enmarcada en una estrategia de crecimiento de mediano y largo plazo. Este es un elemento central, ausente en la mayor parte de los intentos de estabilización habidos en los últimos quince años de la historia económica peruana.

A continuación intentaré precisar dicha estrategia. He dividido mi exposición en cinco partes, en las cuales discutiré igual número de aspectos fundamentales. La primera está referida a los objetivos centrales de la estrategia, la segunda vinculada a los requerimientos macroeconómicos básicos para poder alcanzar estos objetivos (incluyendo la sustentación y cuantificación de las variables involucradas), y la tercera tratará del papel que tocará jugar al mercado y al Estado en la aplicación de la estrategia. En la cuarta parte discutiré algunos elementos básicos de las reformas estructurales necesarias para permitir un crecimiento sostenido y una redistribución del ingreso, y en la última expondré brevemente la secuencia que deben seguir las modificaciones estructurales planteadas y el mecanismo que se debe emplear en la formulación de la política económica en el Perú.

El programa que proponemos tiene como objetivo fundamental lograr un crecimiento económico elevado y sostenible en el mediano y el largo plazo, con una tasa de inflación baja, menor a 20% anual. Se plantea asimismo eliminar la pobreza extrema en el lapso de una década: para el año 2000 la casi totalidad de la población peruana debe tener aseguradas sus necesidades esenciales, definidas éstas de la manera en que se hizo al presentar el programa social de emergencia<sup>2</sup>.

Para lograr estos objetivos centrales se debe impulsar la creación de empleo, de modo que al menos 60% de la población económicamente activa tenga una ocupación adecuada hacia fines de siglo. Se debe también aumentar la presión tributaria para que los ingresos del Gobierno Central no estén por debajo de 18% del PBI hacia mediados de esta década. Por último, el Perú debe lograr una mejor inserción en el sistema económico internacional, tanto en el aspecto comercial como en el financiero, y debe conseguir una articulación eficiente entre sus distintos sectores (el sector formal e informal, el sector urbano y el rural), potenciando así las posibilidades de crecimiento.

Tales son los objetivos centrales de nuestra estrategia. Si se llega a un consenso respecto a la deseabilidad de estos objetivos, se debe dar el siguiente paso, que consiste en determinar los requerimientos macroeconómicos fundamentales para poder alcanzar estos objetivos, analizando además su factibilidad en la realidad económica nacional e internacional. Para facilitar esta determinación hemos desarrollado un modelo de consistencia -posible gracias a las facilidades que brindan las computadoras-, el cual nos permite verificar que las propuestas hechas y las proyecciones del comportamiento de las variables sean coherentes. Nos permite, además, cuantificar los valores que deben alcanzar las variables principales de la economía.

Para poder crecer es necesario en primer lugar saber cuánto hay que invertir, ya que en el largo plazo lo único que permite una senda de crecimiento sostenido y estable es la inversión. Se trata entonces de determinar cuál es el nivel de inversión necesario. En segundo lugar, dado ese nivel requerido de inversión, hay que establecer cuánto se debe ahorrar internamente y

1. Las sesiones previas de la conferencia estuvieron dedicadas a la exposición de la estrategia de estabilización de corto plazo (nota del Editor).
2. Las necesidades esenciales, según los autores del programa, son aquellas cuya satisfacción asegura una base material mínima para el desarrollo pleno de las personas (nota del Editor).

cuáles deben ser las fuentes de ahorro para financiar esta inversión: toda inversión debe estar sustentada por un ahorro que la financie, ya sea interno o externo. También hay que determinar qué es lo que se proyecta respecto a dicho ahorro.

Es claro que para que la inversión permita crecer a las tasas deseadas debe ser eficiente: no se debe invertir en construir elefantes blancos, pues esta inversión no es productiva y de ningún modo llevará al crecimiento. La eficiencia de la inversión es uno de los elementos centrales que ha definido las políticas económicas sectoriales de nuestro programa, las cuales se van a plantear en las siguientes sesiones de este seminario.

Se ha proyectado que si se alcanza el nivel de eficiencia de la inversión que el Perú tuvo en las últimas dos décadas de crecimiento sostenido -entre 1950 y 1970, que es un periodo no tan lejano- se necesitaría aproximadamente una inversión anual equivalente a 22% del PBI. Este nivel de inversión es elevado, pero no tanto en relación al registro histórico: el Perú ha llegado a niveles de inversión de 20%. De lo que se trata es de sostener un nivel de inversión que esté alrededor del máximo nivel histórico alcanzado, asegurando que esa inversión sea además eficiente.

