



TOGETHER
for a sustainable future

OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50th anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



TOGETHER
for a sustainable future

DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

CONTACT

Please contact publications@unido.org for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at www.unido.org

2.0945

**APOYO AL PLAN NACIONAL DE
REESTRUCTURACION INDUSTRIAL**

**Distribución
Limitada**

Proyecto DP/PER/89/017

**AJUSTE ESTRUCTURAL, POLITICA MACROECONOMICA
EN EL MEDIANO PLAZO Y ALGUNAS CONSIDERACIONES
SOBRE LA RECONVERSION INDUSTRIAL EN EL PERU**

**JAVIER HAMANN
MIGUEL PALOMINO
CARLOS PAREDES**

**INVESTIGADORES DEL GRUPO DE ANALISIS
PARA EL DESARROLLO (GRADE)**

Lima, Abril de 1990

PNUD - ONUDI

**APOYO AL PLAN NACIONAL DE
REESTRUCTURACION INDUSTRIAL**

**Distribución
Limitada**

Proyecto DP/PER/89/017

**AJUSTE ESTRUCTURAL, POLITICA MACROECONOMICA
EN EL MEDIANO PLAZO Y ALGUNAS CONSIDERACIONES
SOBRE LA RECONVERSION INDUSTRIAL EN EL PERU**

**JAVIER HAMANN
MIGUEL PALOMINO
CARLOS PAREDES**

**INVESTIGADORES DEL GRUPO DE ANALISIS
PARA EL DESARROLLO (GRADE)**

Lima, Abril de 1990

PNUD - ONUDI

EL PRESENTE DOCUMENTO NO HA SIDO AUN APROBADO POR LA ONUDI; POR CONSIGUIENTE, LAS OPINIONES VERTIDAS EN EL MISMO NO COMPROMETEN A LA INSTITUCION, SIENDO DE EXCLUSIVA RESPONSABILIDAD DE LOS AUTORES

CONTENIDO

INTRODUCCION	ii
I. METAS DEL PROGRAMA	1
I.1. Crecimiento Alto y Sostenido con Inflación Baja	2
I.2. Eliminación de la Pobreza Extrema o Indigencia	4
I.3. Incrementar Significativamente la Recaudación Tributaria	6
I.4. Generación de Empleo Adecuado	7
I.5. Eliminación Progresiva de la Marginación	8
I.6. Inserción más Eficiente en la Economía Mundial	10
II. REQUERIMIENTOS MACROECONOMICOS	13
II.1. La Relación entre el Crecimiento y la Inversión	13
II.2. Las Necesidades de Ahorro para la Inversión y el Crecimiento	19
II.3. Los Componentes del Ahorro	23
El Ahorro del Sector Público No Financiero	24
El Ahorro Externo y la Deuda Externa	30
El Ahorro Privado Interno	33
II.4. La Consistencia Macroeconómica: Una Síntesis	36
III. MARCO GENERAL DE POLITICA ECONOMICA	38
III.1. El Rol del Mercado	38
III.2. El Rol del Sector Privado	40
III.3. El Rol del Estado	42
III.4. La Implementación de Política Económica: Reglas o Discreción	43
IV. LINEAMIENTOS DE POLITICA MACROECONOMICA DE LARGO PLAZO.	45
IV.1. Política Fiscal	45
IV.2. Política de Deuda Externa	47
IV.3. Política Cambiaria, Monetaria y Financiera	49
IV.4. Política de Comercio Exterior	50
V. POLITICAS COMPLEMENTARIAS	53
V.1. Racionalización de la Actividad Empresarial del Estado	53
V.2. Reforma del Mercado de Trabajo	56
Estabilidad Laboral	57
Compensación por Tiempo de Servicios	58
Relaciones Colectivas de Trabajo	59
Participación Laboral	60
El Estado Como Empleador y la Seguridad Social	61
V.3. Política de Liberalización del Mercado de Tierras	62
V.4. Política de Fortalecimiento Institucional del Sector Público	66
VI. ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO AL AJUSTE ESTRUCTURAL Y LA RECONVERSION INDUSTRIAL	68
BIBLIOGRAFIA CITADA	76
ANEXO 1	1.1
ANEXO 2	2.1
ANEXO 3	3.1

INTRODUCCION **

El estancamiento económico y las altas tasas de inflación que se han registrado en el Perú durante los últimos quince años han debilitado el aparato productivo del país y, además, han limitado fuertemente la viabilidad de la sociedad peruana. Efectivamente, el empobrecimiento medio de la población, unido a los efectos redistributivos negativos de la crisis, han llevado a que el nivel de pobreza absoluta en el Perú alcance a más de la mitad de la población y el de indigencia a alrededor de un tercio de ésta. Evidentemente, este alto grado de pobreza, unido a una distribución extremadamente desigual del ingreso, limita seriamente cualquier esfuerzo por restablecer la paz y el orden social en el Perú. Por esta razón, el crecimiento alto y sostenido de la economía y la redistribución del ingreso en favor de los más pobres constituyen los elementos fundamentales de la estrategia de mediano plazo que se delinea en este documento.

Es necesario señalar que la presente propuesta presenta sólo un programa macroeconómico y no un plan general de gobierno. El análisis de otras políticas esenciales para el desarrollo del país -políticas de salud, educación, vivienda, regionalización, entre otras- escapan al alcance de este estudio. Estas deben ser analizadas y explicitadas por las diferentes agrupaciones políticas. No obstante, es importante resaltar que resulta crucial que dichas políticas no se contrapongan con el balance macroeconómico, el que constituye un pre-requisito para alcanzar un crecimiento alto y sostenido que beneficie a los más necesitados del país. En este sentido, será necesario evaluar la viabilidad de cualquier programa de gobierno bajo el requerimiento de un balance en las cuentas fiscales y cuasi-fiscales, por un lado, y de la compatibilidad de éste con una estructura de

**

Este documento se basa en el proyecto de investigación "Estabilización y Crecimiento Económico en el Perú", que está siendo desarrollado por *GRADE* y el *Brookings Institution*. Los resultados de dicho proyecto serán publicados a mediados de 1990.

precios relativos que refleje las escaseces relativas de los recursos de la economía, de manera que se promueva un crecimiento eficiente.

El orden de presentación del documento es como sigue: en la primera sección se enumeran y discuten las metas del programa; en la segunda se presenta un ejercicio de consistencia macroeconómica y se derivan los requerimientos macroeconómicos necesarios para alcanzar las metas explicitadas anteriormente. En contraste con las primeras secciones, que no se prestan a una discusión de carácter ideológico, la tercera sección presenta una discusión sobre el rol del Estado y de los mercados, y la forma cómo se debe ejecutar la política económica en el Perú. La cuarta sección resume las recomendaciones de políticas fiscal, monetaria, cambiaria, comercial y de manejo de deuda externa; mientras que las siguientes dos secciones se concentran en aspectos relacionados a las reformas de los mercados de factores y a la secuencia de la liberalización de mercados; es decir, se centran en el período de transición hacia la nueva política económica. La parte final del documento presenta algunas consideraciones con respecto a la reconversión del aparato productivo (especialmente del sector industrial), que se esperaría como consecuencia del programa económico aquí propuesto, y que resultaría indispensable para el éxito del mismo.

Los autores desean hacer expreso reconocimiento a los economistas *Iván Guerra, Carlos Leyva y Alberto Pascó-Fonc* quienes colaboraron en la elaboración de este documento. Asimismo, los autores extienden sus agradecimientos a los miembros del equipo de investigación del proyecto "*Estabilización y Crecimiento en el Perú*".

I. METAS DEL PROGRAMA

Todo programa macroeconómico debe supeditarse a los objetivos del programa de desarrollo global que se tenga para una determinada sociedad. En este sentido, el propósito del programa económico de mediano y largo plazo que se esboza a continuación es el de contribuir a generar las condiciones económicas necesarias para el desarrollo del país, la pacificación de la sociedad peruana y el fortalecimiento de la democracia.

Desarrollo, pacificación y democracia son, sin duda, objetivos compartidos por la mayoría de los peruanos. El análisis de la historia económica reciente del Perú indica que una precondition económica para lograr estos objetivos es crecer redistribuyendo; es decir, que los beneficios del crecimiento permitan un mejoramiento de la calidad de vida de todos los peruanos, especialmente la de los más pobres.

A continuación se enumeran las metas específicas del programa que permitirán alcanzar una senda de crecimiento con redistribución, y luego se discute la importancia de cada una de ellas. Los objetivos principales de este programa económico son seis:

- i. Lograr un crecimiento alto y sostenido de la producción y el ingreso, del orden de 5% anual, acompañado de tasas bajas de inflación, no mayores al 20% por año.
- ii. Eliminar la pobreza extrema o indigencia en un plazo no mayor a 10 años.
- iii. Incrementar significativamente la recaudación tributaria a un nivel no menor al 18% del PBI, en un plazo de 5 años.

- iv. Generar puestos de trabajo de manera creciente y acelerada, de manera tal que en el año 2,000 al menos el 60% de la población económicamente activa esté adecuadamente empleada.
- v. Eliminar progresivamente la desarticulación de ciertos sectores de la economía peruana, integrando a la formalidad a los sectores urbanos informales y rurales tradicionales.
- vi. Alcanzar una inserción internacional más eficiente en lo referente al comercio internacional, al acceso al financiamiento externo y a nuevas tecnologías provenientes del exterior.

I.1. Crecimiento Alto y Sostenido con Inflación Baja

Lograr un crecimiento alto y sostenido en el tiempo es la condición esencial para que el conjunto de la población pueda alcanzar progresivamente mayores niveles de bienestar. Claramente, como lo demuestra la experiencia peruana de los últimos años, crecer aceleradamente en base a una expansión desproporcionada del consumo es factible en el corto plazo, pero no es sostenible.

Crece en forma sostenida requiere de un esfuerzo continuo de inversión. Esto, a su vez, requiere de mayor ahorro y, en la ausencia del ahorro externo, de un sacrificio del consumo presente. Por lo tanto, los niveles de ahorro externo a los que se pueda acceder y la voluntad de sacrificar el consumo presente constituyen restricciones que, aunado a la calidad de la inversión, determinan la tasa máxima de crecimiento a la que puede aspirar un país. Como se demuestra en la siguiente sección, la tasa de crecimiento que sería posible alcanzar en la década de los noventa, si es que se implementa un programa económico consistente, es de 5% por año.

Aunque la experiencia en materia de crecimiento durante los últimos quince años -en el período 1975-1989 la economía peruana creció a un promedio de 0.6% anual- podría llevar a pensar que ésta es una meta relativamente ambiciosa, cabe recordar que durante los períodos 1950-1962 y 1963-1975 la economía creció al 5.1

y 4.8%, respectivamente. Por otro lado, es importante notar que el crecer a esta tasa apenas permitirá que en el año 2000 se recuperen los niveles de ingreso per-cápita de 1975. Evidentemente, este no es un objetivo extremadamente ambicioso o inalcanzable.

Es importante señalar una vez más que esta meta se refiere a un crecimiento sostenible en el sentido de estar acompañado por un auténtico aumento en la capacidad productiva del país. Al respecto, cabe notar que en la medida en que un país no atraviese por una seria crisis de iliquidez internacional, es posible lograr un crecimiento temporal más elevado a partir de la implementación de políticas de expansión desmesurada de la demanda agregada interna. Esta opción, sin embargo, no es deseable debido a que, al agotarse las fuentes de financiamiento de este tipo de crecimiento (reservas internacionales del país o préstamos del exterior), la economía inevitablemente debe ajustarse e incurrir en un elevado costo social. Más aún, la inestabilidad e incertidumbre inherentes a este tipo de crecimiento conllevan a un crecimiento acumulado sustantivamente menor que el propuesto aquí. La experiencia de la economía peruana durante el período 1986-89 constituye un claro ejemplo de este punto.

Por otro lado, se plantea como meta explícita lograr este crecimiento con la tasa de inflación más baja posible. La teoría económica y la evidencia internacional señalan que una senda de crecimiento es, en principio, compatible con muchas tasas de inflación. Sin embargo, crecer con una inflación alta constituye un equilibrio muy frágil, potencialmente explosivo, que puede llevar a una costosa interrupción del crecimiento debido a la necesidad de estabilizar la economía.¹

La inflación, además, tiene una serie de consecuencias negativas para la economía. No sólo constituye un impuesto de carácter regresivo,² lo cual atenta directamente contra el objetivo de una distribución más equitativa del ingreso,

¹ La experiencia brasileña es particularmente ilustrativa en este sentido.

² El impuesto inflación es un impuesto a la tenencia de dinero nacional. En la medida en que los sectores más pobres de la población tienen posibilidades muy limitadas de diversificación de su portafolio, el dinero representa un porcentaje mayor del total de sus activos. En consecuencia, la carga del impuesto inflación es relativamente mayor para los sectores más pobres.

sino que entorpece el funcionamiento eficiente del mercado en la asignación de recursos³ y fomenta el surgimiento de actividades especulativas, totalmente improductivas desde el punto de vista social. Por lo tanto, es preferible crecer con tasas de inflación bajas. En este sentido, se plantea que la meta de inflación a la cual se debe aspirar en el mediano plazo sea aquella a la cual se llegue como producto de la implementación del programa de estabilización macroeconómica, el cual constituye la primera fase de la estrategia macroeconómica propuesta aquí. Dado que el principal objetivo de la estabilización es eliminar la hiperinflación y que se trata de un programa que no tendrá más de un año de duración, se propone que la inflación anualizada del segundo semestre de 1991, siempre y cuando no supere el 20% anual, constituya la meta de inflación máxima para el mediano plazo.⁴ Aunque, evidentemente, es posible seguir reduciendo la inflación interna al nivel de la inflación internacional (en caso de que éste no fuese el nivel alcanzado a fines de 1991), el objetivo principal del programa de mediano plazo -crecer redistribuyendo- no debe subyugarse al deseo de reducir aún más la inflación. Esfuerzos marginales por seguir reduciendo la inflación pueden ser muy costosos en términos de crecimiento y empleo.

I.2. Eliminación de la Pobreza Extrema o Indigencia

El Perú es un país compuesto mayoritariamente por pobres, en el cual convive un pequeño sector de gente acaudalada. Efectivamente, la distribución del ingreso en el país es una de las más desiguales del mundo. Al respecto, cabe notar que a mediados de la década de los setenta, en el Perú el 20% superior de la población, en términos de la distribución del ingreso, recibía el 61% del ingreso privado, mientras que el 40% más bajo percibía solamente el 7%. En contraste,

³ La evidencia de que la inflación (tanto anticipada como no anticipada) incrementa la variabilidad de precios relativos -y consecuentemente la asignación de recursos en la economía- es abrumadora a nivel internacional. Para el caso peruano, referirse a Paredes y Polastri (1987). El sistema financiero, por ejemplo, muestra claramente los estragos ocasionados por la inflación.

