

Notas

para el debate

4

ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO
Y REFORMAS ESTRUCTURALES

W 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 LA NECESIDAD DE UN DESARROLLO FINANCIERO INTEGRAL Miguel Palomino	11
LA REFORMA DEL MERCADO DE TIERRAS EN EL PERU: ALGUNAS REFLEXIONES Javier Escobal	29
LA "REMERCADIZACION" DE LAS EMPRESAS ESTATALES: APUNTES PARA UNA REFORMA DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO EN EL PERU Augusto Alvarez	43
ELEMENTOS PARA UNA REFORMA DEL REGIMEN DE COMERCIO EXTERIOR EN EL PERU Carlos Paredes, Renzo Rossini, Roberto Abusada, Martha Rodríguez	59
ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO DE MEDIANO PLAZO PARA LA ECONOMIA PERUANA 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 monopólico o monopsónico 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 Rossini, 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.

ELEMENTOS PARA UNA REFORMA DEL REGIMEN DE COMERCIO EXTERIOR EN EL PERU

Exposición de Carlos Paredes

Voy simplemente a exponer los principales lineamientos de la propuesta de reforma comercial incluida en el programa de estabilización y crecimiento que estamos sustentando. Trataré además de explicar cómo se liga esta reforma a las metas de corto plazo, explicación necesaria porque ayer se estableció, en la exposición sobre el programa de estabilización, que el gobierno debería utilizar todos los instrumentos de política que estuvieran a su alcance para detener el proceso hiperinflacionario¹.

Entre los instrumentos en manos del gobierno está precisamente la política comercial. En el Perú, en las actuales circunstancias, es indispensable modificar el régimen de comercio exterior como parte del programa de estabilización. En los últimos años se ha producido un aumento desmedido de las barreras para arancelarias, que ha convertido de hecho a una serie de bienes que antes eran importables en no transables, incrementando así el poder monopolístico de algunos sectores productivos nacionales. Este mayor poder monopolístico les ha permitido elevar el precio relativo de muchos productos básicos; luego, si se quiere minimizar los costos de la estabilización para el conjunto de la población es necesario el cierre del déficit fiscal y una modificación paralela de los precios relativos.

La manera menos complicada de conseguir tal modificación es permitiendo la entrada de la competencia externa para esos sectores. La primera fase de la reforma comercial debe entonces ocurrir el mismo día en que se inicie el proceso de estabilización, con la aplicación de las medidas que fueron expuestas ayer. Aunque el proceso de liberalización comercial debe ser gradual, el primer paso tiene que ser contundente: eliminar de golpe todas las prohibiciones y restricciones para arancelarias a la importación. Asimismo, se propone reducir el arancel máxi-

mo a 50% y fijar el arancel mínimo en 10%, junto a la eliminación de cuanta exoneración arancelaria exista: la proliferación de exoneraciones ha reducido dramáticamente el arancel promedio efectivamente cobrado por la aduana. Estas modificaciones permitirán reducir el precio relativo de los bienes-salario importables, amortiguando así el efecto del ajuste inicial sobre los salarios reales. Dejo la palabra al coautor de esta propuesta, Renzo Rossini.

Exposición de Renzo Rossini

La apertura comercial y su éxito requieren en gran medida de credibilidad para poder precisamente generar una reasignación de recursos a sectores competitivos en el exterior -exportadores- o en el mercado interno -que sustituyan importaciones eficientemente.

Para que se logre esta credibilidad es necesario que exista consenso sobre la necesidad de cambiar. En principio, el consenso debe darse en el diagnóstico del problema. En lo que resta de mi exposición esbozaré un diagnóstico de la situación comercial del Perú, luego de lo cual sintetizaré nuestra propuesta y haré una evaluación de las posibles consecuencias de ésta. No es superfluo enfatizar que el debate sobre este tema suele tener una carga ideológica, lo cual podría llevar al rechazo en bloque del diagnóstico y la propuesta, pese a que en toda América Latina existe una posición mayoritaria a favor de la apertura. El ejemplo más claro es un libro publicado hace poco por la CEPAL sobre transformación productiva con equidad, en el cual se demuestra la necesidad de reproducir en el mercado interno las condiciones de competitividad que se enfrentan en el exterior. Por tanto, se debe evitar el rechazo en bloque, tratando de ponernos de acuerdo primero sobre el diagnóstico y luego ir avanzando hacia un consenso sobre lo que se debe hacer.

1. La exposición referida al programa de estabilización ha sido publicada en un documento de esta misma serie (Notas para el Debate 2).