Para que esta inversión pueda realizarse debe haber suficiente ahorro, el cual debe ser fundamentalmente interno. Es claro que el Perú no puede contar con un nivel significativo de ahorro externo para financiar sus inversiones en la próxima década. El ahorro externo que surja será bienvenido y contribuirá en la medida de sus posibilidades, pero es iluso pensar que va a ser el elemento fundamental para financiar el sostenido aumento de la inversión.

Cuando en la sesión de mañana se discuta la propuesta de renegociación de la deuda externa<sup>3</sup>, se verá que para poder asegurar un

nivel de ahorro interno cercano al 20% del PBI en la primera mitad de esta década y superior a ese 20% en la segunda mitad de la década, es necesario reducir sustancialmente la deuda externa, tema que también es crucial para el programa de estabilización. Se estima que sólo una reducción de 50% de la deuda actual permitirá un crecimiento estable de mediano plazo.

Sin embargo, hay que tomar en cuenta que para alcanzar este elevado nivel de ahorro interno el Estado debe revertir la tendencia histórica mostrada en los últimos quince años hacia un ahorro casi nulo. El sector público debe ahorrar anualmente entre 8 y 10% del PBI para poder financiar las necesidades de inversión que correrán a su cargo. Para que el sector público alcance ese nivel de ahorro y pueda a su vez cumplir con los requerimientos de inversión y de redistribución del ingreso que se plantean en el programa, es necesario que aumente sustancialmente su recaudación tributaria. La forma de lograrlo y las proyecciones de resultados serán tratadas mañana cuando se discuta la política fiscal<sup>4</sup>, pero debe quedar claro que el aumento del ahorro público financiado por el aumento de los impuestos y la racionalización de las tarifas públicas debe marcar un hito que separe la historia económica del Perú en dos periodos: antes y después de que el sector público comenzó a ahorrar lo suficiente para financiar sus necesidades de inversión, sin recurrir al excesivo endeudamiento externo, ni a la emisión ni al impuesto-inflación. Hay muchas cifras tratadas en las proyecciones hechas en el modelo de consistencia: dejo los detalles a la discusión con los panelistas. Prefiero centrarme ahora en los elementos generales, pasando a los siguientes temas.

El tercer punto de mi exposición se refiere al papel del mercado y del Estado en la estrategia de crecimiento propuesta. Nuestro programa económico se basa en el mercado como asignador principal de recursos en la economía. Esta posición no debe entenderse en modo alguno como un principio doctrinario o ideológico; parte

3. La exposición de Felipe Larraín y Jeffrey Sachs sobre la estrategia de la deuda ha sido también publicada en esta serie (ver Notas para el Debate 3).
4. La exposición de Luis Alberto Arias sobre política fiscal ha sido publicada en esta serie (ver Notas para el Debate 1).

estrictamente de consideraciones prácticas y de la experiencia histórica del Perú y de otros países. A nuestro entender, el deber central del Estado en lo que se refiere a su intervención en la economía debe ser velar por el patrimonio nacional, como es el deber de cualquier persona encargada de cuidar el aspecto económico de cualquiera actividad u organización.

Para velar por el patrimonio nacional el Estado debe asegurar la utilización eficiente de los escasos recursos de que dispone un país pobre como el Perú. La experiencia y la práctica nos enseñan que esto se hace mejor concentrando al Estado en aquellas áreas donde el sector privado no puede reemplazarlo en forma razonable. No se trata de una confianza ciega en el mercado como asignador de recursos, sino de una opción sencilla entre mecanismos alternativos para lograr un fin con recursos escasos. El Estado peruano posee una limitada capacidad de administración y de supervisión, por lo cual debe concentrar estos limitados recursos administrativos en aquello que es más útil para lograr los objetivos de la estrategia de desarrollo y en donde menos puede ser reemplazado por el sector privado: el cobro de impuestos, el aumento de la recaudación tributaria para luego redistribuir ingreso y otorgar oportunidades más equitativas de superación a la población peruana. Es en ese principio que se enmarca la propuesta del mercado competitivo como principal asignador de recursos.

Para que el mercado pueda cumplir razonablemente con su papel de asignador eficiente de recursos es necesario en primero que el mercado exista y en segundo lugar que sea competitivo. El mercado no es naturalmente competitivo y eficiente en muchos casos: se debe velar porque lo sea, y ésta es una tarea del Estado, de la sociedad misma. Dado que no es ésta la situación actual en muchos de los mercados más importantes, es obvia la necesidad de fortalecer los mercados existentes y fomentar el desarrollo de aquellos que están subdesarrollados. Para lograrlo se deben eliminar las trabas institucionales que no permiten que el mercado funcione.

Algunos de los cambios necesarios para permitir esta asignación eficiente de recursos

serán tratados mañana cuando se discutan las reformas fiscal, financiera, cambiaria y comercial. Pero hay otros mercados importantes donde es necesario asegurar una liberalización para que el mecanismo de mercado pueda operar. Fundamentalmente nos referimos al mercado de tierras, al mercado del trabajo y, además, a la actividad empresarial del Estado.