⁴ Al respecto, ver el trabajo de Rodríguez (1989).

para el mismo período, en Bolivia los porcentajes eran 59 y 13%, en Colombia 59 y 11%, en Corea 45 y 17%, en Guatemala 60 y 13%, y en Uruguay 47 y 16%.⁵

El problema de la pobreza relativa, ilustrada en el párrafo anterior, radica en la fragilidad del equilibrio social a que conduce. Obviamente, si estas grandes diferencias se dan en un contexto en el que la mayoría de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza absoluta, entonces la inestabilidad social será aún mayor. Al respecto, cabe notar que los resultados de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV) indican que en el período 1985-86, el 57% de la población del Perú se encontraba en situación de pobreza absoluta y el 32% en pobreza extrema o indigencia (es decir, que no alcanzaba a satisfacer los requerimientos mínimos de alimentación).⁶

La reducción de la pobreza extrema y de las grandes diferencias en la distribución del ingreso será posible sólo a través de un crecimiento sostenido de la economía y de una activa participación gubernamental en el área redistributiva. Evidentemente, un crecimiento alto y sostenido no es una condición suficiente para eliminar la pobreza,⁷ pero en la ausencia de éste no habrá una base adecuada que garantice la posibilidad de un esfuerzo redistributivo significativo y permanente. Asimismo, la eliminación de la indigencia y de la pobreza sólo por la vía del crecimiento (es decir, manteniendo inalterada la distribución del ingreso) tomaría un número tan alto de años que hace políticamente inviable y socialmente indeseable a esta opción. Cálculos elaborados en base a información de la ENNIV permiten concluir que bajo esta opción se necesitarían cuarenta años para eliminar la indigencia y casi cincuenta para terminar con la pobreza.⁸

5 Banco Mundial (1988).

6 Instituto Nacional de Estadística (1985).

7 Así lo demuestran los casos de Brasil, Chile, México y Venezuela, entre otros. También, en cierta medida, la experiencia peruana entre 1950 y 1975.

8 Estas proyecciones son compatibles con la meta de crecimiento de 5% anual propuesta anteriormente y con los requerimientos de consistencia macroeconómica que se discuten en la siguiente sección. Para el cálculo se asume un crecimiento promedio del consumo per-cápita de 2.64% anual.

Por otro lado, cabe señalar que la deficiencia en el consumo de la población indigente representa tan sólo el 10% del consumo del 30% más rico del país. Estas cifras sugieren que es perfectamente factible realizar una política de crecimiento con redistribución y con esto aliviar uno de los principales problemas sociales: la indigencia. Los datos proporcionados por la ENNIV y la meta de crecimiento anteriormente propuesta (5% por año) permiten asegurar que, con una transferencia neta anual equivalente a 2.5% del PBI dirigida al 30% más pobre de la población, sería posible erradicar la indigencia en un plazo no mayor a diez años; más aún, bajo este esquema también sería posible eliminar la pobreza absoluta en un plazo de veinte años.

Aunque esta meta redistributiva podría parecer fácilmente alcanzable, cabe señalar que significa un enorme esfuerzo fiscal y administrativo, tanto en materia de recaudación tributaria como en términos de canalización de estos recursos hacia los más pobres.

I.3. Incrementar Significativamente la Recaudación Tributaria

Como se mencionó anteriormente, erradicar la pobreza extrema dentro de plazos aceptables requerirá necesariamente de un esfuerzo redistributivo significativo y eficiente. Este tipo de actividad corresponde inherentemente al Estado, por lo que éste deberá contar primero con los recursos a redistribuir. Esto requiere de un incremento sustancial en la recaudación tributaria. Adicionalmente, el Estado deberá contar con una infraestructura adecuada que le permita canalizar de una manera eficiente estos recursos hacia los sectores menos favorecidos. A la vez, la generación de esta infraestructura es costosa y demanda aún mayores recursos fiscales.

Por otro lado, la meta de crecer sostenidamente con bajas tasas de inflación requiere que las actividades del sector privado no se vean desplazadas por los requerimientos de financiamiento del sector público y que no se recurra a la emisión primaria para financiar el gasto fiscal y cuasi-fiscal. Dados los bajos e insostenibles niveles actuales del gasto público -que, entre otras cosas, está llevando a la descapitalización del país-, la única alternativa es incrementar

sustancialmente los ingresos fiscales. En este sentido, se propone incrementar la recaudación tributaria del 5% del PBI en que se encuentra actualmente a un nivel equivalente al 18% del PBI.

A pesar de lo difícil que pueda resultar alcanzar este objetivo,⁹ es necesario subrayar la importancia crucial del mismo. El éxito o fracaso de la estrategia de mediano plazo descansará en la capacidad del Estado de captar un monto significativo de recursos para financiar, en forma no inflacionaria, los gastos requeridos para asegurar el crecimiento y erradicar las abismales desigualdades económicas y sociales que amenazan la viabilidad del país. Por lo tanto, será necesario que las esferas más altas del siguiente gobierno estén profundamente comprometidas con este objetivo, para el cual será necesario implementar una drástica reforma tributaria y una significativa mejora de la administración tributaria.

El cumplimiento de esta meta constituirá un punto de quiebre en la historia del Perú. Es necesario tomar conciencia de que el bienestar de todos los peruanos depende de que aquellos que deban tributar, efectivamente lo hagan.

I.4. Generación de Empleo Adecuado

El empleo debe entenderse no sólo como un medio para asegurar cierto nivel de bienestar material, sino que también puede considerarse un fin en sí mismo. Cabe notar que en el Perú de hoy sólo una de cada tres personas en edad de trabajar se encuentra adecuadamente empleada. Más aún, durante la década de los noventa, la población económicamente activa (PEA) se incrementará a una tasa media de 2.9% anual. De esto se infiere que, en promedio, cada año 325,000 peruanos se sumarán a la masa laboral en busca de empleo. Si, además, se toma en consideración que en la actualidad aproximadamente el 54% de la población se encuentra subempleada y el 11% desempleada, el objetivo de que en el año 2,000 un 60% de la PEA se encuentre adecuadamente empleada implica que

⁹

Esta meta de recaudación tributaria se sitúa 4 puntos por encima del promedio registrado durante el período 1970-85.

en la década de los noventa se debe generar unos 3.5 millones de nuevos puestos de trabajo.

Más aún, cabe señalar que el problema no se limita a generar nuevos puestos de trabajo, sino a generar empleo productivo; es decir, que el incremento del empleo se refleje en una mayor producción de bienes y servicios. Esta será la única manera de garantizar puestos permanentes de trabajo y una remuneración adecuada a los nuevos trabajadores. Al respecto, es claro que la única manera de incrementar los salarios reales en el largo plazo es a través de aumentos sostenidos en la productividad del trabajo. A su vez, incrementar la productividad del trabajo en forma significativa implica necesariamente un esfuerzo sustantivo en materia de inversión, tanto en capital físico como en capital humano.

Por lo tanto, la meta de generación de empleo se encuentra estrechamente ligada a las necesidades de inversión y, por ende, a la meta de crecimiento. Como se verá seguidamente, la meta de crecimiento propuesta anteriormente y los consiguientes requerimientos de inversión que se discuten en la próxima sección, son compatibles con este objetivo de empleo. Cabe notar, además, que la inversión requerida no sólo deberá ser eficiente sino intensiva en mano de obra, de manera que pueda absorber el acelerado crecimiento de la PEA y a la población desempleada y subempleada. La compatibilización de eficiencia de la inversión y de su intensidad en mano de obra sólo se podrá lograr mediante un sistema de precios que refleje las escaseces relativas de capital y trabajo en la economía, sin distorsiones institucionales que desalienten el empleo. En otras palabras, no se deberá abaratar artificialmente el precio del capital o encarecer el del trabajo, ni mediante subsidios o impuestos ni mediante restricciones legales contraproducentes.

1.5. Eliminación Progresiva de la Marginación

La heterogeneidad cultural que caracteriza al Perú se extiende también al ámbito económico, donde la poca integración de ciertos sectores productivos está asociada muchas veces a su marginación con respecto a los beneficios del

crecimiento, a los servicios sociales y, en particular, al acceso a los conocimientos que permitan mejores condiciones de vida y de producción. La población así marginada se concentra en el campo serrano y en los barrios marginales de las ciudades, especialmente Lima.

La integración más eficiente de actividades agropecuarias tradicionales a la economía moderna, en la medida en que esta integración contribuya a aumentar la productividad de éstas significativamente, es un objetivo socialmente deseable y de gran importancia económica. En este sentido, el acceso a mejores tecnologías, a fuentes de crédito y a vías de comunicación resultan de vital importancia para lograr la integración de la población marginada.

La rápida expansión del llamado sector informal urbano es otra característica de la economía peruana. Su existencia responde a la incapacidad de la economía formal de proporcionar puestos de trabajo adecuados a la población económicamente activa y a los altos costos relativos que representa el desarrollarse dentro del sector formal (impuestos, regulación excesiva por parte del Estado, y trabas burocráticas).¹⁰ Por otro lado, entre los costos de la informalidad, cabe mencionar la marginación de la mayor parte de las empresas informales del sistema financiero, los bajos niveles de capitalización de éstas y la existencia de condiciones de trabajo bastante inferiores a aquéllas prevalecientes en el sector formal.

Un primer paso para la integración del sector informal (tanto rural como urbano) debe ser la simplificación de los trámites burocráticos necesarios para la constitución de pequeñas empresas, y la eliminación de regulaciones excesivas y no fiscalizadas. Con respecto a los impuestos, una estructura tributaria más simple y de mayor cobertura, aunado a una mejora de la administración tributaria, debe contribuir a que la economía informal y la formal actúen bajo condiciones semejantes.¹¹ Asimismo, se espera que la liberalización del mercado financiero

¹⁰ Al respecto, vease los trabajos de De Soto (1986) y Brachowicz (1988).

¹¹ Por ejemplo la existencia de una categoría de ingresos por debajo de la cual la empresa se encuentre inafecta del impuesto a la renta, permitiría un acceso menos costoso de las empresas informales a la formalidad.

facilite el acceso al crédito a empresas formales que antes no lo tuvieron, incentivando así la formalidad.

Por lo tanto, el objetivo de la integración no es el terminar con la heterogeneidad a todo nivel, sino lograr que, respetando la heterogeneidad cultural, se pueda alcanzar una integración eficiente de todos los sectores productivos. Esto permitirá que se aprovechen de la mejor manera posible los recursos productivos para contribuir al bienestar del conjunto de la población. En este sentido, las reformas propuestas para el mejor funcionamiento de los mercados en el Perú deberán también contribuir a eliminar la marginalidad.

I.6. Inserción más Eficiente en la Economía Mundial

Uno de los elementos más importantes para poder mejorar sustancialmente los niveles de vida de la población es lograr una inserción más eficiente del Perú en los mercados mundiales. Esto se logrará mediante el aprovechamiento de las ventajas comparativas del país en el comercio internacional, mediante el acceso prudente al mercado internacional de capitales y mediante al acceso a tecnologías extranjeras que puedan ser adaptadas a las necesidades internas. Estos tres mecanismos operan de maneras distintas.

En primer lugar, producir competitivamente para el mercado externo permite alcanzar volúmenes de producción que aprovechen las economías de escala y lleven a tasas de crecimiento del producto más elevadas que las obtenidas al producir sólo para un mercado interno pequeño y aislado. Es importante recalcar que la meta de crecimiento propuesta sólo es viable con un sector exportador vigoroso que lidere el crecimiento económico nacional. Asimismo, el acceso barato y sin trabas a tecnologías disponibles en el exterior, junto con la posibilidad de adecuar dichas tecnologías a las condiciones nacionales, aumentarán la eficiencia de la producción para el mercado interno y la capacidad de crecimiento de la economía. Además, la apertura al comercio exterior permite a los consumidores nacionales tener acceso a una mayor variedad de bienes de la cual escoger y limita las prácticas monopólicas internas, incentivando la competitividad y la producción eficiente al interior del país.

La inserción eficiente del Perú en los mercados financieros internacionales es de gran importancia. Una adecuada interacción con estos mercados facilita el comercio internacional, cuyos beneficios han sido expuestos en el párrafo anterior. Además, como en el caso de una empresa o una familia, el acceso prudente al endeudamiento externo incrementa las posibilidades del país de protegerse contra el riesgo que representan los choques adversos que pueden originarse por fluctuaciones temporales en el ingreso, tales como una caída en los términos de intercambio.

El capital extranjero, en la forma de inversión directa extranjera y/o endeudamiento externo, constituye también una gran fuente potencial de ahorro e inversión. Este crédito o inversión directa podría permitir el aprovechamiento de riquezas potenciales que en la actualidad no pueden ser utilizadas por falta de recursos. Aunque en las circunstancias actuales, el acceso de la economía peruana a estas fuentes se encuentra seriamente limitado, el aprovechamiento de este potencial, sobre todo el de la inversión directa extranjera, resultará determinante para el desarrollo nacional. Efectivamente, los recursos externos pueden contribuir al gran esfuerzo de inversión y ahorro requerido para lograr un alto crecimiento económico.

Para poder alcanzar los beneficios de una inserción más eficiente en la economía mundial, resulta indispensable revertir las actuales trabas al comercio y al movimiento internacional de capitales. Esto supone varias reformas importantes, que incluyen la reforma global del régimen de comercio exterior, la solución al problema de la deuda externa, la reforma del mercado de capitales y un manejo de la política económica consistente con un tipo de cambio real alto y estable.

Dado que el problema de la deuda externa peruana tiene repercusiones negativas sobre la mayor parte de relaciones económicas internacionales del país (comercio exterior, inversión directa extranjera, cooperación técnica internacional y, obviamente, flujos de capitales) es imprescindible resolverlo concertada y satisfactoriamente. Esta solución supone que las transferencias netas al exterior por concepto de deuda (u operaciones asociadas) no obstaculicen el desarrollo económico del Perú, sobre todo en el largo plazo. Si se considera el monto

adeudado en la actualidad, los saldos impagos acumulados, las condiciones actuales de pago y las posibilidades de un refinanciamiento tradicional, queda claro que es indispensable lograr un nivel significativo de alivio de la deuda externa. En otras palabras, la deuda externa del Perú es impagable en condiciones tradicionales. Al respecto, es importante señalar que el logro de las metas explicitadas anteriormente y las proyecciones de Balanza de Pagos realizadas en este estudio, exigen una condonación del 50% del total de la deuda externa peruana.