La primera evidencia que se tiene sobre la estructura de protección en el Perú (es decir, todo el conjunto de medidas arancelarias, restricciones cuantitativas y tipos de cambio diferenciados) es que se trata de un sistema bastante complejo. Existen varias razones para tal complejidad. La primera es el inicio en 1964 de un intento de industrializar el país mediante la sustitución de importaciones, sin trazar ninguna estrategia.

Esta estructura de protección no sólo contiene un sistema arancelario con aranceles dispuestos y altos, sino que además se ha ido montando en función de objetivos diversos, que incluso entran en conflicto. Por ejemplo, las crisis de balanza de pagos, que de algún modo son consecuencia de la distorsionada estructura productiva que se ha generado, han obligado a que las barreras a la importación se refuercen. Es decir, los aranceles no se aplican solamente por razones proteccionistas, sino también por la necesidad de cerrar el déficit en la balanza de pagos o por elevar la recaudación fiscal. En síntesis, la falta de una estrategia coherente respecto a las importaciones ha contribuido al montaje de una estructura de protección compleja, que responde a criterios incluso divergentes.

Tal vez es necesario abundar sobre este tema de la estructura arancelaria. En el Perú existen más de treinta tasas arancelarias y 14 sobretasas, cuya combinación da un total de 56 tasas. No es difícil pensar que con un sistema como éste es bastante factible que surja la corrupción entre el personal de aduanas: una simple modificación en la partida arancelaria con la cual se registra una importación puede de hecho significar un menor pago de aranceles. Naturalmente, surge la pregunta sobre cómo ha ido surgiendo esta multiplicidad de tasas arancelarias. Ello ha sucedido en tanto se ha tratado de proteger a ciertos sectores. Si se revisa la legislación al respecto, siempre se podrá percibir que las medidas arancelarias no tienen lógica aparente.

Hemos evaluado las consecuencias de este sistema arancelario sobre la estructura productiva en términos de lo que se denomina protección efectiva. La protección efectiva se mide

por el cambio en el valor agregado en cada sector, fruto de la aplicación del sistema arancelario. Se ha comprobado que este sistema genera sesgos exagerados en favor de algunas actividades. En tanto se quiera promover a un sector necesariamente se tiene que castigar a otro; la promoción a un sector exige que los recursos productivos fluyan hacia él, haciendo más apremiante la escasez relativa de los recursos para los demás sectores de la economía. El sesgo más importante que muestran las cifras es el sesgo anti-exportador. Se ha verificado que, mientras algunos sectores veían comprimirse su valor agregado hasta en 30 ó 40%, otros sectores expandieron su valor agregado incluso hasta duplicarlo.

Por otro lado, si se analizan las innumerables exoneraciones existentes saltan a la vista otros sesgos. La mayor parte de las exoneraciones se refieren a importaciones del sector público, especialmente de alimentos. Con estas exoneraciones se profundiza el sesgo contra un sector que sustituye importaciones con eficiencia: el sector agropecuario.

Estos sesgos antiagropecuario y antiexportador se agravan aun más si tomamos en cuenta la existencia de medidas de prohibición en favor de algunos de los sectores de la manufactura y que perjudican a las actividades agrícolas y de exportación. Adicionalmente, los tipos de cambio diferenciados funcionan como un arancel más: se castiga la importación de productos competitivos y se favorece la importación de insumos para las actividades privilegiadas, ofreciéndoles un tipo de cambio menor.

Frente a esta situación, la propuesta de apertura comprende dos etapas. La primera sería básicamente complementar la política de estabilización, apoyando además la recaudación. Para eso se plantea reestructurar las tasas, reduciéndolas de veinte a cuatro, en la escala de 10 a 50% -lo que a su vez es compatible con el arancel externo mínimo común del Acuerdo de Cartagena. Se plantea también sustituir las restricciones cuantitativas -es decir, las prohibiciones- por la tasa arancelaria máxima. Paralelamente, en materia de exportaciones, se plantea sustituir el CERTEX por una efectiva devolución

a los exportadores de los montos pagados por concepto de impuestos internos e impuestos a la importación de insumos, eliminando así el sesgo antiexportador de la estructura de protección.

Posteriormente, la segunda etapa consistiría en una secuencia no negociable de reducción arancelaria por semestres, con el objetivo de lograr un arancel único de 20% al final del proceso. Se trata de lograr que la política comercial se torne neutra en términos de asignación de recursos. Cabe precisar que esto no quiere decir que se sustituye o se anula el papel del Estado como promotor sectorial; la política comercial se torna neutra para que políticas más efectivas traten de impulsar a los sectores de acuerdo a un programa de política industrial.