Discutamos primero el tema de la actividad empresarial del Estado. El objetivo de la actividad empresarial estatal es muy sencillo: producir eficientemente aquellos bienes controlados por las empresas públicas. Si este objetivo está claro, bajo la premisa que mencionamos antes -que el Estado debe concentrar su actividad en aquellas áreas donde no pueden ser reemplazado adecuadamente-, es obvio que debería diseñarse un programa de privatización gradual de la mayoría de empresas estatales. Sin embargo, si se supone que la producción eficiente de estos bienes y servicios es el elemento central que debe guiar la reforma de la actividad empresarial del Estado, la reforma tendría que centrarse no en la privatización (venta o transferencia inmediata al sector privado, o liquidación de las empresas estatales), sino en insertar en el mercado a las empresas públicas.

El Estado puede intervenir de muchas maneras en la economía. Cuando interviene como dueño de una empresa actúa dentro de los lineamientos del mercado, por lo cual las empresas deberían funcionar como agentes del mercado, guiándose por los patrones de comportamiento de éste. La privatización debe centrarse en este aspecto: "remercadizar" las empresas estatales. Esto implica varias cosas, entre las cuales está abrir a la competencia privada a muchos sectores hoy reservados a exclusividad para el Estado, al igual que se haría con cualquier mercado privado que actualmente esté protegido de la competencia externa.

Las empresas del Estado deben fijar sus precios según sus costos y la demanda de mercado, no de acuerdo a criterios políticos, que suelen llevar a la generación de déficit tremendos. Actualmente el principal elemento que explica la crisis de las empresas del Estado es la insuficiencia de ingresos. Esta crisis puede re-

solverse simplemente aumentando los ingresos de las empresas a niveles compatibles con sus costos de producción.

Es claro que en el mediano plazo deberá incrementarse también la eficiencia de la producción de estas empresas, pero no es éste un elemento inmediato y, es más, podría ser contraproducente en el corto plazo. Si se pretende que el sector privado tome para sí las empresas del Estado comprándolas en un esquema de privatización masivo inmediato, se canalizaría mucha inversión privada hacia activos ya existentes, hacia empresas que ya están funcionando, por más que funcionen mal. Esto podría atentar seriamente contra las necesidades de crecimiento de largo plazo, de invertir en empresas nuevas, en activos que aumenten la riqueza de este país. Todo esto, así como las experiencias de otros países (los intentos de privatización masivos habidos en España, Gran Bretaña o Chile), nos demuestran que el proceso de “remercadoización” de la actividad empresarial del Estado debe ser ampliamente entendido y contar con un programa de mediano y largo plazo.

En cuanto a la reforma del mercado de trabajo y a la reforma del mercado de tierras, hay que tener claro que ambas deben ir acompañadas de una serie de otros cambios, y al mismo tiempo que son necesarias para que se den otras reformas como la reforma comercial, por ejemplo. La reforma del mercado de trabajo y la reforma del mercado de tierras deben entenderse también como fenómenos estructurales de mediano y largo plazo. Es absurdo suponer que se va a liberalizar instantáneamente el mercado de tierras en todo el Perú, pues este mercado no está desarrollado en muchas regiones. Sin embargo, se debe empezar de inmediato el proceso de liberalización, haciéndolo en los plazos adecuados y tomando en cuenta las diferencias regionales que existen en el Perú. El mercado de tierras de la Costa está en una condición bastante más favorable para comenzar un proceso de liberalización que el de la Sierra. Este proceso favorecerá el desarrollo de las áreas más deprimidas, haciendo que la población campesina vea aumentar significativamente su productividad y su acceso a las oportunidades de crecimiento.

La reforma del mercado de trabajo, por su parte, busca compatibilizar los derechos y obligaciones de los trabajadores con la necesidad de crear empleo suficiente, dar iguales oportunidades de superación a la población y permitir la producción eficiente y la competitividad del sector productivo nacional. Es importante notar que lo que se necesita en el campo laboral es más una flexibilización que un cambio significativo de las normas existentes. Esto podemos dejarlo también para la discusión posterior, si es que el panel tiene preguntas específicas sobre las medidas concretas a tomarse en cada materia.

El último tema a tratar es la secuencia de las reformas planteadas y al mecanismo de formación de políticas económicas. La secuencia es importante: las medidas de política que se proponen para el crecimiento de mediano y largo plazo y las que se expondrán luego suponen un esquema distinto al actual, por lo que se requiere un proceso de reordenamiento que toma tiempo. El gradualismo, si debe existir en la política económica, debe darse al aplicar estas reformas estructurales, que requieren tiempo para entrar en práctica plenamente. Esto no quiere decir que las cosas se deban hacer a medias o con dudas; deben hacerse claramente y definirse desde el inicio. Sin embargo, también hay que ser realistas respecto a los plazos necesarios para que los agentes económicos se adecúen a los cambios en la estructura productiva y en la legislación pertinente, y puedan actuar de modo que se alcance el crecimiento esperado.