Habiendo discutido las seis metas principales del programa, es necesario determinar la factibilidad de alcanzar las mismas. Con este objetivo, en la siguiente sección se analiza la consistencia macroeconómica de éstas y se derivan algunos requerimientos económicos básicos para el futuro.

II. REQUERIMIENTOS MACROECONOMICOS

II.1. La Relación entre el Crecimiento y la Inversión

Para que la producción de bienes y servicios crezca a un ritmo elevado y sostenido, es necesario que se incremente la cantidad de activos dedicados a la producción. El aumento en estos activos productivos -la acumulación de capital- es lo que constituye la inversión. Invertir es sacrificar posibilidades de consumo presente con el objetivo de generar una mayor producción en el futuro.¹² La inversión es el principal elemento que explica el crecimiento económico en el largo plazo.¹³

Para que la inversión lleve al crecimiento, es necesario que los recursos invertidos sean bien utilizados, es decir, que efectivamente contribuyan a aumentar la producción en el futuro. Mientras mayor rendimiento futuro se obtenga de la inversión, mayor crecimiento podrá haber. Por lo tanto, el crecimiento económico dependerá no sólo de cuánto se invierte, sino, tal vez más importante aún, de cuán bien se invierte.

La relación entre la inversión y el crecimiento se resume en el llamado "Coeficiente Incremental Capital Producto" (CICAP). Este coeficiente mide el aumento en el acervo de capital (equivalente a la acumulación de capital o a la inversión neta) requerido para alcanzar un incremento determinado en la

12

Si se tiene acceso al financiamiento externo, un país puede invertir sin sacrificar su consumo presente. En este caso, el resto del mundo está sacrificando consumo para que el país invierta. Sin embargo, como se verá más adelante, debe notarse que el endeudamiento externo no será una alternativa viable ni deseable para el Perú en los 90. La inversión directa extranjera desligada de la deuda externa, si sería deseable, pero difícilmente alcanzará montos elevados.

13

Cabe señalar que el cambio tecnológico también explica el crecimiento en el largo plazo, y que éste, fruto en muchos casos de la inversión en investigación y desarrollo, está generalmente incorporado en los activos en que se invierte.

producción. La magnitud exacta de esta relación -el valor del CICAP- fluctúa de una economía a otra y viene determinada, esencialmente, por consideraciones tecnológicas y aspectos relacionados a la organización de la producción. Una vez estimado el valor del CICAP, es posible determinar la tasa de inversión neta requerida para alcanzar una meta determinada de crecimiento del producto. El CICAP se expresa algebraicamente de la siguiente manera:

$$\text{CICAP} = \frac{\Delta K}{\Delta Y} = \frac{I}{\Delta Y} = \frac{I/Y}{\Delta \%Y}$$

donde

CICAP:	Coficiente Incremental Capital Producto
K	: Stock de capital
I	: Inversión Neta
Y	: Valor Agregado (Producto Nacional Neto)
ΔX	: Incremento en la variable X
$\Delta \%X$: Incremento porcentual en la variable X

De la fórmula, puede apreciarse que un menor CICAP indica una mayor productividad o eficiencia de la inversión, pues se requerirá de una menor inversión para lograr la misma tasa de crecimiento.

El siguiente ejemplo permite apreciar la utilidad de este coeficiente. Si se estima que el CICAP de una economía es de tres y se desea que ésta crezca al 6% por año ($\Delta \%Y = 6$), entonces la inversión neta requerida queda determinada por la ecuación $3 = (I/Y) / 6\%$, de donde se resuelve que el esfuerzo de inversión neta necesaria debe representar el 18% del PBI.

Usualmente, el CICAP se estima utilizando los datos históricos de inversión y producción. En el Perú, el CICAP estimado para el período 1950-1975, que fue un período de crecimiento alto y sostenido, fluctúa alrededor de tres y es bastante estable.¹⁴ A nivel internacional, esta cifra es considerada como un

14

Al respecto, el CICAP para el período 1950-1960 fue de 2.89, el de 1960-1970 fue de 2.78, el de 1965-1975 fue de 3.07, y el de 1950-1975 fue de 3.07 (estas cifras se basan en cálculos del CICAP utilizando un año de rezago en la inversión). Asimismo, cabe notar que las investigaciones realizadas por Hunt (1987) y otros concuerdan con el rango de estos estimados.

nivel razonable para economías subdesarrolladas con crecimiento exitoso. En los últimos quince años, el CICAP estimado para el Perú ha sido bastante mayor que tres (varía entre ocho y trece, para diferentes períodos de diez años) y muy fluctuante. Este es un indicador claro del deterioro de la calidad de la inversión en el Perú y del manejo inapropiado e inestable de la política macroeconómica durante este período.

Para el ejercicio de simulación y consistencia macroeconómica en que se basa esta sección (referirse al Apéndice 1), se consideró que el valor del CICAP durante la década de los noventa será de tres. Este supuesto se utilizó para determinar los requerimientos de inversión asociados al objetivo de crecimiento planteado anteriormente. En relación con lo ocurrido en los últimos quince años, el CICAP de tres supone un aumento sustancial en la eficiencia de la inversión y un manejo coherente de la política económica, de manera tal que se promueva un entorno macroeconómico estable. Más aún, es importante resaltar que el incremento en la eficiencia de la inversión está condicionado a que ésta se realice dentro de un marco de política económica orientado a lograr un eficiente uso de los recursos.

Tal como se indicó al presentar los objetivos del presente programa económico, la meta de crecimiento es de 5% anual promedio. Este es, aproximadamente, el máximo ritmo de crecimiento alcanzado en el Perú durante un período prolongado, y es, a la vez, el crecimiento máximo consistente con las restricciones macroeconómicas de mediano y largo plazo que se discuten a continuación. Crecer a una tasa mayor es poco probable y exigiría un gran sacrificio del consumo durante los primeros años del programa. La deseabilidad y viabilidad política de esto último es cuestionable dentro de un sistema democrático, joven y frágil, y lo es, más aún dadas las actuales condiciones de pauperización y violencia. El objetivo de crecimiento planteado considera, además, que éste está condicionado por la disponibilidad de recursos externos, que es producto de las exportaciones, de mayor endeudamiento externo, y/o de la inversión extranjera.

La evidencia internacional muestra que aquellos países que lograron tasas de crecimiento significativamente más elevadas que la planteada aquí contaron con

masivos flujos de inversión extranjera, por lo menos en los años iniciales de crecimiento. Tal es el caso, por ejemplo, de Taiwán y Corea. Además, algunos de dichos países, tales como el Japón y la Alemania de la posguerra, ya contaban con un desarrollo tecnológico elevado y una fuerza laboral altamente capacitada al comenzar su nueva etapa de crecimiento. Esta no es la situación del Perú actual ni se puede confiar en un gran influjo de capital extranjero que proporcione los recursos para crecer a tasas muy elevadas. La situación comparativa del Perú dentro del sistema internacional es bastante desfavorable y, aún cuando sería deseable, difícilmente puede esperarse atraer montos significativos de inversión extranjera. Aún cuando la inversión extranjera podría contribuir al crecimiento, sobre todo en algunos sectores, los reducidos montos esperables llevan a la conclusión de que el esfuerzo de inversión necesario para que el Perú crezca tendrá que venir, fundamentalmente, de los peruanos. Esto supone, necesariamente, un sacrificio del consumo presente.

A continuación se analiza brevemente la magnitud del esfuerzo de ahorro e inversión necesarios para alcanzar la tasa de crecimiento planteada anteriormente. Como se verá más adelante, este análisis permite concluir que plantear tasas de crecimiento significativamente más elevadas linda con lo irreal o demagógico. Por otro lado, crecer a tasas menores que la planteada hace muy difícil alcanzar los objetivos de empleo y eliminación de pobreza esbozados anteriormente.

Para alcanzar el objetivo de crecimiento de 5% del PBI anual, con un CICAP de tres, será necesario un nivel de inversión neta anual de 15% del PBI. Sin embargo, el concepto generalmente utilizado para medir la inversión es la inversión bruta. La inversión bruta es igual a la inversión neta más la inversión de reposición o depreciación, es decir, considera tanto a la inversión que es necesaria para compensar el desgaste del acervo de capital ya existente como la requerida para incrementarlo. En las cuentas nacionales del Instituto Nacional de Estadística (INE), se estima que la depreciación anual es bastante estable, alrededor de 7% del PBI. Por lo tanto, la inversión bruta asociada a la tasa de crecimiento de 5% anual es de 22% (15% + 7%) del PBI.

La inversión bruta en el Perú registró un promedio de 16.7% del PBI durante el período 1977-1986, alcanzando sus niveles más altos en los años de 1981 y 1982, en que representó el 22.1% y el 22.6% del PBI, respectivamente.¹⁵ Estos niveles de inversión se debieron, en parte, a los programas de construcción de viviendas del sector público y al aumento en la importación de bienes de capital, debido a la liberalización comercial ocurrida en dicho período. Es importante notar que, entre 1977 y 1986, el CICAP fue extremadamente elevado (aproximadamente trece), indicando que buena parte de la inversión no fue destinada a aumentar la producción (como la inversión en vivienda), o fue destinada a actividades ineficientes.¹⁶ De la revisión de las cifras históricas, es claro que demandar un nivel de inversión de largo plazo del orden de 22% del PBI resulta bastante ambicioso, pero no irreal o inalcanzable. Asimismo, debe recalcarse que, para alcanzar la meta de crecimiento con este nivel de inversión, es necesario que ésta sea muy eficiente (lo cual está implícito en el CICAP supuesto de tres).

Existe, además, una consideración adicional en cuanto a los requerimientos de inversión. Como se mencionó anteriormente, se proyecta que el crecimiento será liderado por el sector exportador, tanto por la necesidad de evitar el estrangulamiento por escasez de divisas como por ofrecer mejores perspectivas de expansión, si se asegura el tipo de cambio real elevado y estable propuesto. Debe notarse, entonces, que para que la meta de crecimiento de las exportaciones

15 Las cifras de inversión presentadas son tomadas de las Cuentas Nacionales preparadas por el BCR hasta 1988 (el año base es 1970). A partir de dicho año, la metodología de cálculo del BCR cambió y los estimados de inversión (y de ahorro) son bastante más elevados (cuentas con año base 1979). Es importante notar que las cifras de ahorro e inversión (en relación al PBI) discutidas en el texto, corresponden a los estimados elaborados en base a las cuentas nacionales con base 1970. La razón para esto es que las cifras de inversión y ahorro de las nuevas cuentas están siendo revisadas, por juzgarse que existen sesgos metodológicos hacia la sobrestimación de las mismas.

16 Que la inversión se realizase a pesar de ser tan ineficiente indica que la rentabilidad privada de la inversión fue mayor que la rentabilidad social. A su vez, esto se debió, en parte, a los grandes subsidios a la inversión existentes durante este período, tales como un tipo de cambio sobrevaluado y exoneraciones arancelarias para las importaciones de bienes de capital, y crédito subsidiado de la banca de fomento, entre otros. Por otro lado, cabe notar que el valor del CICAP también es elevado debido al mal manejo de la economía ocurrido en esos años.

sea alcanzable, la inversión debe orientarse principalmente hacia el sector exportador.¹⁷

Finalmente, cabe resaltar que el nivel de inversión previsto también debe ser consistente con el objetivo de emplear adecuadamente a 60% de la población económicamente activa (PEA) para el año 2000. Al respecto, se ha estimado que el costo promedio por puesto de trabajo creado sería de aproximadamente 14,300 dólares de 1989. Esta cifra es consistente con los cálculos hechos por otros investigadores, tales como Garland (1988) y Carbonetto (1985), que estiman el costo promedio por puesto de trabajo entre 8,800 y 18,500 dólares. Los estimados hechos para el presente documento se basaron en estos trabajos y en cifras obtenidas de la experiencia chilena de los últimos cinco años.¹⁸ Con esta información y las proyecciones del crecimiento de la PEA durante el próximo decenio se estimó que la inversión necesaria para lograr la meta de empleo es ligeramente inferior a la necesaria para alcanzar la meta de crecimiento.¹⁹ Por lo tanto, una inversión bruta de aproximadamente 22% del PBI permitiría generar los puestos de trabajo necesarios para alcanzar y superar ligeramente la meta de empleo en el plazo indicado. Como se observa en el Cuadro 1 de la página siguiente, presenta la evolución proyectada del empleo como porcentaje de la PEA, así como el nivel de inversión y de producto necesarios para alcanzar la meta de crecimiento.

17 En general, lo importante es que los recursos se dirijan a sectores generadores netos de divisas, por lo que la inversión también podría efectuarse en actividades que sustituyen importaciones de manera eficiente.

18 Estas últimas cifras se consideran especialmente útiles por cuanto, durante dicho período, el vecino país contó con un régimen comercial abierto y una economía bastante liberalizada, habiendo pasado por una profunda crisis económica en los años inmediatamente anteriores.

19 En el Anexo 2 se presentan los supuestos usados y los cálculos realizados en lo referente a la creación de empleo.

CUADRO 1
PRODUCTO, INVERSIÓN Y PEA EMPLEADA

	PBI	INVERSIÓN BRUTA REQUERIDA	PEA EMPLEADA ESTIMADA
	(Miles de US\$ del 89)	(Miles de US\$ del 89)	(% de la PEA)
1991	20'976,676	4'467,991	37.7%
1992	22'025,512	4'691,413	40.4%
1993	23'126,788	4'925,917	43.2%
1994	24'283,127	5'172,327	45.9%
1995	25'497,284	5'431,043	48.6%
1996	26'772,148	5'702,596	51.4%
1997	28'110,755	5'987,657	54.2%
1998	29'516,293	6'287,096	57.0%
1999	30'992,108	6'601,192	59.8%
2000	32'541,713	6'931,239	62.6%

Elaboración: GRADE

II.2. Las Necesidades de Ahorro para la Inversión y el Crecimiento

La inversión necesaria para alcanzar una meta de crecimiento requiere de un esfuerzo de ahorro. Tal como se indicó anteriormente, en una economía abierta, el ahorro puede ser interno o externo. En el caso peruano, el ahorro externo representó el 3% del PBI, durante el período 1977-1986.²⁰ Al respecto, la magnitud del esfuerzo de ahorro necesario para poder crecer al 5% anual aumenta considerablemente cuando se toma en cuenta que la inversión tendrá que ser financiada fundamentalmente por el ahorro interno. Efectivamente, aún suponiendo que el ahorro externo se mantendrá al mismo nivel durante la próxima década,²¹ el ahorro interno, como proporción del PBI, tendría que aumentar en

²⁰ Entre 1981 y 1983, el ahorro externo llegó a un promedio de 7.3% del PBI.