Hay algunos aspectos que deben considerarse a la luz de las anteriores experiencias de liberalización. Uno de ellos, muy importante y que ya hemos mencionado, es el consenso. Otro es el hecho que la propuesta de apertura busca, finalmente, una reasignación de recursos competitiva en términos de los mercados internacionales, tanto en el exterior como en el mercado interno (es decir, que promueva exportaciones y lleve a una sustitución eficiente de importaciones). Pero esta efectiva reasignación requiere de un marco macroeconómico estable, de un nivel de tipo de cambio real que se sostenga, dando así una señal clara a los agentes productivos sobre la rentabilidad de los sectores hacia los cuales hay que dirigir los recursos productivos del país.

Tomemos por ejemplo la experiencia de apertura entre 1979 y 1981, proceso que fue revertido rápidamente. No se puede decir que la política del gobierno entre 1980 y 1985 haya apuntado a la liberalización comercial; más bien se debe reconocer que al final de esa administración las restricciones cuantitativas y los aranceles eran mucho mayores. Lo que trabajó contra esa apertura fue precisamente el deterioro del tipo de cambio real en más de 20% entre 1980 y 1981, impidiendo una reasignación efectiva de los recursos hacia los sectores transables. Dejo ahí mi exposición. Gracias.

Comentarios de Roberto Abusada

He tenido ocasión de leer el documento completo de la propuesta de Renzo Rossini y Carlos Paredes, y en realidad son muy pocas las cosas novedosas que yo puedo aportar. Más bien, me gustaría poner énfasis en dos temas que considero centrales. El primero tiene que ver con el corto plazo y el papel crucial que a mi juicio debe jugar la política de comercio en la etapa inicial del proceso de estabilización. El segundo está referido a las pautas que se debe seguir para el diseño de la nueva estructura arancelaria.

Quien haya seguido con alguna frecuencia la evolución de los precios relativos y haya observado la magnitud en la cual estos precios han sido distorsionados por la política económica de los últimos años, encontrará que una manera eficaz de recomponer estos precios relativos es apoyarse inicialmente -como sugirió Carlos Paredes- en una apertura rápida acompañada por una política cambiaria que proteja homogéneamente a las actividades que enfrentarán la competencia de las importaciones. Hemos visto que cuanta devaluación se ha hecho en los últimos tiempos. -incluida la traumática devaluación de setiembre de 1988- no ha podido mover los precios relativos en la dirección correcta; los sectores respaldados por prohibiciones de importación y que hacen parte de la canasta del índice de precios (típicamente vestido, calzado y algunos otros productos duraderos) no responden. Ello se debe a que estos bienes terminan siendo en la práctica, merced a las prohibiciones, bienes no transables.

Una alternativa a usar la apertura como medio de corregir precios relativos al inicio del proceso de estabilización sería aplicar conjuntamente un programa fiscal muy estricto y un poco de heterodoxia en el sentido correcto del término, es decir, tratar de controlar algunos precios rebeldes; sin embargo, tengo entendido que ése no es el espíritu de la propuesta. Veo entonces aquí que es casi indispensable apoyarse en una fuerte exposición inicial de la estructura productiva a la competencia externa.

Otro elemento que tiene que ver con la estabilización es el papel fiscal que se quiere

asignar al sistema arancelario. En efecto, en una economía donde la presión tributaria ha bajado a menos de 5% del PBI, queremos hacer que ésta aumente rápidamente; la recaudación aduanera se convierte de ese modo casi en un esquema de tributación de emergencia. Además, es una manera muy eficaz y fácil de recaudar; junto a la combinación de menores aranceles y eliminación de prohibiciones (lo que resta sentido a la evasión), en la aduana es más factible el cobro del impuesto al valor agregado y del impuesto selectivo al consumo a los bienes suntuarios. Todos estos impuestos combinados pueden aportar cerca de 5% del PBI, cifra nada despreciable. El esquema arancelario y los impuestos adicionales pasan así a ser un pilar del proceso de estabilización.

Pero dejemos este punto de la estabilización para hablar brevemente de lo que se quiere en el largo plazo. Renzo Rossini mencionó el objetivo de neutralidad, y estoy completamente de acuerdo con lo que él propuso. Sin embargo, creo que la manera en que se está planteando hacerlo no es adecuada, porque el punto de partida es justamente aquella maraña que él ha descrito también: las veinte tasas pueden reducirse hasta sólo cuatro o cinco, pero la asignación de las partidas adscritas a cada tasa estaría todavía en función de dicha maraña.