Queda el tema de la formación de las políticas económicas. Sólo quiero señalar un elemento importante: cualquier diseñador de política económica necesita un elemento de discrecionalidad al formular sus políticas, pero también es muy importante notar que el exceso de discrecionalidad -sobre todo en un país con instituciones débiles como el Perú- muchas veces genera desvíos, contramarchas y acciones contradictorias. Se debe tratar de aumentar el número y la proporción de políticas basadas en reglas preestablecidas, evitando la discrecionalidad absoluta. Una regla preestablecida no es una regla inflexible sino una regla transparente, que los agentes pueden entender y bajo la cual

pueden planear y actuar. Para esto se necesita un sector público que cuente con personal idóneo, capaz de preparar estas medidas de política económica y de adaptarlas a la cambiante situación, sin los vaivenes experimentados durante los últimos quince años. Gracias.

### **Comentarios de Felipe Ortiz de Zevallos**

Estoy esencialmente de acuerdo con esta propuesta de estrategia de crecimiento, aunque tengo diferencias menores de óptica en términos de prioridades, secuencias y definiciones, que por lo demás son naturales en un contexto como el peruano.

Si comparamos al Perú con el resto de países del mundo, está más o menos por la mitad en términos de PBI per cápita, que es el indicador que suelen utilizar las instituciones financieras para determinar el desarrollo de un país. Creo que una verdadera definición de desarrollo pondría al Perú bastante más por debajo. Esta verdadera definición de desarrollo es la capacidad que tiene una sociedad, una empresa o una persona para adaptarse en forma ordenada y sistemática al cambio. Los últimos veinte años han mostrado que países como Colombia o Ecuador han tenido una mayor capacidad de adecuarse al cambio que la nuestra. En parte eso obedece a la falta de una definición clara de futuro. Tampoco tenemos una visión común del pasado: gran parte de nuestro pasado es más bien una idealización.

En cuanto a la exposición misma, tengo algunas observaciones que hacer. En el documento que recoge el programa se plantea que las exportaciones se dupliquen en el término de una década, para lo cual éstas tendrán que crecer en una proporción de 7% al año. Yo pondría ese 7% al año como un objetivo más, lo que haría más precisa la propuesta (con la cual no todos pueden estar de acuerdo, pero evidentemente la historia de América Latina y la del Perú en particular ha sido fecunda en propuestas de crecimiento). En el documento está claro que el objetivo de crecimiento de la economía en su conjunto depende de un crecimiento mayor de las exportaciones, pero me parece que para efec-

tos de presentación sería mejor incluir esto como un objetivo.

La erradicación de la pobreza en diez años y el aumento del empleo hasta un nivel equivalente a 60% de la PEA me parecen objetivos muy adecuados. Es evidente que parte de los problemas del Perú son puramente de eficiencia: la tasa de mortalidad infantil que tenemos es, en mi opinión, resultado de una política tarifaria pésima. No les damos agua limpia a los pueblos jóvenes, motivando por ello que los niños se mueran. Es entonces un problema de errada política tarifaria. En fin, estos objetivos de distribución me parecen adecuados y bien dimensionados.

Por otra parte, entiendo que se ponga como objetivo el aumentar a 18% la presión tributaria, porque ésta es posiblemente el principal requisito para estabilizar la economía peruana. Es probable que tener una presión tributaria de 18% sea más una restricción que un objetivo en sí: hay que hacer énfasis aquí de nuevo en la política tarifaria para hacer la propuesta distinguible. Un error notable de los gobiernos de Velasco o de Alan García en materia de política tarifaria fue creer que se redistribuía ingreso subsidiando el agua, la luz y el teléfono. En realidad, con estas medidas se perjudicó a los pobres y se benefició a los ricos. Por lo tanto, el 18% de presión tributaria no debe ser el objetivo, sino más bien que el gasto fiscal se oriente realmente a los más débiles de la población.

En el tema de la privatización concuerdo plenamente con Miguel Palomino en la necesidad de una "remercadización". En estos momentos los países de Europa del Este, que tienen 500 empresas estatales desligadas del mercado, tienen como tarea principal lograr que ellas obedezcan al mercado. Para después privatizarlas. La eficiencia se puede lograr mediante empresas que compiten entre sí, aunque no sean privadas, y no con monopolios que no obedecen al mercado. Entonces, tiene que darse la prioridad al mercado.