²¹ Las proyecciones realizadas de balanza de pagos indican que, entre 1991 y 1996 la balanza en cuenta corriente será negativa del orden de 3% del PBI, para luego ir disminuyendo hasta menos de 1% del PBI en el año 2000 (véase el Anexo 1). Nótese, sin embargo, que como se detalla más adelante, este resultado se debe principalmente al pago de intereses de la deuda externa, siendo que la transferencia neta al exterior por concepto de deuda sería del orden de 1% del PBI hasta 1996, y algo mayor en el siguiente quinquenio.

40% (pasar de 13.7% del PBI a 19% del PBI), si se quiere alcanzar el objetivo de inversión de 22% del PBI.

Estos estimados de necesidades de inversión y ahorro permiten una primera aproximación a las enormes dificultades existentes para poder crecer a tasas significativamente mayores al 5%. Si, por ejemplo, se proyectara crecer al 8% anual, la inversión requerida, aún con un CICAP igual a tres, sería del orden de 31% anual, cifra jamás registrada por la economía peruana.²² Este nivel de inversión requeriría que el ahorro interno, como porcentaje del PBI aumentara en más de 100% sobre su nivel histórico, (pasar de 13.7% del PBI a 28% del PBI). Nótese también que estos requerimientos de ahorro se han estimado en base al supuesto de que la inversión será muy eficiente; una menor eficiencia de la inversión requeriría niveles de inversión y ahorro aún mayores para alcanzar el mismo objetivo de crecimiento.

Para cualquier nivel de ingreso y de ahorro externo, todo incremento del ahorro total tiene que basarse en una reducción en el consumo interno. Es claro que la situación económica y social del Perú no permite plantear que el consumo se reduzca significativamente en relación a los niveles actuales. Esta es la restricción más importante a los objetivos de crecimiento, por lo menos en los primeros años del nuevo programa económico. En el Cuadro 2 (ver siguiente página) se presentan los niveles de consumo por habitante que resultan del modelo de consistencia con objetivos de crecimiento de 5% y de 8% anual.

En ambos escenarios, se supone que recién en 1992 se podría alcanzar las tasas de crecimiento deseadas (5 y 8%, respectivamente). En el primer caso, el crecimiento en 1990 sería de 2% y el de 1991 de 4%, mientras que en el segundo escenario las tasas serían de 2 y 7% respectivamente. En el primer escenario, estos supuestos implican que el consumo por habitante se contraería ligeramente en 1991, casi se mantendría en 1992 y crecería a tasas que oscilan entre 2 y 3% durante el resto de la década. En contraposición, en el segundo escenario, el consumo por habitante vendría que caer muy fuertemente en 1991 (-9.2%) y recién

22

Al respecto, en un reciente estudio del Banco Mundial (1989), sólo 3 de 33 países estudiados (Singapur, Argelia y Yugoslavia) tuvieron tasas de inversión superiores al 30%.

en 1994 se recuperarían los niveles de consumo de 1990. Esta última opción es humana y políticamente intolerable. Cualquier programa económico debería poder mostrar progreso rápidamente y evitar empeoramientos significativos en el consumo.

CUADRO 2

CONSUMO PER CAPITA CON DISTINTAS TASAS DE CRECIMIENTO
(US\$ de 1989)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
CON CRECIMIENTO DE 5%:										
Nivel	723	725	746	763	784	802	820	840	859	879
Variación Porcentual		0.3%	3.0%	2.2%	2.7%	2.3%	2.3%	2.4%	2.3%	2.4%
CON CRECIMIENTO DE 8%:										
Nivel	668	669	730	768	812	855	900	945	999	1053
Variación Porcentual		3.1%	5.9%	5.2%	5.7%	5.3%	5.3%	5.4%	5.4%	5.4%

Elaboración: GRADE

Es interesante notar que de ser factible el mayor nivel de ahorro requerido para crecer al 8%, el consumo per cápita superaría, al cabo de sólo cuatro años, al consumo per cápita correspondiente a una senda de crecimiento de 5% anual. Es decir, el mayor sacrificio en los primeros años llevaría a mayores posibilidades de consumo en el futuro. Sin embargo, existen otras restricciones al crecimiento elevado.

Creer a una tasa superior al 5% requiere de una mayor disponibilidad de divisas para financiar las necesidades de importación asociadas con una mayor producción. Estas divisas pueden provenir de los ingresos por exportaciones, de la inversión extranjera, o de nuevos préstamos del exterior. Dada la capacidad de exportación de un país, un mayor crecimiento requiere de mayor ahorro externo, el cual, como se verá más adelante, difícilmente estará disponible para el Perú. Así, las posibilidades de crecimiento están también limitadas por la

capacidad de generar divisas internamente mediante la exportación (o la sustitución eficiente de importaciones).

Si las exportaciones peruanas muestran un crecimiento vigoroso y sostenido durante los próximos años y se duplican en términos reales en el transcurso de la década de los noventa, la restricción externa hace inviable un crecimiento significativamente superior al 5% por año. Este se comprueba al analizar el modelo de consistencia presentado en el Anexo 1, y es producto de las necesidades de importación y del supuesto de un ahorro externo inicial menor a 3% del PBI, que luego decrece. En función a los mismos considerandos, una tasa de crecimiento de 8% anual requeriría que las exportaciones se elevaran de unos 3,500 millones de dólares en 1990 a unos 10,500 millones de dólares en el año 2000 (dólares de 1989). Es decir, las exportaciones tendrían que triplicarse en términos reales.²³

El objetivo de aumentar las exportaciones reales durante la próxima década en aproximadamente 100% (sin considerar cambios significativos en los términos de intercambio), es ya bastante ambicioso. Este implica que el crecimiento será liderado por el sector exportador. Basar un programa económico en una proyección de crecimiento de exportaciones reales de más de 200% (como requeriría un crecimiento de 8% anual) durante la década de 1990 es jugar irresponsablemente con el desastre. El resultado sería un crecimiento muy volátil, con períodos de expansión seguidos por períodos recesivos debido al estrangulamiento externo ocasionado por la insuficiencia de divisas, y las consecuentes políticas de ajuste, tal como ha sucedido en el Perú durante los últimos quince años. La historia demuestra que este tipo de proceso es el camino más seguro al estancamiento económico.

23

Al respecto, es interesante notar que el máximo crecimiento real de las exportaciones peruanas durante una década fue de 109%, entre 1969 y 1979. Aún más, cabe subrayar que este crecimiento se vio favorecido por el extraordinario aumento ocurrido en los precios de los principales productos de exportación en 1979. Dejando de lado los años 1979 y 1980, el mayor aumento en las exportaciones reales peruanas durante la década fue de 77%, entre 1960 y 1970.

II.3. Los Componentes del Ahorro

Como se mencionó anteriormente, los recursos necesarios para financiar la inversión provienen del ahorro interno (privado o público) y del ahorro externo. El ahorro privado proviene de las familias que ahorran parte de sus ingresos y de las empresas que "ahorran" o reinvierten sus utilidades. El ahorro del Sector Público proviene del Gobierno Central, de las Empresas Estatales, y de otras instituciones públicas, como el Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS) y los gobiernos municipales. El ahorro externo proviene del endeudamiento con el exterior y de la inversión directa extranjera.²⁴

La principal fuente de ahorro en el Perú es el sector privado, volviéndose preponderante dentro de él la participación del ahorro de las empresas. El ahorro externo también ha sido significativo, especialmente durante algunos períodos, pero el ahorro público ha sido generalmente reducido o negativo. En contraposición, el Sector Público no ha constituido una fuente importante de ahorro; por el contrario, durante muchos años el ahorro de este sector ha sido negativo.

Dada la situación financiera internacional, es claro que no se debe esperar un gran flujo de inversión directa extranjera (a pesar de lo necesaria que ésta pueda ser) y que ni se puede esperar ni resultaría conveniente aumentar el endeudamiento externo (por el contrario, es necesario reducirlo). Por lo tanto, el nivel de inversión bruta de aproximadamente 22% del PBI tendrá que ser financiado fundamentalmente por el ahorro interno. Esto significa no sólo que el ahorro interno tendrá que alcanzar niveles históricamente altos, sino que el Sector Público tendrá que convertirse en una fuente importante de ahorro, revirtiendo dramáticamente la tendencia de los últimos años.

En lo que sigue se analiza el ahorro por sectores, indicando qué papel jugará cada sector en lograr el monto agregado de ahorro imprescindible para

24

Una fuente adicional de ahorro externo es la pérdida de reservas internacionales, pero es claro que este proceso no es sostenible en el largo plazo.

financiar la inversión que se ha considerado necesaria para alcanzar las metas de crecimiento y empleo.

El Ahorro del Sector Público No Financiero

El ahorro del Sector Público No Financiero (SPNF) es la diferencia entre sus ingresos y sus gastos corrientes. Además de los gastos corrientes, el SPNF enfrenta gastos de inversión y de repago (amortización) de deuda. El ahorro del SPNF (también conocido como ahorro en cuenta corriente del SPNF) es una fuente de financiamiento de estos últimos gastos. Si el ahorro en cuenta corriente no es suficiente para financiar los gastos de inversión y de amortización de la deuda, el SPNF necesita recurrir al endeudamiento, sea interno o externo. Dado el escaso desarrollo del mercado de capitales en el país, el endeudamiento interno ha tomado la forma principal de endeudamiento con el Banco Central de Reserva, originando una expansión de la base monetaria, con los consecuentes efectos inflacionarios.²⁵ La otra fuente de financiamiento del SPNF es el endeudamiento externo. Esta fuente de endeudamiento ha sido utilizada en exceso, al punto que el SPNF se encuentra totalmente sobreendeudado. En este sentido, uno de los elementos centrales de esta propuesta es una renegociación de la deuda externa que incluya, desde el inicio, la condonación de aproximadamente 50% de la misma. Es importante notar que toda la discusión referida al servicio de la deuda externa en esta sección trata sobre el servicio de la nueva deuda (reducida por la condonación inicial).

Debe quedar claro que no es realista esperar que -en la etapa posterior a la condonación- el país reciba un flujo significativo de capitales. Por lo tanto, es evidente que el SPNF debe poder generar el ahorro suficiente para evitar seguir generando presiones inflacionarias y para no recaer en un sobreendeudamiento externo. El objetivo central de la política fiscal es lograr que el SPNF pueda financiar, sin recurrir a la emisión monetaria ni al

25

El SPNF también puede endeudarse internamente con el sistema financiero o con el público (colocando bonos), pero este endeudamiento rara vez a sido importante. Esto se debe principalmente a que el SPNF ha sido crónicamente incapaz de repagar las deudas contraídas. Sólo el Banco Central no exige repago de la deuda del SPNF ya que, cada fin de año, el Banco Central condona la deuda del Tesoro Público.

endeudamiento externo, todos sus gastos no asociados al endeudamiento externo y, además, permitir una gradual reducción del endeudamiento externo real (esto se detallará más adelante). Debe quedar claro que, en el largo plazo, la reducción del endeudamiento externo real exige que, por lo menos, parte de los intereses de la deuda pública externa sean financiados por el exceso de ingresos corrientes sobre gastos totales (excluyendo los intereses de la deuda externa) del Sector Público.

Antes de continuar la discusión, es necesario referirse a la relación entre el programa gradual de privatización de las empresas estatales, incluido en esta propuesta,²⁶ y las proyecciones de los niveles de ingresos y gastos de éstas. Dado que en esta sección sólo se busca determinar los requerimientos macroeconómicos básicos para asegurar la consistencia del programa propuesto, no son muy importantes algunas distinciones entre actividades privadas y públicas, salvo en lo que respecta a asegurar que los ingresos del Sector Público financien sus gastos para evitar presiones inflacionarias y/o desplazar al sector privado del acceso al crédito. Por lo tanto, en el análisis de los recursos movilizados por las Empresas Estatales, se ha optado por proyectar como parte del Sector Público todos los ingresos y gastos de las empresas que hoy están en manos del Estado, sin definir cuáles serán privatizadas, ni cuándo. Cuando alguna empresa sea privatizada, esta pasará al sector privado y se mantendrá el balance de recursos a nivel agregado, alterándose sólo su composición entre sector público y privado.

Los ingresos del Gobierno Central provienen casi en su totalidad de la recaudación de impuestos, mientras que la mayor parte de los ingresos de las Empresas Públicas provienen de las ventas que realizan. Los ingresos del resto del SPNF provienen principalmente de impuestos locales, aportes al IPSS, y transferencias del Gobierno Central. Este "resto del sector público" tiene una dimensión reducida en relación al Gobierno Central y las empresas, aunque usualmente ha alcanzado un nivel de ahorro moderado, en términos relativos.

26

Como se verá más adelante, este programa deberá llevarse a cabo en un plazo extendido, conforme las circunstancias hagan factible y aconsejable vender o liquidar empresas.

Los gastos corrientes del SPNF están compuestos principalmente por remuneraciones, intereses (de la deuda interna y externa), transferencias (pago de pensiones) y compras de bienes y servicios necesarios para el funcionamiento de las instituciones públicas. En la actualidad, los gastos corrientes del SPNF se encuentran muy deprimidos: en 1989 representaron aproximadamente 20% del PBI (7% de Gobierno Central y 11% de Empresas Estatales) contra un promedio de 37.2% del PBI entre los años 1977 y 1986 (14.6% de Gobierno Central y 22.6% de Empresas Estatales).

Dado el reducido nivel de gasto, para que el Sector Público pueda ahorrar sumas significativas, es imprescindible que se aumenten sustancialmente sus ingresos. En 1989, la presión tributaria no alcanzó el 5% del PBI, el nivel más bajo registrado en los últimos 40 años. En comparación, la presión tributaria promedio en el período 1977-1986 fue de 13%. Asimismo, los ingresos de las empresas estatales se encuentran muy por debajo de los niveles históricos comparables (11% del PBI en 1989 contra el 24% registrado en el período 1977-1986).

Para el caso del gobierno central, esta caída en los ingresos se debe, fundamentalmente, a la proliferación de exoneraciones tributarias; los bajos precios domésticos de productos que generan parte importante de la recaudación indirecta (como la gasolina); la caída del tipo de cambio real; la mala administración tributaria; y los efectos de la inflación y de la recesión. Para el caso de las empresas estatales, la disminución de los ingresos se debe fundamentalmente a los bajos precios de sus productos. Esto se explica tanto por la política de subsidios vía precios ejecutados por el gobierno como por la disminución en el tipo de cambio real (que afecta los ingresos de las compañías mineras y petroleras).