Soy partidario de escoger esas tasas de otra manera. Ello implicará obviamente algún nivel de conflicto con los intereses afectados, pero eso no justifica que se empiece con una estructura tan sesgada. Como el mismo Renzo Rossini dijo, si se quiere ganar credibilidad es importante que en la primera etapa se dé sentido a la estructura arancelaria. Si la estructura de la cual se parte es contraria a aquella a la cual se quiere llegar (es decir, que los bienes con aranceles más altos son los que se quiere estimular menos, o al contrario), entonces no se está dando un mensaje claro y se está perdiendo credibilidad, justo en momentos en que se debe tratar de mostrar más firmeza como hacedores de política económica.

Por otra parte, si no se hace un nuevo diseño arancelario se está impidiendo algo que es crucial para sostener la credibilidad de la

reforma. La mayor probabilidad de éxito de una reforma comercial sensata, en los términos en que se la ha descrito aquí, es que lleve rápidamente a un éxito exportador; ésa es la vacuna contra la reversión. Una vez que se logre crear empleo y mejorar la distribución del ingreso gracias a ese éxito exportador, es muy difícil que se revierta la reforma, pues tendrá una base de apoyo muy amplia.

Para terminar, no puedo dejar de enfatizar la lección de lo que se ha dado en llamar el episodio de liberalización de comienzos de la década de los ochenta y el papel central que en su reversión jugó el tipo de cambio. Muchas veces me he preguntado qué hubiera sido de estas reformas si las políticas cambiarias que se aplicaron con tanta decisión a partir de 1984 y que dejaron una tasa de cambio muy conveniente para la exportación y la agricultura, hubieran sido aplicadas al comienzo de la década, si el gobierno no se hubiera visto tentado a bajar la inflación usando el tipo de cambio. Gracias.

Comentarios de Martha Rodríguez

En cuanto al diagnóstico, concuerdo plenamente con Renzo Rossini en que los sistemas arancelarios y cambiarios que han operado en nuestro país en los últimos años han sido sumamente complejos, contradictorios y de difícil administración. La estructura arancelaria se caracteriza por la vigencia de numerosas tasas diferenciales, además de la existencia de numerosos instrumentos para arancelarios que en muchos casos ha hecho redundante la protección arancelaria. La variabilidad de la política cambiaria se refleja en la aplicación de diversos regímenes cambiarios: tipo de cambio fijo, mini-devaluaciones, pre-anuncios, tipos de cambio múltiples, etc.

Sin embargo, creo que la política comercial no puede analizarse si no se consideran los otros instrumentos que inciden en el subsidio neto que recibe cada sector productivo. Se tiene por ejemplo un sistema tributario muy complicado y con numerosas excepciones, un engorroso control de precios, acceso restringido al crédito, crédito subsidiado, etc. Esto da lugar a un siste-

ma de incentivos sumamente complejo, complejidad que se agrava porque la política económica ha estado en los últimos años sujeta a marchas y contramarchas, modificando continuamente los mismos incentivos. Esto ha reducido la eficiencia y ha desalentado la inversión, pues el diseño del sistema ha respondido a criterios ideológicos, políticos y de otra índole antes que a una visión técnica.

Hay que considerar también los efectos que pueden tener los distintos instrumentos de política comercial. El uso del tipo de cambio como instrumento anti-inflacionario, sin corregir las causas primeras del problema, ha castigado la rentabilidad de los bienes transables -sobre todo de las exportaciones- y no ha reducido la inflación. Los tipos de cambio diferenciados para la exportación y la importación, si bien han favorecido aparentemente a las exportaciones, han derivado en un subsidio cambiario, ahondando el déficit fiscal. Asimismo, el subsidio a los alimentos importados ha favorecido a los consumidores urbanos en contra de los productores agrícolas.

Dentro de la complejidad del sistema se pueden detectar algunos grandes sesgos. Renzo Rossini se ha referido a los sesgos antiagropecuario y antiexportador, pero creo que hay sesgos adicionales. El sesgo antilaboral, por ejemplo: este sistema ha trabado el crecimiento de la actividad productiva, afectando el nivel de empleo. Están también el sesgo contra la pequeña empresa, la cual no ha podido acceder al crédito, y el sesgo en favor de la actividad especulativa, reflejado en los numerosos controles, permisos y licencias. Esta es mi opinión en cuanto al diagnóstico.