Quiero hacer un comentario adicional sobre el tema de la deuda. Estoy de acuerdo con lo dicho por Miguel Palomino y con las cifras

que él señala: al final el arreglo al cual se llegue debe incluir una condonación global del 50% de la deuda actual. Puesto al revés, el Perú puede pagar sólo la mitad de sus adeudos.

Adicionalmente, creo que en el tema de la deuda y en el tema de la tributación, el éxito final va a depender mucho de los equipos que se armen para desarrollarlos. A mi parecer, quién sea el Ministro de Economía en el Perú a partir del 28 de julio de 1990 realmente no importa mucho; creo que casi da lo mismo. Más importante es quién va a ser superintendente de contribuciones: si realmente no se ha resuelto la situación de déficit de caja en los próximos cuatro meses, la estabilización es imposible. Eso es un problema más de administración que de diseño: no tiene que ver tanto con la magnitud del impuesto como con la capacidad organizativa para aplicarlo. Recordemos que el hecho de encarcelar a alguien por evasión tributaria aumentó la presión tributaria en México en dos puntos porcentuales. En realidad, pedirle hoy día a un tributarista que diseñe un mecanismo para conseguir dos puntos adicionales de presión tributaria hará que éste proponga una lista de veinte nuevos impuestos, lo cual es menos conveniente que darle apoyo político a un funcionario para que realmente cobre todos los impuestos. Tanto en el tema de la recaudación como en el de la deuda, el manejo administrativo es muy importante.

### Comentarios de César Ferrari

Quiero empezar extendiendo una cálida felicitación a GRADE por este esfuerzo, aun cuando no estoy de acuerdo con parte del contenido de la propuesta. Una de las razones de esta discrepancia es por algo que ya señaló Felipe Ortiz de Zevallos al comentar los objetivos de la propuesta: según ésta, las exportaciones deberían crecer por lo menos en 100% en un plazo de diez años. Me pregunto por qué sólo 100%. Se argumenta que las restricciones no permiten un crecimiento mayor; yo creo que más que las restricciones esto depende del diseño de política que están proponiendo, con el cual estoy básicamente en desacuerdo. Me viene a la memoria que en 1970 Corea exportaba

US\$882 millones y en 1989 -19 años después- exportó casi US\$60 mil millones; en el plazo de diez años ya había llegado a US\$19 mil millones. Entonces, sí se puede crecer más que 100%. Y eso depende, antes que de las restricciones -que también existían en Corea-, del tipo de política económica que se aplica.

Corea no basó su crecimiento en la inversión externa, y ahí coincido con la propuesta. 95% de los pasivos internacionales de Corea eran endeudamiento externo, avalado por el Estado. Cuando uno profundiza en la historia económica de Corea descubre que el Estado jugó un importantísimo papel en la gestión económica, mayor que la función que la propuesta de GRADE le asigna. Claro, ellos hicieron gestión económica coherente y sistemática durante casi veinte años, consiguiendo los resultados actuales.

Lo que Corea hizo fue combinar una selectiva sustitución de importaciones con una agresiva promoción de exportaciones, que es lo que el Perú debe hacer. Creo, y ahí coincido con el diagnóstico de GRADE, que nuestro error fue proponernos una generalizada sustitución de importaciones, que a la larga nos llevó a tener bienes industriales dos o tres veces más caros que en el mercado internacional, mientras que los alimentos tenían un precio inferior a la mitad o la tercera parte del precio internacional. El productor de alimentos recibe muy poco ingresos, y como los bienes que compra cuestan el triple, el saldo para comprar bienes industriales es prácticamente nulo, con lo cual la dimensión del mercado interno se reduce. Por otro lado, la forma en que está estructurada la protección efectiva hace surgir un total sesgo antiexportador; por lo tanto, no hay mercado interno ni externo.

Creo entonces que la solución para este país es una selectiva sustitución de importaciones y eso pasa necesariamente por no tener un arancel plano; he ahí un punto de discrepancia. Eso no significa en modo alguno que debamos tener aranceles exorbitantes como ahora ni que éstos deban ser eternos: eso ha sido parte del problema. Creo que debemos manejar un sistema arancelario mucho más simple, que lo único

que haga es pagar los diferenciales de productividad que de alguna manera existen en industrias que sí tienen ventajas comparativas dinámicas en el país; creo además que se pueden construir esas ventajas comparativas dinámicas.

Un error conceptual en la propuesta de GRADE es la forma en que pretende lograr para el exportador una tasa de cambio realista. A la larga, el equilibrio postulado para la balanza de pagos implica una tasa de cambio de equilibrio; sin embargo, la existencia de un sistema arancelario plano de 20% implica que esa tasa de cambio de equilibrio esté subvaluada. Eso perjudica al exportador, reduciendo sus ingresos. Así no se va a promocionar las exportaciones. Pienso que una agresiva política de promoción de exportaciones debe tener determinados incentivos: el Perú debe mantener un sistema como el CERTEX para lograr de alguna manera crecer más allá del 100% propuesto. Quizas no tanto como Corea, pero por lo menos acercarnos a lo que ese país se propuso y logró. Muchas gracias.