Una de las metas del presente programa económico es que la presión tributaria se eleve gradualmente hasta 18% del PBI. Esta meta busca asegurar un nivel de ingresos suficiente para cubrir los gastos requeridos para alcanzar

las metas de eliminación progresiva de la indigencia,²⁷ generación de empleo, y crecimiento económico con baja inflación. Aunque una recaudación de 18% del PBI es casi cuatro veces mayor a la registrada en 1989, es sólo un poco mayor al nivel promedio del período 1977-1986, en el que la presión tributaria alcanzó 14% del PBI.²⁸ Claramente, este incremento en la recaudación no debe ocasionar grandes trastornos en la economía.

Asimismo, se propone que los ingresos de las empresas estatales se aumenten mediante el incremento real en sus precios y tarifas a niveles similares, inicialmente, a los valores reales alcanzados en julio de 1985. Posteriormente, estos precios y tarifas se ajustarían en forma gradual, de manera que reflejen tanto las necesidades de inversión como estándares adecuados de eficiencia operativa. Se estima que los ingresos de las empresas estatales llegarán a aproximadamente 24% del PBI entre 1993 y 1995, para luego caer progresivamente conforme vaya disminuyendo la importancia de este sector en la economía.²⁹ En el Cuadro 3 de la página siguiente, se presentan las cuentas proyectadas del Sector Público No Financiero, para el período 1990-2000.

En cuanto a los gastos del sector público, se estima que los gastos corrientes del gobierno central aumentarán gradualmente hasta llegar a aproximadamente 13% del PBI hacia 1995 (en comparación con 7% del PBI en 1989).³⁰ El gasto corriente asociado al objetivo de eliminación gradual de la indigencia es considerable, pero cabe recalcar que este gasto constituye el

27 En el Anexo 3 del presente documento se detallan los cálculos efectuados para determinar los recursos involucrados y los plazos necesarios para alcanzar la meta de eliminación de la indigencia.

28 Nótese que en 1980, cuando las grandes utilidades de las empresas mineras y petroleras (debidas a las altas cotizaciones de algunos minerales y del petróleo) permitieron incrementar la recaudación por impuestos directos e impuestos a las exportaciones tradicionales, se alcanzó una presión tributaria de 17% del PBI. En la ausencia de un contexto internacional tan favorable, la meta de 18% debe ser alcanzable con una legislación tributaria adecuada, en la que el peso de la recaudación recaiga sobre todo en las transacciones internas.

29 Como se mencionó anteriormente, estas cifras no toman en consideración el proceso de privatización propuesto más adelante.

30 Nótese que los gastos corrientes del SPNF incluyen los intereses por concepto de deuda externa (e interna). Los estimados de los montos de intereses pagados resultan de la propuesta de renegociación de la deuda externa, presentada en este documento.

elemento fundamental de cualquier programa para alcanzar dicho objetivo.³¹ En cuanto al gasto corriente de las empresas estatales, éste aumentaría hasta 20% del PBI entre 1993 y 1995 (en comparación con 11% en la actualidad), para luego también decaer gradualmente.

CUADRO 3

OPERACIONES DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO
(Como porcentaje del PBI)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
INGRESOS TOTALES:	40.5	43.0	44.3	45.5	46.3	46.0	45.8	45.5	45.3	45.0
Gov. Central	14.0	15.0	16.0	17.0	18.0	18.0	18.0	18.0	18.0	18.0
Empresas Públicas	25.0	24.0	24.0	24.0	23.7	23.5	23.3	23.0	22.8	22.5
Seguro Social y Otros	3.5	4.0	4.3	4.5	4.5	4.5	4.5	4.5	4.5	4.5
GASTOS CORRIENTES										
TOTALES:	30.5	33.3	39.5	35.8	36.0	35.8	35.5	35.3	35.0	34.8
Gov. Central	12.9	13.1	13.3	13.4	13.0	13.0	13.0	13.0	13.0	13.0
(Sin Int. D. Ext.)										
Empresas Públicas	17.0	18.5	19.0	19.3	19.5	19.3	19.0	18.8	18.5	18.3
(Sin Int. D. Ext.)										
Seguro Social y Otros	3.0	3.3	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5
Intereses Deuda Ext.	3.6	3.4	3.3	3.2	3.0	2.9	2.8	2.7	2.6	2.5
AHORRO EN CTA. CTE.	4.3	5.0	5.4	6.4	7.4	7.5	7.7	7.8	8.0	8.1
INVERSION PUBLICA	6.0	7.5	8.0	8.3	8.8	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5
RESULTADO ECONOMICO (Déficit)	-1.7	-2.5	-2.6	-1.9	-1.3	-1.0	-0.8	-0.7	-0.5	-0.4
FINANCIAMIENTO										
EXTERNO NETO	2.3	2.5	2.6	1.9	1.3	1.0	0.8	0.7	0.5	0.4

MEMO: Sin contabilizar Intereses de Deuda Externa

AHORRO EN CTA CTE	7.6	8.1	8.4	9.3	10.2	10.2	10.2	10.3	10.3	10.3
RESULTADO ECONOMICO	1.6	0.6	0.4	1.1	1.5	1.7	1.7	1.8	1.8	1.8

Fuente : Ver Anexo 1
Elaboración: GRADE

Los niveles de ingresos y gastos corrientes discutidos en los párrafos anteriores resultan en un nivel de ahorro del SPNF que fluctúa entre 4.0% y 7.7% del PBI durante la próxima década. Este nivel de ahorro permite financiar la inversión pública, cuya importancia dentro de los gastos totales del SPNF aumentaría hasta alcanzar un nivel de 8.5% del PBI (en comparación con el nivel máximo de 9% del PBI en 1982) hacia 1993. Este nivel de inversión es calculado en función a las necesidades de inversión en las actividades económicas que hoy están a cargo de empresas estatales y en la rehabilitación y expansión de la infraestructura pública. Si bien es cierto que este nivel de inversión pública es algo elevado en términos históricos, el objetivo de crecimiento hace necesario un nivel de inversión elevado.

El saldo de restar al ahorro en cuenta corriente del SPNF la inversión del SPNF se denomina "resultado económico" del SPNF. Como se mencionó anteriormente, el resultado del SPNF, sin tomar en cuenta los intereses de la deuda externa, debe ser positivo, de tal manera que los gastos corrientes internos y de inversión del SPNF sean financiados sin recurrir ni a la emisión monetaria ni al endeudamiento externo. Las cifras en la parte inferior del Cuadro 3, indican que este es el caso. Sin embargo, este cuadro muestra que el resultado económico del SPNF es negativo para todos los años considerados; esto se debe al pago de intereses derivados de la deuda externa.

Dado que este escenario puede parecer inapropiado, es importante enfatizar que el resultado económico del sector público es menor, en términos absolutos, que el monto de los intereses de la deuda externa. En otras palabras, el endeudamiento requerido para financiar el déficit del sector público sólo cubrirá parte de los intereses devengados de la deuda externa. En un contexto de inflación internacional similar al de la actualidad, el componente real de la tasa de interés nominal es menor a dos tercios de ésta. Dado que el financiamiento externo neto³² requerido a partir de 1995 es menor a un tercio del pago de intereses, la deuda externa real del SPNF se irá reduciendo progresivamente a

32

Es decir, la diferencia entre desembolsos de nueva deuda externa y amortizaciones de la deuda existente.

partir de ese año.³³ En resumen, estas cifras indican que este sector necesitará de un financiamiento neto positivo, pero registrará una transferencia neta de recursos negativa.

Reducir aún más el déficit con el objetivo de aumentar el servicio de la deuda externa sin recurrir a nuevo endeudamiento, incrementaría la transferencia de recursos hacia el exterior y pondría en peligro el logro de las metas del programa (debido a que tendrían que reducirse la inversión pública y/o los gastos sociales). Claramente, esto es inaceptable.

Además de los gastos corrientes y los de capital, el sector público tiene que hacer pagos para la amortización de su deuda, que en la práctica es fundamentalmente deuda externa.³⁴ Al respecto, se recomienda que la amortización de la deuda sea financiada totalmente con recursos externos; es decir, que sea renovada (*rolled over*). La amortización de la deuda externa no debe crear presiones inflacionarias internas ni absorber divisas disponibles para actividades productivas.

El Ahorro Externo y la Deuda Externa

Como ya se mencionó, el ahorro externo proviene de aumentos en el endeudamiento externo o de la inversión directa extranjera. Por lo tanto, es necesario proyectar los flujos netos de capital extranjero para determinar en cuánto pueden contribuir al -o dificultar el- financiamiento de la inversión. Sin embargo, antes de hacer esto, es conveniente resumir brevemente la situación actual del problema de la deuda externa.

³³ Los cálculos realizados con estas cifras permiten -de igual manera- ver que la relación entre deuda y PBI iría disminuyendo paulatinamente.

³⁴ Como se mencionó, el servicio de la deuda pública externa queda determinado por la propuesta de renegociación de la deuda externa.

La deuda peruana a mediados de 1990 se aproxima a los 20,500 millones de dólares, monto ligeramente superior al PBI.³⁵ Esta cifra incluye el estimado de los intereses que habrían generado los vencimientos atrasados; es decir, la deuda que debería haber sido cancelada y no lo fue. Al respecto, según estimaciones del Banco Mundial,³⁶ a fines de 1989 se habían acumulado unos 2,300 millones de dólares por concepto de intereses devengados por los vencimientos atrasados. A mediados de 1990, esta cifra se habría incrementado a aproximadamente 3,000 millones de dólares, mientras que el monto de deuda ya vencido será de aproximadamente 14,000 millones de dólares (cifra que incluye los intereses devengados por la deuda impaga).

Dada la magnitud de la deuda externa peruana, no es difícil ver que ésta no podrá ser pagada en condiciones tradicionales. En 1989, el valor de las exportaciones fue de aproximadamente 3,500 millones de dólares, nivel que caerá casi con seguridad en 1990 (debido a la reducción esperada de los precios de los minerales). Aún cuando los ingresos por exportaciones se mantuviesen en el nivel de 1989, se requeriría de más de la mitad de éstos sólo para pagar los intereses de la deuda externa.³⁷ Así, quedaría menos del 50% del ingreso por exportaciones para financiar las importaciones y el saldo negativo de la balanza de servicios no financieros (BSNF). Es importante notar que en el período 1977-1986, estos dos rubros representaron el 90% del valor de las exportaciones. Desde otro punto de vista, para cubrir los intereses de la deuda externa sin recurrir al endeudamiento adicional, la balanza comercial y de servicios no financieros (BCSNF) tendría que registrar un superávit de aproximadamente 9% del PBI. Cabe notar que durante el período 1977-1986 -que cubre tanto la crisis

35 El PBI en 1990 (con un crecimiento de 2% en ese año) sería de aproximadamente 20,200 millones de dólares. En este documento, para convertir el PBI a dólares se ha utilizado el tipo de cambio de paridad (base 1985).

36 Estas cifras se basan en las proyecciones hechas utilizando el *Revised Minimum Standard Model* (RMSM) de dicha institución.

37 La tasa de interés promedio de la deuda externa peruana ha sido de aproximadamente 9% en los últimos años -ver Cobitz y Hendrick (1989)- con lo cual los intereses de la deuda son aproximadamente 1,850 millones de dólares anuales.

de la balanza de pagos peruana de 1977-78, como los primeros años de la crisis la deuda externa latinoamericana- la cifra correspondiente fue de 2.7%.³⁸

Pagar la deuda en estas condiciones es, por un lado, inaceptable debido al enorme sacrificio de bienestar (presente y futuro) que implicaría transferir casi el 10% del producto hacia el exterior³⁹ y, por otro lado, imposible en términos de poder generar la cantidad de divisas requeridas para servir la deuda.⁴⁰ La conclusión obvia es que la deuda externa peruana es impagable en condiciones tradicionales. Esto no constituye una novedad, ya que el Perú tuvo que dejar de atender parcialmente sus obligaciones desde 1983. Evidentemente, el país está sobreendeudado. En otras palabras, no es que el Perú enfrente un problema de iliquidez, el problema es uno de solvencia internacional; puede afirmarse que el país está en bancarrota para los fines de los mercados financieros internacionales. En estas circunstancias, la única solución posible es reducir el nivel inicial de la deuda; es decir, que una proporción significativa de ésta sea condonada. Al respecto, las proyecciones de la balanza de pagos y de las operaciones del SPNF -consistentes con las metas de este programa- indican que es necesario condonar, por lo menos, el 50% de la deuda y que el resto sea reprogramada en condiciones favorables para el desarrollo del país (con períodos de gracia relativamente extensos y con tasas de interés de mercado relativamente bajas). Los resultados del ejercicio de condonación parcial y reprogramación de la deuda se presentan en el Anexo 1.

Las divisas requeridas para servir los nuevos instrumentos de deuda externa (post-condonación y reestructuración) podrán provenir del saldo en el comercio exterior o de un endeudamiento externo adicional. Dado que se está proponiendo una condonación significativa al comienzo del programa, no es

38 Si se excluye el año 1979 -en que se registró un boom en los precios de exportación- el superávit de la BCSNF sólo representó el 1.3% del PBI. Estos cálculos fueron hechos usando el tipo de cambio paridad de 1985.

39 A manera de ilustración, es interesante señalar que esta cifra es ocho veces superior a la que sufrió Alemania después de la Primera Guerra Mundial, por los pagos de reparación. Como es conocido, en esa ocasión la transferencia negativa de recursos llevó a la hiperinflación y al caos económico y político que desembocó en el Nazismo.

40 Nótese que no se ha considerado la amortización de la deuda externa, la cual tampoco podría ser atendida en condiciones tradicionales.

realista esperar que los acreedores externos estén dispuestos a incrementar nuevamente su exposición frente al Perú.⁴¹ Por lo tanto, tras la condonación inicial, la balanza en cuenta corriente (BCC) -sin incluir los intereses de la deuda externa- tendrá que arrojar un superávit que permita servir, aunque sea parcialmente, la nueva y reducida deuda externa.

En este contexto, el ahorro externo -definido, como el saldo de la BCC con signo cambiado- será igual a la porción de los intereses que no pueda ser cubierta por el superávit comercial (incluyendo los servicios no financieros) más el flujo de inversión directa extranjera (IDE).⁴² Con respecto a la IDE, cabe notar que ésta ha sido relativamente pequeña en relación a la deuda externa actual del país. Por ejemplo, entre 1977 y 1986, la IDE registró un promedio anual de sólo 61 millones de dólares de 1989.⁴³ Como se mencionó anteriormente, no se puede esperar que los montos de inversión directa extranjera sean muy significativos en los primeros años de esta década. Por lo tanto, se estima que durante el período 1991-2000, el ahorro externo fluctuará entre 3.4 y 0.7% del PBI, con tendencia decreciente.