En relación a la forma en que se debe llevar a cabo la apertura, creo que es obvio que este sistema necesita ser cambiado radicalmente, y en eso concuerdo con lo expuesto. Sin embargo, creo que merece alguna discusión la forma de hacer la transición de este esquema tan complejo a un sistema más simple. Se ha hablado de eliminar en el corto plazo las licencias previas y las prohibiciones, y ello es correcto, pues asignar divisas por vías administrativas resulta ineficiente. No obstante, se habla de una

transición gradual sobre la cual no se ha dado mayores detalles.

Asimismo, sabemos que las trabas para el desempeño de la actividad productiva son numerosas: distorsiones en el mercado laboral, en el mercado de capitales, en los impuestos internos, en la legislación, ineficiencias en el sector no transable, el estado caótico de la infraestructura de servicios públicos (agravado por la desinversión de los últimos años), etc. Lamentablemente, corregir esta situación puede tomar un tiempo bastante largo. Se ha hecho alguna mención a estos problemas en la exposición del programa, pero creo que no se ha hecho un esfuerzo suficiente por detectar y analizar estas trabas, y por sugerir salidas para el desempeño eficiente de la actividad productiva transable de nuestra economía. Pregunto entonces cómo se va a sincronizar la apertura con una labor en pro de todas las actividades productivas.

Quiero también llamar la atención sobre los efectos que puede tener la apertura comercial sobre el sector informal que, como se sabe, emplea cerca de la mitad de la fuerza laboral y contribuye en buena parte a la producción de bienes y servicios. Parece ser que este sector tendría menos capacidad de ajuste ante la entrada de la competencia externa. Sería conveniente aclarar la posición de los autores de la propuesta sobre el particular.

Finalmente, pensando en el largo plazo, no se puede ignorar los cambios que están ocurriendo en el contexto internacional. El concepto convencional de ventaja comparativa, basado en la dotación de recursos y en una tecnología dada, ha sido sobrepasado por la velocidad con que se vienen dando las innovaciones tecnológicas. Si revisamos la experiencia de los países exitosos en la penetración de los mercados internacionales, vemos que la política tecnológica ha jugado un rol fundamental. Parece entonces que la existencia de sistemas arancelarios y cambiarios transparentes es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo sostenido del sector exportador. Creo que este hecho debe ser tomado en cuenta en el diseño de una política de desarrollo industrial más integral. Gracias.

Réplica de Carlos Paredes

Es difícil esbozar una respuesta cuando los panelistas muestran más coincidencias que diferencias. Quiero enfatizar un par de aspectos con respecto a la manera de hacer el ajuste, y las razones por las cuales proponemos ir de la estructura actual hacia un arancel uniforme de 20%. Ello servirá también para establecer las diferencias entre nuestra propuesta y algunas de las ideas que se vocearon durante el periodo de elecciones, que propugnaban el que los insumos tengan el arancel más bajo, los bienes de capital un arancel intermedio y los bienes finales el más alto.

La única razón para ser relativamente gradual en el proceso de apertura es la necesidad de darle a los agentes domésticos la oportunidad de prepararse para la nueva estructura. Por tanto, al margen de cuál es la lógica de la estructura original -que probablemente no la tenga u obedezca simplemente a los mecanismos de presión de los diferentes grupos industriales-, tomamos esa estructura como dada, como un dato de realidad. Y como es en base a esa estructura que el aparato productivo funciona actualmente, debemos partir de ella para converger por etapas hacia el arancel único de 20%. Los productores tendrán así un lapso para ajustarse, haciéndose más eficientes o cambiando el giro de su empresa. Para ello tendrán un periodo de treinta meses, al cabo del cual debe haberse llegado al arancel uniforme. No hay que olvidar, en todo caso, que el golpe inicial es suficientemente contundente: desaparecen las restricciones para arancelarias y las prohibiciones, con lo cual se eliminan las rentas monopolísticas.

En relación al éxito exportador, creemos que es crucial conseguirlo; sin embargo, proponemos dismantlar la estructura de subsidio a la exportación que existe en este momento. Esto puede parecer contradictorio pero en realidad no lo es, porque a la vez se están proponiendo políticas cambiarias, monetarias y fiscales que deberán llevar a un entorno macroeconómico ordenado y estable, que facilite la labor productiva. Asimismo, el programa plantea la aplicación de reformas en el mediano plazo en lo que con-

ciernie a los mercados de factores de producción. Otras propuestas como la aplicación de mecanismos de devolución de impuestos indirectos y de admisión temporal eficiente, y el otorgamiento de crédito con tasas de interés real positivo para los exportadores, también aportan en la creación de condiciones básicas para ser exitosos en la exportación.