### Comentarios de Alberto Pascó-Font

Suena ocioso decirlo, pero definitivamente la solución al problema económico peruano no es sencilla. Y no lo es por varias razones. Primero porque no hay acuerdo en el diagnóstico: algunos piensan que el déficit fiscal es malo, otros lo soportan, otros piensan que es hasta beneficioso. No es sencilla porque incluso si hubiera acuerdo en cuál es la ruta que se debe tomar para atacar el problema, no siempre se está de acuerdo con las medidas para llegar a ese objetivo: no es lo mismo reducir el déficit mediante un aumento de impuestos que a través de una reducción del gasto. Por último, si existiera consenso en aplicar ciertas medidas, éstas tienen efectos colaterales que pueden ser perjudiciales.

Por ello, es necesaria una visión de conjunto para atacar el problema. Creo que ahí radica la complejidad de éste, y también ahí está uno de los principales méritos de la propuesta: plantear en forma coherente y sería una estrategia para solucionar la crisis económica peruana.

Otro mérito importante de la propuesta es que no está restringida al corto plazo. El Perú ha carecido de rumbo durante mucho tiempo, lo urgente ha sido priorizado sobre lo importante, y se ha preferido tapar huecos que plantear soluciones definitivas, proceso con el cual se ha socavado el futuro. Esta propuesta recoge una opción hacia la cual dirigirse. A ese nivel me parece que las discrepancias son pocas: todos queremos un Perú rico y equitativo, donde la consigna sea crecer y redistribuir.

Las principales discrepancias aparecen alrededor de la ruta que se propone tomar. Se pregunta por qué recurrir al mercado como principal asignador de recursos, por qué no emplear una economía planificada. Sin ánimo de responder a estas preguntas, creo que la experiencia mundial reciente y la de los últimos 25 años en el Perú demuestra que ignorar las reglas del mercado no funciona. Hace veinte años que estamos en la ruta equivocada; no solamente no avanzamos sino que nos hemos perdido. El problema aquí es retomar la senda de crecimiento.

Se ha planteado entonces aquí un camino y una estrategia para seguir. Concentrémonos en el camino. Tenemos la ruta; vamos a ver cuál es el plan para construir ese camino. Y aquí hay una primera crítica importante, una omisión. La propuesta se concentra en los lineamientos macroeconómicos y obvia todo lo referido al análisis sectorial. Hay una carencia de tratamiento industrial, agrícola, minero, que resulta imprescindible: es una parte central del camino que queremos recorrer.

Analicemos entonces la tarea que tenemos por delante. Si queremos construir una carretera, debemos ver cuál es el plan, cuáles son las metas, cuál el primer tramo (digamos, los primeros diez años), cuáles los objetivos. Hay que chequear los requerimientos, si tenemos la piedra, el asfalto, el personal adecuado, si lo tenemos ahora o si lo vamos a tener cuando sea requerido. Chequeada la consistencia de las metas y los requerimientos, se planea una secuencia: primero hay que apisonar el terreno, después echar la tierra y luego asfaltar. Por último, una parte importante es el análisis de contingencia: ¿Qué sucede si en la ruta que

hemos trazado existe un túnel y luego descubrimos que el terreno no es de arcilla sino de granito? ¿Cómo pasar? ¿Tenemos los recursos para superar esa contingencia? ¿Podemos variar el camino, o hay precipicios a ambos lados?

La estrategia presentada es consistente en cuanto a sus metas, aunque hay una ligera confusión entre metas y instrumentos (ya lo dijo Felipe Ortiz de Zevallos: conseguir un 18% de presión tributaria es muy importante, pero no es una meta en sí misma; la meta es tal vez que el sector público ahorre). En suma, las metas son consistentes: se requiere determinado porcentaje de ahorro, el ahorro tiene que ser provisto por tal persona, hay tanta inversión, y se plantea una secuencia, se discute la secuencia adecuada y los mecanismos para lograrla. Se plantea también que si no hay mercados, hay que crearlos y eso implica cierto condicionamiento a nuestro accionar.