El Ahorro Privado Interno

Dados los requerimientos de inversión y ahorro, y dados los niveles de ahorro público y externo proyectados, se puede determinar, por diferencia, el nivel de ahorro necesario por parte del sector privado nacional. Los niveles de ahorro esperado para los distintos sectores se muestran en el Cuadro 4 y en el Gráfico 1 (ambos en la subsiguiente página). Como se puede ver, el nivel de

⁴¹ Más aún, la condonación inicial reduciría la deuda sólo al nivel en que el servicio futuro de ésta sea consistente con las metas del programa. Por lo tanto, no sólo no es probable, sino que no es deseable, que los acreedores externos incrementen sus créditos en términos reales, pues esto llevaría a un nuevo sobreendeudamiento del país.

⁴² Efectivamente, dado que al inicio del programa no se contará con un nivel elevado de reservas internacionales (es más, es casi seguro que se precisarán recursos para incrementarlas), el saldo en la BCC deberá coincidir básicamente con la diferencia entre los desembolsos y la amortización de la deuda externa, más el flujo de IDE.

⁴³ Sin embargo, en el período 1973-1977, en que 18 compañías extranjeras realizaron exploraciones petroleras y se desarrolló el proyecto de Cujone, la IDE alcanzó un promedio de 341 millones de dólares anuales, en dólares de 1989 (la cifra promedio para el período 1970-1984 fue de 117 millones anuales).

ahorro requerido para el sector privado no es elevado, ya que fluctúa entre 10 y 13% del PBI y esto se encuentra por debajo de los niveles históricamente alcanzados. Al respecto, el nivel de ahorro privado promedio para el período 1977-1986 fue de 13.5% del PBI mientras que las cifras proyectadas para los años 1991-2000 promedian 11.7% del PBI. Para entender las implicancias de esta cifra, sin embargo, debe destacarse una consideración muy importante.

El indicador de ahorro relevante para determinar el sacrificio de consumo que realiza el país es el ahorro interno, tanto privado como público. Esto se debe a que el gasto público, si no es financiado con recursos externos, tiene que ser cubierto o con impuestos explícitos que aumentan el ahorro público y reducen el ingreso disponible del sector privado, o con el impuesto inflación, que tiene exactamente el mismo resultado en la práctica, pero que no es medido en las cuentas nacionales. Efectivamente, el gobierno central no genera recursos por sí mismo; todo ahorro del gobierno central tiene que provenir de recursos obtenidos de las empresas o de las familias. El sector público sólo puede generar recursos propios a través de las empresas estatales, las cuales no han podido generar montos significativos de ahorro en la última década. Así, el proponer elevar el nivel de ahorro del sector público de menos de 1% del PBI entre 1978 y 1987, a un promedio de más de 7% del PBI en la década de los noventa, necesariamente supone que el ingreso disponible del sector privado se verá fuertemente afectado. Sin embargo, el efecto sobre el consumo de la población no será de la misma magnitud, ya que lo relevante es el consumo total (público y privado); adicionalmente, parte de la mayor presión tributaria sólo sustituirá al impuesto inflación que, aunque no es contabilizado en las cuentas nacionales, también afecta el ingreso disponible del sector privado.

Finalmente, es importante notar que el grueso del ahorro privado proviene de las empresas, las cuales ahorran principalmente a través de la reinversión de utilidades. Así, el ahorro privado está relacionado en forma directa con la inversión de este sector. Por lo tanto, será necesario implementar un conjunto coherente de políticas que propicien un entorno macroeconómico estable en el que se fomente la inversión.

CUADRO 4

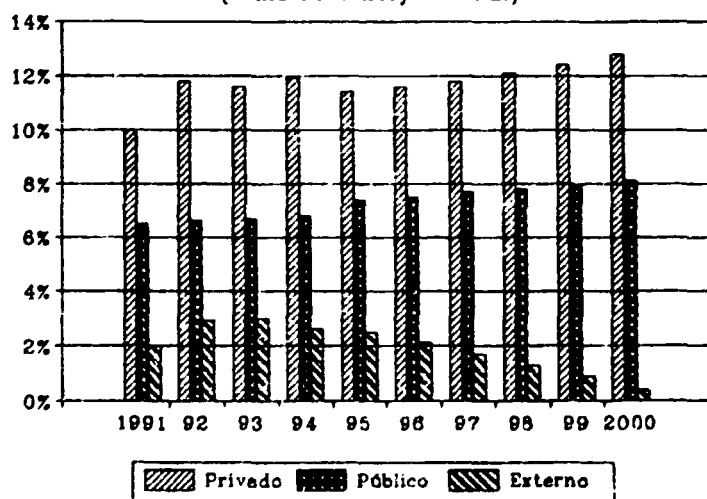
AHORRO PRIVADO, PÚBLICO, EXTERNO E INTERNO
(Como porcentaje del PBI)

	1951	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
AHORRO	18.5	21.3	21.3	21.3	21.3	21.3	21.3	21.3	21.3	21.3
Privado	9.9	11.7	11.5	11.7	10.7	11.2	11.5	12.0	12.4	13.0
Público	6.2	6.3	6.5	6.6	7.7	7.6	7.7	7.6	7.7	7.5
Externo	2.4	3.2	3.4	3.0	2.9	2.5	2.1	1.7	1.2	0.7
Interno (Privado+Público)	16.1	18.1	17.9	18.3	18.4	18.8	19.2	19.6	20.1	20.6

NOTA: Las variables incluyen los intereses de la deuda externa.

Fuente : Anexo 1
Elaboración: GRADE

Gráfico 1
COMPONENTES DEL AHORRO
(Como Porcentaje del PBI)



II.4. La Consistencia Macroeconómica: Una Síntesis

Para alcanzar las metas propuestas en la primera sección de este documento, es necesario cumplir con los siguientes cuatro requisitos de consistencia macroeconómica:

- i. La inversión debe incrementarse a aproximadamente 22% del PBI y su eficiencia debe aumentar sustantivamente (lo cual se reflejará en una reducción del coeficiente incremental capital producto a un nivel de tres).
- ii. En forma paralela, el ahorro interno debe incrementarse sustancialmente, de manera que, aunado al modesto ahorro externo, sea suficiente para financiar la inversión requerida. Esto requerirá que el sector público aumente en forma dramática su ahorro en cuenta corriente, hasta alcanzar el 7.5% del PBI, y que el ahorro interno total supere, eventualmente, el 20% del producto.
- iii. Los ingresos del sector público deben incrementarse de manera tal que permitan cubrir al menos los gastos corrientes (excluyendo los intereses de la deuda externa) y los de capital. Esto evitará recurrir al crédito del Banco Central. Asimismo, el exceso de ahorro en cuenta corriente (sin incluir los intereses de la deuda externa) sobre la inversión pública permitirá servir parcialmente la deuda pública externa e ir reduciéndola en términos reales.
- iv. Finalmente, se necesita de una condonación inicial del 50% de la deuda externa total y de un crecimiento sustantivo de las exportaciones durante la década de los noventa (éstas deberán duplicarse en términos reales). Esto permitirá evitar el estrangulamiento del crecimiento por la falta de divisas y reinsertar al Perú en los mercados financieros internacionales.

Finalmente, es importante señalar que el modelo de consistencia utilizado sólo confirma que, en caso de cumplirse los supuestos del mismo, el programa económico es consistente y las metas del mismo son alcanzables. El modelo no

permite, sin embargo, analizar explícitamente los requerimientos de cambios en precios relativos (tipo de cambio real, tarifas públicas, tasa de interés, entre otros) y de reformas institucionales necesarias para mejorar el funcionamiento del mercado (apertura externa, liberalización de los mercados de factores y fortalecimiento del aparato institucional del Estado). A pesar de esta limitación, es posible identificar los cambios necesarios en los principales precios relativos, a través del impacto que se asume tienen sobre las variables incluidas en el modelo. Por ejemplo, si el modelo señala que las exportaciones necesitan crecer más rápidamente que el producto, se puede inferir que el tipo de cambio real deberá incrementarse y registrar cierta estabilidad en el futuro. A continuación se delínean los principales cambios en precios relativos que serán necesarios para alcanzar las metas del programa y que son compatibles con los niveles de las variables incluidas en el modelo de consistencia.

Incrementar el nivel y la calidad de la inversión significativamente requiere de: la operación eficiente de los mercados; la eficiente canalización de recursos hacia la inversión; la apertura comercial que asegure competitividad y acceso a tecnologías modernas adaptables; y reglas de juego estables que inspiren confianza en el sector privado y alienten la inversión de largo plazo. A su vez, la canalización eficiente de recursos hacia la inversión requiere eliminar la represión financiera; en otras palabras, se necesitarán tasas de interés reales positivas en el sistema financiero formal. El incremento en las tasas de interés permitirá incrementar el ahorro financiero privado, en particular, el de las familias. Por otro lado, el aumento en el ahorro del sector público necesita de una elevación significativa de las tarifas públicas. Por último, para que la inversión se dirija al sector transable de la economía, es necesario asegurar la rentabilidad y seguridad de las actividades exportadoras y sustituidoras eficientes de importaciones; esto requiere de un tipo de cambio real elevado y estable.

III. MARCO GENERAL DE POLITICA ECONOMICA

Tres son los pilares básicos de un programa económico de mediano plazo. El primero está constituido por las metas del programa, éstas fueron presentadas en la primera sección de este documento. El segundo está dado por los requerimientos básicos para alcanzar las metas y las condiciones de consistencia macroeconómica, que en lo fundamental no admiten discrepancias de orden ideológico; por ejemplo, los requerimientos de inversión para el crecimiento y del balance necesario entre el ahorro y la inversión. Estos son los elementos principales que se discutieron en la sección anterior. En tercer lugar, existen criterios referidos a la organización de la producción, que también condicionan la naturaleza del programa económico. En esta sección se discutirán este tercer tipo de elementos, que a diferencia de las pautas de consistencia macroeconómica, contienen cierto componente ideológico. Sin embargo, es importante enfatizar que los lineamientos de política propuestos se sustentan en consideraciones pragmáticas antes que ideológicas. Estos se derivan del análisis de la experiencia histórica nacional e internacional, y están orientados a asegurar la consecución de las metas del presente programa.

III.1 El Rol del Mercado

El mercado debe ser el principal mecanismo de asignación de recursos en la economía.⁴⁴ En un mercado libre y competitivo el sistema de precios provee la información necesaria para coordinar las acciones de los distintos agentes, indicando a los productores cuáles son los bienes que los consumidores prefieren, y a los consumidores, los sacrificios que deben realizar para consumir los

⁴⁴

Si bien existen otras formas de organización, tales como la Planificación Central o el Socialismo Descentralizado de Oscar Lange, éstas cuentan con una serie de limitaciones que hacen poco probable que su adopción conduzca a una asignación eficiente de recursos.

distintos bienes. Por otro lado, los precios de los factores indican a los productores el valor de los recursos que emplean y aseguran que éstos no se empleen ineficientemente.

Para que el mercado pueda cumplir el rol de asignador eficiente de recursos, deben satisfacerse una serie de condiciones. La más importante de ellas es que exista un entorno competitivo en la economía; es decir, que las acciones individuales, tanto de los productores como de los consumidores, no afecten la estructura de precios relativos vigente en la economía.⁴⁵ En el Perú, sin embargo, los principales mercados de bienes y factores no funcionan bajo condiciones competitivas. En la mayoría de los casos, esto se debe a las excesivas e inapropiadas regulaciones a que éstos se encuentran sujetos. Por lo tanto, se requiere de la introducción de reformas estructurales que generen un entorno más competitivo en los diferentes mercados. Estas reformas cubren el régimen de comercio exterior, la actividad empresarial del Estado, y la legislación que norma a los mercados de trabajo, de tierras y de capitales; éstas se discutirán más adelante.

Sin embargo, aún cuando existan condiciones competitivas, el mercado puede conducir a resultados ineficientes si es que los precios privados difieren de los precios sociales. Esto sucede cuando un agente económico no paga por los costos que ocasiona a otros o no puede cobrar por los beneficios que les proporciona (esto se conoce en la literatura económica como "externalidades"). Por ejemplo, el precio privado (resultante de la libre interacción de la oferta y la demanda) de los omnibuses obsoletos que aún transitan en Lima puede estar muy por debajo de su precio social; esto se debe a que el precio de estos vehículos no incorpora el costo que ellos generan en términos de incrementar la contaminación ambiental de la ciudad. El resultado ineficiente del mercado es que habrán en circulación más vehículos de este tipo que los socialmente adecuados. Otro ejemplo de externalidades para el caso peruano se puede presentar en las actividades pesquera y forestal, en donde la falta de regulación del mercado

45

Además de mercados competitivos, se requiere que no existan retornos crecientes a escala (que conducen a monopolios naturales), externalidades o bienes públicos.

podría llevar a la sobrepesca o a la deforestación, respectivamente. En estos casos el Estado debe intervenir, promoviendo la operación eficiente del mercado.

III.2 El Rol del Sector Privado

Al ser el mercado el principal mecanismo de asignación de recursos, resulta fundamental asegurar la primacía de incentivos acordes con la operación eficiente de dicho mecanismo. Esto lleva a que la iniciativa privada sea tomada como el motor del crecimiento, y como el principal elemento dinamizador de la economía. Para esto, se requiere de un marco de estabilidad que permita el desarrollo ordenado de las actividades económicas privadas, especialmente de la inversión, que genera empleo y aumenta la producción. Evidentemente, en tanto no persistan grandes desigualdades de oportunidad, el resultado de promover el esfuerzo y la iniciativa privada es superior al de imponerle trabas y restricciones.⁴⁶

El sector privado incluye tanto a trabajadores como a empresarios. Aunque en el pasado muchos han enfatizado la contraposición de intereses de estos grupos, es evidente que, en el mediano y largo plazo, ambos tienen intereses complementarios. El empresariado necesita del trabajo eficiente como elemento fundamental para la supervivencia y expansión de sus actividades. Los trabajadores, por su parte, se benefician de la inversión productiva, pues es la única fuente sostenible de nuevos puestos de trabajo y de incrementos en la productividad del trabajo, que -a su vez- es la única manera de incrementar los salarios reales en el largo plazo. Sin embargo, es indispensable que los roles del empresario y del trabajador no se vean afectados negativamente por la presencia de distorsiones en los mercados en los que éstos se desenvuelven.