Réplica de Renzo Rossini

En relación al comentario de Roberto Abusada sobre la posibilidad de que, por partir de la estructura arancelaria actual, la estructura inicial resulte ineficiente, debo decir que el rasgo fundamental de nuestra propuesta es que postula una política gradual y anunciada. El anuncio tiene el efecto de generar acciones antes de que las políticas sean aplicadas. Si el horizonte establecido de unificación arancelaria se vuelve creíble, es natural que las empresas empiecen a tomar medidas de reconversión en función de ese nuevo contexto competitivo. Sin embargo, la gradualidad tiene un riesgo y es precisamente que la política no sea creíble. Si la política no resulta confiable, los empresarios van a remar contra la corriente y no van a ajustarse.

Con respecto a la gradualidad de la política de apertura vale la pena destacar algunos puntos adicionales. En la sesión de ayer el ex-Ministro de Recaudación de Bolivia, el Dr. Ramiro Cabezas, recomendó posiciones más radicales como unificar de una sola vez todo el universo arancelario. El argumento del Dr. Cabezas es que resulta imposible aplicar una política gradual porque la presión de los sectores afectados, a través del Parlamento y de la prensa, termina siempre llevando a la reversión de los objetivos y las medidas iniciales.

Pese a la validez de tal argumentación, hay tres razones por las cuáles nos inclinamos hacia una acción gradual. La primera es el apoyo al proceso de estabilización, esto es, la necesidad de generar recursos fiscales. Si se aplica la tasa de 50% a todas las importaciones de partidas arancelarias hoy prohibidas, se estaría recaudando una cifra equivalente a casi el 1%

del PBI (estos productos, supuestamente suntuarios, entran hoy al país en cantidades considerables gracias al contrabando). En segundo lugar, es necesario graduar el flujo de importaciones, pues el riesgo de una inundación de productos importados -que pondría en peligro la estabilidad de la balanza de pagos- es muy serio: como se sabe, en el Perú las importaciones están reprimidas desde hace buen tiempo. La gradualidad permite precisamente repartir ese consumo en el tiempo, de manera más o menos programada. La tercera razón es la necesidad de que el aparato productivo se transforme y se reacomode a un ambiente más competitivo.

En relación a los interesantes comentarios de la Dra. Martha Rodríguez sobre política industrial y tecnológica, debe recordarse que la política comercial no sustituye a la política industrial. Buscar neutralidad en la política comercial no significa no tener un sistema de incentivos. Reconocemos incluso la validez del argumento de la industria naciente, es decir la posibilidad de cubrir pérdidas temporales de algún sector para que después de un tiempo éste pueda funcionar competitivamente. Sin embargo, el mecanismo más eficaz consiste en atacar no los síntomas sino las causas por las que esos sectores no pueden operar: deficiencias en el mercado de capital, falta de apoyo financiero. Tal es la tarea de la banca de fomento. Por otro lado, existe la necesidad de impulsar a los sectores transables -lo que es función de la política de promoción de exportaciones- y de hacer más eficiente la provisión de bienes no transables.

Asimismo, debe existir también una política que promueva la adopción de los cambios tecnológicos. Cuando la economía está cerrada, no existe ningún incentivo para adaptarse a ellos. Es un círculo vicioso: al no haber necesidad de adaptarse al cambio tecnológico, nos vamos rezagando más con respecto al resto del mundo y entonces tenemos que proteger más aún nuestra industria.

En cuanto a la capacidad de respuesta del sector informal, la evidencia muestra precisamente que el productor informal, que no está protegido, se adapta más rápidamente al cam-

bio que cualquier empresa formal debido a su destreza para imitar productos importados en términos de calidad similares.

Preguntas del público

Pregunta. ¿Por qué importar lo que el Perú produce al mismo precio y calidad, en lugar de estimular el perfeccionamiento de la producción nacional misma, particularmente en el caso de los productos agropecuarios?

Carlos Paredes. Es bueno decir que no es el gobierno quien hace la importación; los que finalmente deciden si se importa o no un producto son los consumidores. Si el productor nacional produce al mismo precio y a la misma calidad, el consumidor debería ser indiferente entre lo nacional y lo importado. Si el productor nacional produce a mejor calidad y menor precio, quiere decir que es eficiente y por lo tanto no tiene ningún problema con esta apertura; lo que se trata de hacer con la apertura es fomentar esa eficiencia. Pero eso sí, lo que el gobierno no puede hacer es regresar al Registro Nacional de Manufacturas, que tanto daño le hizo a este país. En cuanto a los productos agropecuarios, nosotros creemos honestamente que lo que se propone aquí va a darle un tremendo incentivo a la producción agropecuaria nacional.