Sin embargo el principal problema que yo veo es que falta un poco de "análisis geológico" previo, valga el símil, y un poco de planes de contingencia, escenarios alternativos. No basta plantear lineamientos sin saber cuál va a ser la velocidad de reacción de las exportaciones, por ejemplo. Si nos centramos en el ámbito comercial, es necesario saber si existen importaciones reprimidas y en qué magnitud: durante los últimos seis meses hubo expectativas de que el FREDEMO gobernara, por lo que mucha gente ahorró bajo el colchón para importar la refrigeradora que no ha cambiado en los últimos años. El programa puede ser consistente, uno puede creer en él, pensar que va a durar, y a partir de eso empezar a gastar, generando así una pérdida brusca de reservas internacionales. Esta no es más que una especulación, pues no se sabe cuál va a ser la reacción.

Me parece que no nos debemos manejar en función de especulaciones: falta un estudio, un análisis de factibilidad para ver en números si esto puede pasar, plantearse un escenario, y luego ver que se hace. Si se presenta un escenario de reducción arancelaria drástica que genere una masiva pérdida de reservas, hay que preguntarse cuál sería el margen de maniobra: ya no sería posible retroceder en la liberaliza-

ción porque se estaría yendo en contra de la credibilidad del programa; no se podría devaluar, pues según el programa devaluar es una ancla nominal importante y no existen reservas. Entonces hay que tener cuidado en este asunto. Yo creo que un ejercicio en estos términos puede ayudar bastante, y es una lástima que se haya hecho en este estudio.

Para terminar, es importante notar que el equilibrio en que estamos es muy frágil, y si alguien decide boicotear al siguiente gobierno, las expectativas se autocorroboran y es muy fácil que esto se vaya al agua. Dadas las opciones que está dejando el gobierno que termina, y dados el margen de maniobra y los posibles escenarios, si todos no ponemos de nuestra parte hay un tejido muy fino que se puede romper. Hay que tomar conciencia de esto a la hora de proponer y aplicar el plan: cuando el barco se hunde se mojan todos: los marineros, los oficiales, el capitán, el cocinero, especialmente si el bote salvavidas está con hueco y los salvavidas desinflados.

### Réplica de Miguel Palomino

Quiero discutir dos puntos importantes. El primero respecto a la meta de crecimiento de 100% de las exportaciones. Es cierto que esta meta puede parecer modesta; sería fantástico hacer crecer las exportaciones en 2,000%. En todo caso, no hay nada en el programa que se oponga a ello, y el modelo no pierde consistencia si crecemos más. Lo que se quiere es establecer un crecimiento mínimo, y si bien crecer 100% puede parecer poco comparado con Corea, es bastante en relación a la historia peruana, y eso es un elemento de referencia que debemos tener como base, sin dejar de aprender de otras experiencias valiosas. Obviamente, con un crecimiento de exportaciones incluso de 500% el Perú podría convertirse en un paraíso, pero no es lo más probable. El nivel de 100% es un mínimo; si se crece menos la situación se tornará insostenible.

En segundo lugar, respecto a la promoción de las exportaciones y el papel del Estado en esa área, yo mencioné que actualmente la



tarea más importante en el Perú es redistribuir el ingreso, labor que nadie puede realizar sino el Estado. La meta de redistribuir el ingreso y eliminar la pobreza exige un esfuerzo tan fenomenal que de lograrse probablemente sea lo más grande que se ha hecho en la historia del Perú; si se consigue, no tendría paralelo con ningún otro logro de la historia peruana. Ello comprometerá todos los recursos humanos y la capacidad administrativa y de supervisión del Estado. Sería ideal tener un conjunto de tecnócratas dedicados a evaluar mercados externos, posibilidades de crecimiento y toda una suerte de políticas promocionales, que ni siquiera estén vinculadas al CERTEX o los beneficios arancelarios. Sin embargo, planteamos una propuesta mínima para lo que de momento nos parece que el Estado peruano está en capacidad de hacer. Si eventualmente se pueden desarrollar mecanismos de cooperación técnica con los campesinos de las áreas rurales empobrecidas, o mecanismos de cooperación técnica y mejora para las exportaciones, tanto mejor. Pero esta situación no es algo en lo que se pueda prudentemente basar nuestras expectativas y un programa que está jugando un papel crítico en la historia peruana actual.

### Preguntas del público

**Pregunta.** ¿Cómo compatibilizar el crecimiento de la capacidad productiva gracias a la inversión, con el crecimiento de la demanda efectiva que la promueve, teniendo en cuenta que la política de ajuste reduciría el consumo privado, las exportaciones, el consumo y la inversión pública y que las exportaciones sólo crecerían luego moderadamente? ¿En qué se fundamentaría entonces el crecimiento de la inversión privada?

**Miguel Palomino.** Debe entenderse que mi exposición se ha referido a la estrategia de crecimiento de mediano y largo plazo, y los resultados del ajuste no atañen directamente a lo que he tratado. Por otro lado, los que asistieron

a la exposición de la mañana<sup>5</sup> han podido ver que el concepto de estabilización que nosotros manejamos no implica reducir la demanda efectiva, todo lo contrario: probablemente lo que se necesita es incrementarla. Entonces no hay un problema de ajuste ni es esto un problema de mediano y largo plazo; el crecimiento de largo plazo siempre tiene que sustentarse en crecimiento de inversión, no puede basarse sólo en un mayor consumo privado.