Al respecto, es importante hacer la distinción entre el empresario y el rentista. El primero corresponde a un entorno económico competitivo y se caracteriza por ser un buen evaluador de riesgos y oportunidades, invirtiendo

⁴⁶

Al respecto, la Constitución Política del Perú, en el artículo 115, señala que: "La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. El Estado estimula y reglamenta su ejercicio para armonizarlo con el interés social".

en actividades rentables (tanto social como privadamente), contribuyendo así al incremento del bienestar propio y de la población. En contraposición, el rentista surge cuando el mercado, debido a las excesivas regulaciones y consecuentes distorsiones de precios, no asigna eficientemente los recursos y recurre a mecanismos extraeconómicos para asegurar la marcha de la empresa. Entre éstos mecanismos se encuentran el *lobbying* y la elusión de impuestos. El empresario se convierte, así, en rentista y va perdiendo gran parte de su función social. Es por esto que el rol empresarial debe ser apoyado a través de la eliminación de las barreras a la formación de mercados competitivos y mediante la creación de un entorno macroeconómico estable, donde el sistema de precios funcione eficientemente.

En forma similar, el rol social del trabajador se puede ver negativamente afectado por la presencia de distorsiones en el mercado laboral. Al respecto, es importante notar que este es un mercado muy segmentado, donde sólo una pequeña porción de la fuerza de trabajo -usualmente sindicalizada- se beneficia de regímenes de privilegio. La consecuente retracción en la demanda por trabajo perjudica a importantes sectores de la fuerza laboral (v.gr., desempleados y subempleados) y refleja la adopción de tecnologías intensivas en capital, debido al encarecimiento relativo de la mano de obra (que no necesariamente toma la forma de un mayor salario real).

Asimismo, al igual que las restricciones excesivas a las importaciones conducen a una industria nacional ineficiente, la sobreprotección de los trabajadores ya empleados (en contraposición al conjunto de la fuerza laboral) no es el mejor mecanismo para formar una masa laboral eficiente y disciplinada. En este sentido, la liberalización de este mercado no conducirá a limitar los derechos de los trabajadores. Todo lo contrario, apunta en la dirección de brindar oportunidades de trabajo a la mayor parte de la fuerza laboral y a que ésta cumpla con su rol de contribuir eficientemente a la generación de riqueza y bienestar para el conjunto de la población.

III.3 El Rol del Estado

A pesar de haber señalado que el mercado debe ser el principal mecanismo de asignación de recursos y que la iniciativa privada sea tomada como el motor del crecimiento, es importante enfatizar que el Estado tiene una serie de funciones que cumplir en el terreno económico. Como se adelantó anteriormente, el libre funcionamiento del mercado no siempre lleva a resultados eficientes. En estos casos la intervención o regulación estatal es necesaria y socialmente deseable. Al respecto, la teoría económica indica claramente qué tipo de intervención es efectiva para corregir las diferentes deficiencias del mercado.⁴⁷

Uno de los objetivos de la participación del Estado en la actividad económica es coadyuvar a la generación de riqueza, protegiendo el patrimonio nacional al fomentar el uso eficiente de los recursos. En este sentido, el Estado puede emprender aquellas actividades que el sector privado no puede realizar adecuadamente, es decir, aquellas actividades en las que la rentabilidad privada es significativamente menor que la rentabilidad social; un ejemplo de esto es la inversión en infraestructura, la cual sirve de complemento a la inversión privada.

Por otro lado, la intervención del Estado en la economía también debe buscar asegurar un mínimo de equidad en la distribución del ingreso y, más ampliamente, en las oportunidades de mejoramiento que enfrentan los individuos en la sociedad. Como se mencionó anteriormente, la distribución del ingreso en el Perú es una condición *sine qua non* para la eliminación de la indigencia en un plazo de tiempo humana, política y socialmente aceptable. En este sentido, la intervención estatal en la economía no sólo obedece a pautas de eficiencia económica sino también se justifica por criterios de equidad. La armonización de ambos criterios debe guiar la intervención estatal. Al respecto, se recomienda que la equidad sea el principal criterio para estimar el monto de recursos a ser redistribuidos y para diseñar la formas en que esta redistribución debe efectuarse, mientras que el criterio de eficiencia debe primar en el diseño de los mecanismos para que el Estado recaude los recursos a ser redistribuidos.

⁴⁷

La intervención puede tomar la forma de control de precios, otorgamiento de subsidios, cobro de impuestos o tarifas, regulación directa de las actividades (tales como temporadas de pesca y requerimientos de reforestación), entre otras.

Para poder cumplir con las funciones que constitucionalmente le delega la sociedad, el Estado debe ser fuerte y estar bien dirigido. Esto requiere del fortalecimiento institucional del aparato estatal y de la incorporación de personal calificado y responsable a las instancias directivas del mismo. Asimismo, para evitar la pérdida de efectividad que se deriva de la dispersión de esfuerzos, el tamaño y la injerencia del Estado peruano deben, en general, disminuirse. Sin embargo, existen algunos aspectos en los cuales el Estado no ha cumplido su cometido o ha venido reduciendo su accionar al irse deteriorando su capacidad administrativa y su presupuesto. Estas áreas -en las que el Estado debe recuperarse e incrementar su accionar- son principalmente salud, educación, infraestructura básica, y servicios sociales que aseguren que ningún peruano sufra las consecuencias de la pobreza extrema en un futuro no tan lejano.

III.4. La Implementación de Política Económica: Reglas o Discreción

En el Perú, la falta de políticas (reglas del juego) transparentes y estables ha sido una de las características más saltantes de las últimas décadas. Si bien cualquier programa económico tiene que asegurar alguna flexibilidad en el manejo de la política económica, para asegurar una capacidad de respuesta ante circunstancias cambiantes e imprevistas; la experiencia peruana de los últimos años hace necesario proponer cierta estabilidad en la forma en la cual se decide la política económica.

Desde finales de los años setenta, el sector público ha registrado un debilitamiento significativo en su capacidad de gestión e implementación de políticas, habiéndose llegado a niveles precarios en la actualidad. Estas observaciones indican claramente que las decisiones de política económica en el futuro deberán basarse más en reglas prefijadas (no necesariamente inflexibles) que en el poder discrecional de unos cuantos funcionarios. Como ejemplos del tipo de reglas que se proponen para regir la política económica se pueden señalar: el establecimiento de una banda de intervención para el tipo de cambio real (el Banco Central se comprometería a no dejar que el tipo de cambio real pase de cierto nivel máximo ni caiga por debajo de un nivel mínimo); el

compromiso de no variar ciertos impuestos; el preanunciar el calendario básico de reforma comercial, entre otros.

Este nuevo tipo de gestión ayudará a reducir el alto grado de incertidumbre con el cual los agentes económicos han tenido que desenvolverse y ayudará a una transición menos costosa y más rápida al nuevo modelo económico. Asimismo, y conforme con lo planteado en el punto anterior, la mejora en la gestión e implementación de políticas dependerá en gran parte de la incorporación de personal responsable y capacitado a las instancias decisorias de las instituciones públicas.

IV. LINEAMIENTOS DE POLITICA MACROECONOMICA DE LARGO PLAZO.

En este documento se delínean las principales recomendaciones para el manejo de la política macroeconómica en el largo plazo. Estas cubren la política fiscal, la política de deuda externa, la política monetaria y cambiaria, y el régimen de comercio exterior.⁴⁸

IV.1. Política Fiscal

La política fiscal, en el sentido amplio utilizado en el presente documento, cubre los siguientes temas: política tributaria, política de precios de empresas públicas, composición y nivel de gasto público, y financiamiento del déficit.

El objetivo más importante de la política fiscal es elevar la presión tributaria por encima de los niveles históricos, hasta alcanzar el 18% del PBI, según se planteó en las metas del programa. Esto es necesario para financiar íntegramente las necesidades de gasto que se juzgan indispensables. El gasto público debe ser usado para apoyar el desarrollo de la actividad productiva y para redistribuir el ingreso. Inicialmente, debe financiar los 700 millones de dólares (3.5% del PBI de 1990) que requiere el Programa Social de Emergencia, estos recursos luego deberán transferirse, de manera gradual, hacia programas sociales permanentes. En el corto plazo, el gasto público debe ascender a 15% del PBI, en base a recursos que provendrán de impuestos indirectos (gasolina y eliminación de exoneraciones del IGV), de un impuesto patrimonial simple y de la reforma del régimen de comercio exterior. El monto requerido de recursos fiscales exige que el actual desorden tributario sea reemplazado por un sistema

48

Estas políticas se discuten extensamente en los últimos cuatro capítulos del libro Estabilización y Crecimiento en el Perú. Una Propuesta Independiente, a ser publicado a mediados de 1990.

tributario que recaude una suma significativa de ingresos de manera eficiente: a un bajo costo y minimizando la distorsión de precios relativos. Se plantea una ampliación de la base tributaria pero no un aumento de las tasas; al contrario, éstas deben, en general, reducirse.

La política tributaria tendrá por objeto principal recaudar ingresos con una legislación tributaria simple y uniforme, y sólo se usará de manera accesoria como instrumento redistributivo.⁴⁹ Las tarifas de las empresas estatales se fijarán de manera tal que aseguren un abastecimiento adecuado de los bienes y servicios que proveen, satisfaciendo las exigencias de eficiencia en su operación. La apertura del mercado y la eliminación de derechos monopólicos internos deben coadyuvar a lograr esta eficiencia.

El gasto del sector público se orientará a: asegurar las funciones de administración de justicia y defensa; cubrir las brechas existentes en la satisfacción de las necesidades básicas de la población más pobre, incluyendo servicios de salud y educación; e invertir en infraestructura -principalmente de transporte- comunicaciones, y electricidad. Como se mencionó anteriormente, la composición del gasto del público constituirá el elemento fundamental de la política de redistribución del ingreso.

La inversión pública deberá concentrarse en aquellas actividades que puedan ser complementarias a la inversión privada. Asimismo, y en concordancia con el principio de delimitar la intervención estatal en la economía a las actividades que realmente le competen, será necesario privatizar la mayor parte de las empresas estatales en el mediano y largo plazo, cobrando mayor importancia relativa el gasto del gobierno central. Sin embargo, es importante notar que éste será un proceso largo y lento. La privatización es sólo un cambio en la estructura de la propiedad del acervo de capital ya existente, y lo que se necesita urgentemente es incrementar este acervo. Por lo tanto, será necesario tener cuidado, en el corto plazo, en no redirigir gran parte de la inversión

49

Más aún, los elementos redistributivos más importantes por el lado de la recaudación serán los impuestos indirectos que graven el consumo suntuario. Es importante enfatizar que el elemento redistributivo más importante de la política fiscal es la composición regional y sectorial del gasto.

privada hacia las empresas ya existentes. Más aún, será necesario asegurar que los recursos que el Estado así obtenga no se utilicen en gastos corrientes, sino que se dirijan a financiar la inversión pública.

En cuanto al financiamiento del gasto público, éste deberá estar fundamentalmente generado por los propios ingresos del sector. El financiamiento del gasto del sector público (y, en particular, el gobierno central) dejará de depender del impuesto inflación o del endeudamiento externo excesivo. Se propone que, durante la década de los noventa, el financiamiento externo neto se utilice únicamente para atender parte del servicio de la deuda pública externa.

IV.2. Política de Deuda Externa⁵⁰

El actual problema de endeudamiento externo peruano será el principal condicionante de las decisiones referentes al financiamiento externo por un período prolongado, que probablemente incluya toda la década de los noventa. El análisis de las cifras relevantes indica que el nivel de endeudamiento externo peruano es excesivamente elevado, por lo cual deberá ser reducido en relación a la capacidad de pago del país. Esta reducción, sin embargo, tiene que realizarse de manera concertada con los acreedores externos. Debe notarse que la posición actual del país frente a la deuda limita la posibilidad de que el Perú aproveche valiosas oportunidades de obtener capitales externos, sea en la forma de inversión directa extranjera o de asistencia económica. Asimismo, las operaciones de comercio exterior se ven negativamente afectadas por los problemas de financiamiento, asociados a la no solución del problema de la deuda externa.⁵¹

El análisis de las cifras indica que el nivel de endeudamiento externo peruano es excesivo para la capacidad de pago del país. El indicador de

50 En la sección II (Requerimientos Macroeconómicos) del presente documento, también se trató el tema de la deuda externa, al analizar las necesidades de ahorro e inversión para el crecimiento económico.

51 Por ejemplo, en los últimos años, la banca peruana ha necesitado colaterales de 100% en el extranjero para la apertura de cartas de crédito, lo cual ha encarecido sustancialmente el financiamiento al comerciante.

solvencia de largo plazo más importante para este caso es la relación entre deuda externa y PBI, que es muy cercana a 100%, en términos de la paridad cambiaria de 1985. Los indicadores de flujo de caja más importantes son la relación entre transferencias netas al exterior y el PBI, y la variación en reservas internacionales netas. Comúnmente se utilizan también indicadores más imperfectos de solvencia y liquidez internacional, como lo son la relación entre deuda y exportaciones o la relación entre servicio de la deuda y exportaciones. Todos estos indicadores señalan claramente que la deuda externa peruana es impagable en condiciones tradicionales.

Cualquier solución al problema de la deuda deberá basarse, lógicamente, en el principio de no dificultar el crecimiento económico y el desarrollo del Perú en el largo plazo. Es necesario enfatizar nuevamente que ningún esquema tradicional de renegociación de la deuda externa permite cumplir con este principio. El nivel de endeudamiento es tan elevado, que cualquier acuerdo con los acreedores externos deberá incluir, necesariamente, un monto significativo de alivio de deuda. Concretamente, los cálculos hechos en este estudio indican que será necesario que aproximadamente el 50% del total de la deuda externa del país sea condonado. En la práctica, el alivio puede ser explícito o implícito y puede darse de diversas maneras: mediante una condonación inmediata de parte de la deuda; acordando tasas de interés muy reducidas; o alargando significativamente los plazos de amortización y los períodos de gracia (con una tasa de interés menor que la del mercado). Estos diferentes mecanismos de alivio se deberán utilizar para dar mayor flexibilidad a las negociaciones con los diferentes tipos de acreedores.

La reducción de la excesiva deuda externa peruana debe orientarse a disminuir -a la vez- la relación entre deuda externa y PBI y la relación entre transferencias netas por deuda y PBI.⁵² Al considerar los requerimientos macroeconómicos analizados en la sección II de este documento y tomando en cuenta la significativa reducción inicial en el *stock* de la deuda externa, se llega a la conclusión de que las transferencias netas por concepto de deuda externa deberán ser ligeramente negativas, por lo menos durante los primeros años del

52

Las transferencias netas por deuda se definen como la diferencia entre los desembolsos de los préstamos y los pagos realizados de intereses y de amortización.

nuevo programa económico. Es decir, el endeudamiento externo no sólo no constituirá (ni debería constituir) una fuente neta de recursos externos, sino que probablemente absorberá una cantidad moderada de recursos, por lo menos en la primera mitad de la década de 1990.