Pregunta. ¿Por qué se ha escogido como meta una tasa arancelaria única de 20%, y no una de 10 ó 30%?

Carlos Paredes. Decidimos que la tasa más conveniente era de 20% porque consideramos que los impuestos a las importaciones son una fuente importante de recaudación en el Perú, y con una tasa de esa magnitud se cumplía con apoyar los ingresos tributarios sin elevar tanto el arancel que se estuviera protegiendo excesivamente al mercado interno, que como ya se dijo debe producir con eficiencia.

Pregunta. ¿Cómo se puede compatibilizar la reducción de los aranceles a 20%, eliminando al mismo tiempo las restricciones para arancelarias, con un proceso de estabilización basado en la reducción de la inflación?

Carlos Paredes. Son totalmente compatibles. Para que la estabilización se produzca rápidamente, sin que el costo de la misma caiga sobre los asalariados, es necesario abrir la economía. Eso tratamos de decir: los trabajadores deben tener la oportunidad de comprar bienes-salario, que ahora gozan de protección infinita, a un precio de competencia. La importación, potencial o efectiva, de esos bienes le pondrá un techo a sus precios.

Pregunta. ¿Cómo se compatibiliza una política comercial de un arancel único de 20% y sin restricciones para arancelarias, con el subsidio que otros países les dan a su producción de alimentos, los cuales empezarían a ser importados por el Perú? El mismo FMI reconoce la creciente presencia de restricciones para arancelarias en los países desarrollados.

Carlos Paredes. Nuestra propuesta es un esquema general sobre cómo funcionar. En los casos donde haya *dumping* de parte de otros países, se propone que las autoridades nacionales pongan derechos compensatorios para frenar esa práctica. Por eso se propone realizar estudios de precios para algunos casos. Con respecto a las crecientes restricciones para arancelarias en los países desarrollados, este es un problema para nuestras exportaciones; lo mejor que se puede hacer es procurar ser muy eficiente en la exportación, para lo cual se debe eliminar el sesgo antiexportador de la política actual.

Pregunta. ¿Qué se propone hacer con respecto al Pacto Andino y a todos nuestros acuerdos bilaterales y los suscritos en el marco de ALADI? ¿Qué se hará por ejemplo en materia de franquicias aduaneras?

Renzo Rossini. Con relación al Pacto Andino, la propuesta es coherente con la nueva propuesta del Arancel Externo Mínimo Común establecida por la modificación de la Decisión 260 del Acuerdo de Cartagena, que recomienda una estructura arancelaria con tasas entre 0 y 50% y una concentración de 80% de las partidas sobre la tasa arancelaria de 20%. Hay plena concordancia respecto a nuestra relación con el Pacto Andino, el cual es un mercado ampliado y

creo que se va promover. Lo que debemos reconocer es que en la actualidad las altas barreras arancelarias del Perú protegen la ineficiencia de los países vecinos. Si uno protege mucho su economía -el Perú tiene la protección más alta en todo el Pacto Andino-, el productor del país vecino se beneficia. Hay que respetar todos nuestros acuerdos internacionales, pero no por ello va a sacrificarse el país. En todo caso, quienes perderán son los productores ineficientes de los países vecinos, que enfrentarán a importaciones de terceros países con un arancel menor.

Pregunta. ¿Cuáles serían los mecanismos concretos que se proponen para combatir eficazmente el *dumping* externo?

Renzo Rossini. Se propone en primera instancia la creación de un comité arancelario que revise todos los casos de distorsiones por malas prácticas comerciales. En este comité se discutirían públicamente todos los casos de productores afectados por los subsidios que otros países otorgan a sus bienes de exportación, viendo la posibilidad de aplicar sobretasas o derechos compensatorios a las importaciones provenientes de un determinado país. Asimismo, se ha planteado que es posible que esté a disposición de los potenciales usuarios toda la información de las importaciones que se han procesado en el mes en el Banco Central. Como en el Banco Central se solicitan las divisas, éste cuenta con la información de precios y productos que vienen al país diariamente. El que la información esté disponible ayuda a la convergencia de precios sobre todo en la fase inicial, en la cual es común que exista confusión de precios y surjan ganancias en la intermediación de productos que recién llegan. La difusión de información diaria sobre los precios de los productos que vienen de fuera ayudaría a saber quién está sobrevaluando su importación o si hay fuga de capitales.

Pregunta. ¿Se ha tomado en consideración la estructura del mercado interno al diseñar este proceso de apertura?