**Pregunta.** ¿Cuál es la magnitud del excedente de las ganancias que debe invertirse para lograr las tasas de crecimiento propuestas? ¿No saldrían dichas tasas de los rangos históricamente observados, debido a la alta propensión a consumir y a la fuga de capitales que efectúan los propietarios de los medios de producción?

**Miguel Palomino.** Creemos que aplicar un programa económico coherente, creíble y sostenible en el largo plazo puede ser uno de los factores más importantes para lograr los niveles de inversión requeridos. Obviamente, los capitalistas que vayan a invertir exigirán nivel de ganancia suficiente, pero estimar dicho nivel en este momento es muy complicado. No se puede saber cuánto hay que invertir para sustentar una tasa de crecimiento de 22% del PBI, ni cuánto de eso debe ser reinversión de utilidades.

**Pregunta.** ¿Existe alguna relación, equivalencia o complementación de vuestra propuesta con el discurso del Sr. Mario Vargas Llosa ante CADE a fines de 1989? Yo creo que sí la hay, y muy considerable, lo cual naturalmente no es sino la constatación de un hecho objetivo.

**Miguel Palomino.** Pueden haber algunas similitudes, eso creo que es claro. Sin embargo es importante notar que las cosas se pueden plantear por distintos motivos; es más, los mismos planteamientos se pueden hacer con distintos objetivos. En tercer lugar, las alternativas que se puede tener a un planteamiento específico pueden ser distintas a las de otra persona. En modo alguno la coincidencia al plantear medi-

5. Miguel Palomino se refiere a la sesión que tuvo lugar ese mismo día en la mañana, donde se discutió el programa de estabilización (nota del Editor).

das similares puede tomarse como reflejo de una equivalencia total.

Quienes estén familiarizados con el programa que presentó Vargas Llosa y hayan leído con detenimiento nuestra propuesta, pueden darse cuenta que hay diferencias fundamentales en todo lo concerniente a privatización de las empresas del Estado, a la liberalización de los mercados de tierras y de trabajo, en lo referido al mismo programa de estabilización, en cuanto a la política monetaria y, fundamentalmente, al papel central asignado a la eliminación de la pobreza extrema y la labor crucial del Estado para lograrlo en el plazo de una década. Asimismo, el tratamiento que proponemos para la problemática tributaria y el manejo de la deuda es un planteamiento muy distinto al del FREDEMO.

**Pregunta.** En la propuesta se le asigna al mercado y al sector privado un papel central en el desarrollo. Sin embargo, la historia nos dice que fue la caída de la tasa de inversión privada de largo plazo lo que decidió al Estado a intervenir en la economía. ¿No será que se está idealizando al mercado y al sector privado como sinónimo de eficiencia económica? ¿No sería mejor que el sector estatal y el sector privado se ayudaran y complementaran, como ha sido la experiencia de Corea, Japón y Singapur?

**Miguel Palomino.** En la propuesta no pretendemos idealizar al sector privado ni al mercado, ni se ha intentado tampoco usarlo como sinónimo de eficiencia económica. Se trata más bien de una apreciación práctica, basada en la

experiencia histórica del Perú y de otros países, y en función de los objetivos que estamos planteando. En modo alguno creemos que sea malo que los sectores privado y público se ayuden o complementen. Es justamente lo que proponemos: que se complementen de la mejor manera, que cada quién asuma el papel para el cual está mejor preparado. Es una decisión práctica referente a mecanismos alternativos y escasez de recursos.

**Pregunta.** ¿Cuáles son los mecanismos que se aplicarán para liberalizar el mercado de tierras?

**Miguel Palomino.** La idea fundamental de la liberalización del mercado de tierra es, primero, asegurar que estén claramente definidos los derechos de propiedad, porque sin tal definición no puede funcionar el mercado. Parece claro que los derechos de propiedad están más cercanos a una definición en la Costa, donde ya hubo un proceso de parcelación implícita, si no legal y explícita. Ese es el primer requisito: asegurarse que exista un proceso de definición de los derechos de propiedad.

En segundo lugar, se buscaría también que esta reforma vaya acompañada de una reforma del mercado de capitales es decir, que el mercado de capitales funcione de tal manera que la posibilidad de comprar y vender tierras no se convierta en instrumento de quienes tienen acceso al capital para aprovecharse de quienes no lo tienen, arrebatándoles la oportunidad de beneficiarse del crecimiento económico y de las mejoras que surgirán conforme crezca el agro.