Renzo Rossini. Precisamente las altas barreras a la importación son el mejor aliado de estructuras de mercado oligopolizadas; la evi-

dencia es que en el Perú existen sectores con alta concentración y además con un enorme dominio sobre los precios. La mejor forma de regular eso es, o fijar el precio (cosa que no proponemos), o abrir el mercado. El caso de México es ejemplar: allí a quien no se alinea le abren el mercado. En conclusión, la apertura es el mayor enemigo de la estructura oligopolizada, pues permite que cualquiera pueda importar al precio internacional.

Pregunta. ¿Cuál debería ser, a su juicio, el papel del Estado en la promoción y el desarrollo del comercio exterior?

Renzo Rossini. El Estado puede asumir papeles específicos, como por ejemplo difundir información. Esta es una actividad necesaria, que privadamente tarda en surgir o en la cual extraer beneficios privados no es a veces posible. Puede además hacer promoción en el exterior de la oferta exportable nacional, buscar contactos en los mercados: Chile tiene una buena experiencia en esta materia, mediante la labor que realiza su Cancillería. La duplicación de funciones simplemente limita la efectividad de las políticas; la Cancillería peruana bien podría llevar a cabo la promoción de exportaciones a través de las oficinas comerciales, sin necesidad de asignar esa función a otras instituciones.

Por otro lado, debe diseñarse una política que se plantee la promoción no sólo por sectores sino en términos de actividades, como por ejemplo la capacitación de los trabajadores, el apoyo a la innovación tecnológica y el estímulo a la creación de empresas. A veces se ha usado este argumento para sustentar la protección a un sector: si se protege un sector va a ser posible a educar a los trabajadores. Eso no es necesario, lo que se debe proteger es la capacitación misma. El papel del Estado precisamente está en estas actividades, donde no entra el sector privado. En todo caso, en esta sesión hemos hablado estrictamente de política comercial, y lo conveniente es que ésta salga de la estructura de incentivos.

Pregunta. ¿Cómo se puede hacer una reforma comercial sin afectar negativamente al

sector informal? En su opinión, ¿cómo se insertaría el sector informal en la actividad exportadora? ¿No sería mejor reorientar las actividades de este sector?

Martha Rodríguez. Con respecto al sector informal, en la práctica existe cierta competencia externa de facto, porque a pesar de las prohibiciones a la importación de diversos productos de consumo (vestimenta y calzado, por ejemplo) existe el contrabando. Por otro lado, Renzo Rossini ha dicho que este sector es bastante flexible, porque sus pequeñas empresas se adaptan fácilmente. Sin embargo creo que se debería poner en marcha ciertas políticas complementarias como por ejemplo políticas de capacitación que aumenten la eficiencia de estos sectores. Asimismo, se debería remover las trabas para el acceso al crédito de este sector.

En cuanto a cómo se puede ligar este sector a la exportación, obviamente es difícil que empresas pequeñas salgan a exportar. Lo que se tiene que hacer es ligar estas empresas pequeñas a empresas más grandes del sector formal o también directamente a las *Tradings*, comercializadoras en el sector externo.

Pregunta. Ud. dice que el actual sistema arancelario debe ser cambiado radicalmente. ¿Cómo se debería modificar el sistema arancelario, a su entender? ¿Podría indicar qué otras condiciones, además de un sistema arancelario simple, son necesarias para agilizar el comercio exterior?

Martha Rodríguez. El que se tenga que cambiar el sistema en forma radical no necesariamente implica que se deba hacer de una sola vez. Sí debe hacerse en forma radical, porque la complejidad del sistema lo hace inoperante y no contribuye a una eficiente asignación de recursos. También creo, sin embargo, que debe haber algunas etapas, lo cual se puede discutir en mayor detalle en otra oportunidad. Yo pondría énfasis en elevar la eficiencia y la productividad del sector no transable, lo cual no se consigue con una apertura. Todos sabemos que los servicios públicos en estos momentos son sumamente ineficientes, y cuando digo servicios públicos me refiero a todo lo que son comunicacio-

nes, transporte, puertos, etc. Es obvio que se requiere inversión pública eficiente.

Asimismo, el sistema comercial no se debe analizar independientemente de otros tipos de política. Yo pondría énfasis también en la política tecnológica como ya lo dije. Dados los cam-

bios que actualmente suceden en los mercados internacionales, donde las innovaciones tecnológicas se producen en forma muy rápida, se requiere una rápida respuesta de adaptación y absorción de las nuevas tecnologías. Para ello es imprescindible una política tecnológica específica.