El resultado de las transferencias netas durante la segunda mitad de la década de los noventa es un tanto más incierto y depende de los períodos de gracia obtenidos en la renegociación de la deuda en 1990 y 1991. El nivel de transferencias que se juzgue necesario dependerá de la deseabilidad de seguir reduciendo el nivel de endeudamiento externo. Esta dependerá, a su vez, del crecimiento alcanzado por el producto, de la evolución de la balanza comercial y la balanza de servicios no factoriales, y de la reducción lograda en el endeudamiento externo por medio del alivio acordado con los acreedores. En principio, se proyecta un nivel transferencias netas negativas y estables a lo largo del segundo quinquenio del programa económico.

IV.3. Política Cambiaria, Monetaria y Financiera

El objetivo fundamental de la política cambiaria es la eliminación del sesgo antiexportador que ha tenido el tipo de cambio real en el Perú, desde la primera mitad de la década de los sesenta. Se pretende establecer un tipo de cambio unificado, estable, convertible y más elevado que el histórico, mediante una flotación administrada. Esta podría tomar la forma de un tipo de cambio reptante, que permita evitar grandes fluctuaciones del tipo de cambio real de equilibrio. En este sentido, un buen indicador es la ganancia o pérdida sostenida de reservas.⁵³ El mantenimiento de un tipo de cambio real elevado y estable es imprescindible para lograr el crecimiento económico propuesto, ya que éste deberá ser liderado por el crecimiento en las exportaciones.

La política financiera estará caracterizada por una liberalización significativa de la intermediación financiera y del flujo internacional de capitales.

⁵³

En todo caso, las ganancias o pérdidas de reservas debería ser producto de cambios temporales en los términos de intercambio internacionales y no producto de sistemáticas sobre o subvaluaciones de la moneda.

La regulación del sistema financiero se basará en la adecuación del capital a los niveles de operación de los intermediarios financieros, en el control de la cartera relacionada y en el resguardo de los depósitos mediante el establecimiento de primas de seguro a los bancos. Se buscará mantener una tasa de interés real positiva y estable en el sistema financiero mediante una flotación administrada, como ocurre en la mayoría de los países con sistemas financieros desarrollados. El mantener una tasa de interés real estable y positiva es un elemento fundamental para viabilizar el esfuerzo de ahorro e inversión necesario para el crecimiento. Asimismo, el aumento en la intermediación financiera debe jugar un importante papel en asegurar el eficiente uso del ahorro.

También se propone fomentar el desarrollo del mercado de valores garantizando la transparencia en las operaciones bursátiles, supervisando a los participantes en el mercado bursátil, y defendiendo los derechos de los pequeños inversionistas, principalmente mediante su libre y oportuno acceso a la información. La ausencia de regulaciones en el sistema financiero, en el marco de una economía estable, deberá coadyuvar al desarrollo del mercado bursátil.

Por último, la política monetaria no permitirá la utilización de la expansión de la emisión primaria como fuente de financiamiento del Tesoro Público y estará dirigida a evitar fluctuaciones bruscas de la liquidez interna (debidas, por ejemplo, a una gran ganancia o pérdida de reservas internacionales), en concordancia con los objetivos de inflación baja y tasas de interés reales estables y positivas.

IV.4. Política de Comercio Exterior

El objetivo de la política de comercio exterior es promover un crecimiento eficiente y sostenido de la economía, mediante la inserción gradual de las actividades productivas en la competencia internacional. Con este fin, la estructura de protección actual se modificará para alcanzar un nivel arancelario de 20% para todos los sectores productivos (es decir, un arancel sin dispersión ni excepción) en un período de dos años y medio. El cronograma de apertura (no negociable) será anunciado al inicio de su aplicación, y las variaciones en la

estructura arancelaria se realizarán cada seis meses, para que la modificación sea progresiva y ordenada. El primer paso de la reforma será eliminar todas las restricciones paraarancelarias a las importaciones,⁵⁴ reducir el arancel máximo a 50% y elevar el mínimo a 10%, eliminando todos los regímenes de excepción. Como se mencionó anteriormente, estas tasas convergerán a un nivel único de 20% en treinta meses.

El sistema arancelario propuesto pretende permitir el aprovechamiento de las ventajas comparativas en el comercio mundial, el acceso a tecnologías adaptables a la realidad peruana y un nivel razonable de protección a la industria nacional, el cual, al ser uniforme y moderado evitará significativas distorsiones en la asignación eficiente de recursos y favorecerá el surgimiento de condiciones competitivas en el mercado interno. La política arancelaria propuesta es un elemento fundamental para lograr incrementar la eficiencia de la inversión a los niveles indispensables para lograr la meta de crecimiento propuesta sin sacrificios insostenibles del consumo.

En concordancia con el objetivo de evitar distorsiones en la asignación de recursos, y dado que se propone eliminar el sesgo antiexportador del tipo de cambio real y de la estructura arancelaria, también se plantea la eliminación gradual del CERTEX y del financiamiento subsidiado a las exportaciones a través del FENT. Para evitar que la tributación interna lleve a la pérdida de competitividad internacional, se propone el establecimiento de un sistema ágil y efectivo de internamiento temporal, y de devolución de impuestos indirectos pagados en el proceso de producción de los bienes efectivamente exportados.

Por último, cabe notar que la recaudación de impuestos de aduana, aunque es muy importante, será un objetivo estrictamente subsidiario al propósito enunciado de protección uniforme y moderada, con amplio acceso al mercado internacional. El adecuado funcionamiento del sistema arancelario requiere del fortalecimiento institucional de la administración aduanera y de la existencia de mecanismos claros de prevención y protección contra la competencia desleal (*dumping*). Al respecto, aunque la simplificación de la estructura arancelaria

54

Con excepción de las restricciones fitosanitarias y de defensa nacional.

deberá facilitar este proceso, será necesario que la actividad de las instituciones públicas a cargo de estas tareas se vea reforzada -sobre todo en la primera fase de la reforma- por la participación de empresas privadas especializadas en estas materias.

V. POLITICAS COMPLEMENTARIAS

Para permitir una eficiente asignación de los recursos, los mercados deben de operar competitivamente y libres de trabas. Sin embargo, es claro que ésta no es la situación actual en el Perú. Los mercados enfrentan serios obstáculos a su funcionamiento competitivo, debido a la intervención estatal en la economía (controles de precios, aranceles excesivos, monopolización de ciertas actividades económicas, entre otros) y a la existencia de diversas restricciones legales (v.gr., limitaciones a la venta y tenencia de tierras, estabilidad laboral casi inmediata). Por lo tanto, el éxito del programa económico propuesto dependerá de que se asegure que los principales mercados operen competitivamente, lo cual requerirá de medidas tanto legales como de política económica.

Las propuestas para el manejo del mercado financiero y cambiario, y de reforma del régimen de comercio exterior, han sido resumidas anteriormente. En esta sección se presentan algunos lineamientos para la "remercadización" y privatización gradual de la actividad empresarial del Estado, y para la liberalización de los mercados de trabajo y de tierras. También se presentan las principales líneas de acción para lograr el fortalecimiento institucional del sector público; el cual es necesario para lograr una intervención adecuada en la economía que asegure el funcionamiento eficiente de los mercados.

V.1. Racionalización de la Actividad Empresarial del Estado

Se propone privatizar, en el mediano y largo plazo, la mayor parte de aquellas actividades que actualmente se encuentran en manos de las empresas estatales. La privatización, entendida en sentido amplio, se logrará mediante cuatro mecanismos: la venta, a través de distintas modalidades, de las empresas existentes o de sus activos; la disolución de empresas o eliminación de algunas

de sus actuales actividades; la eliminación de los monopolios concedidos a empresas estatales, permitiendo la libre competencia del sector privado; y el cambio en la orientación dada a las empresas estatales, de modo de "remercadizar" sus actividades, es decir, fijarles objetivos y estructuras más acordes con una eficiente operación en el mercado.

El objetivo de la propuesta de privatización es lograr que los bienes y servicios actualmente producidos por las empresas estatales sean producidos eficientemente. Así, se deben analizar las dificultades que existen para el logro de este objetivo.

El problema más serio que presentan las empresas estatales en el corto plazo es la insuficiencia de ingresos para operar adecuadamente, con el consiguiente déficit económico y escasez de bienes y servicios básicos. En la mayoría de los casos, este problema puede resolverse casi inmediatamente fijando precios realistas para los bienes y servicios que producen dichas empresas.⁵⁵ El problema de mediano y largo plazo es uno de eficiencia operativa y sistemas de supervisión. Este problema se resolverá mediante el programa de privatización. En el corto y mediano plazo tendrán especial importancia el diseño y la implementación de sistemas de fijación de objetivos y de supervisión más acordes con la actividad empresarial. Cabe notar, sin embargo, que estos mecanismos ocasionan una carga administrativa al Estado e imponen ciertas rigideces a las empresas estatales.⁵⁶

Debe quedar claro que difícilmente sea posible y no sería conveniente, un programa inmediato de venta de empresas estatales. La experiencia de otros países, donde se han llevado a cabo privatizaciones masivas, indica que éstas

55

Es más, dados los reducidos niveles de gasto de las empresas más importantes, se proyecta un superávit económico para las empresas estatales en los meses inmediatamente siguientes a la estabilización. Esto es importante ya que se compensaría parcialmente el más lento aumento de los ingresos del gobierno central, que es debido a factores legales e institucionales.

56

Los incentivos que existen en la actividad pública tiende a llevar a que quienes tienen la capacidad de decisión (pero no tienen la propiedad) no tomen decisiones con el fin de lograr los objetivos planteados para la organización. Esto requiere un sistema de control bastante rígido que dificulta el adecuado funcionamiento de organizaciones empresariales. Asimismo, exige destinar los escasos recursos humanos con que se cuenta a supervisar actividades que, generalmente, podrían ser tomadas por el sector privado sin que se altere significativamente el efecto sobre la sociedad.

toman varios años. Tal es el caso de Gran Bretaña y de España, por ejemplo, siendo ambas experiencias reconocidos como exitosas. El caso del Perú probablemente tomaría aún más tiempo, ya que muchas empresas requerirán de programas de saneamiento administrativo y financiero antes de que su venta al sector privado pueda realizarse bajo condiciones que aseguren un precio justo y transparencia en el proceso de venta. Cabe notar, además, que si se lleva a cabo un programa acelerado de venta de empresas estatales, tendrá repercusiones negativas sobre la inversión, sobre todo en el corto plazo. Esto se debe a que los recursos del sector privado que deben ser destinados a invertir en la creación de nuevas empresas o a incrementar los activos de las empresas privadas existentes, serán orientados a comprar activos ya existentes de empresas estatales. De ocurrir esto, las metas de crecimiento económico y de incremento en la productividad de la inversión se verían seriamente dificultadas.

El proceso de privatización, sobre todo la apertura a la competencia del sector privado, debe iniciarse rápidamente, pero se deberá tener claro que el proceso será largo⁵⁷ y que, en el corto y mediano plazo, el desarrollo económico del país no se verá dificultado significativamente por la existencia de empresas estatales, si éstas son manejadas con un mínimo de racionalidad empresarial.

La privatización de la actividad empresarial del Estado permite concentrar la capacidad administrativa del Estado en aquellas áreas en que no pueda ser adecuadamente sustituida por el sector privado. Privatizar las empresas estatales aliviará gradualmente la carga administrativa del Estado, ya que la adecuada supervisión de las empresas estatales demandaría un gran esfuerzo. En general, se propone que aquellos objetivos sociales que pueden ser mejor logrados mediante la actividad empresarial deberían ser eventualmente dejados al sector privado. El Estado deberá concentrar su accionar en aquellos objetivos sociales que difícilmente puedan ser alcanzados por actividades empresariales.

57

Nótese que es posible que, para efectos demostrativos y para comunicar claramente la intención de privatizar la actividad empresarial del Estado, se intente vender unas pocas empresas estatales (probablemente pequeñas) en un plazo relativamente breve (entre seis meses y un año). Sin embargo, la venta de empresas o activos importantes a nivel nacional se debe hacer con mucha prudencia.

V.2. Reforma del Mercado de Trabajo

El mercado de trabajo afecta, obviamente, a todas las actividades económicas; por lo cual su adecuado funcionamiento es esencial para lograr un crecimiento eficiente. Asimismo, el problema de la pobreza está íntimamente ligado a la insuficiencia de empleo adecuado para la población económicamente activa. La incapacidad de la economía para generar suficiente empleo adecuado se debe tanto a políticas económicas que obstaculizaron el crecimiento económico de largo plazo e incentivaron el uso de tecnologías intensivas en capital (mediante tasas de interés y tipos de cambio subsidiados), como a los desincentivos legales a la contratación de personal. La legislación laboral existente en las últimas dos décadas ha sido muy rígida y ha alcanzado a un segmento reducido de la población asalariada. Resulta, pues, indispensable flexibilizar la legislación laboral y ampliar su cobertura de modo que la protección mínima que el Estado busque asegurar a los asalariados pueda alcanzar a todos por igual y no privilegie (voluntaria o involuntariamente) a unos pocos sectores.

Se propone la liberalización del mercado laboral, con el objeto de eliminar los obstáculos existentes al aumento del empleo asalariado en el mediano y largo plazo, y de facilitar la reasignación de recursos (humanos y de capital) entre los distintos sectores de la economía. Esto último será especialmente importante en los primeros años del programa propuesto, ya que será necesaria una sustancial reorientación de las actividades productivas hacia los sectores transables (principalmente, la exportación) y fuera de los sectores ineficientes y sobreprotegidos. La liberalización del mercado de trabajo se lograría respetando lo dispuesto por la Constitución, a excepción de una propuesta de reforma del artículo 56 de la Constitución. En la actualidad, dicho artículo, referido a la participación de los trabajadores en la propiedad de las empresas, no se cumple.

Concretamente, aparte de la propuesta de reforma constitucional, la liberalización del mercado de trabajo requerirá de modificaciones en la legislación referente a: estabilidad laboral; compensación por tiempo de servicios; relaciones colectivas de trabajo (sindicatos, negociación colectiva y derecho de huelga); y participación de los trabajadores en la gestión y utilidades de la empresa. El objeto de las modificaciones legales resumidas a continuación es

compatibilizar los derechos y beneficios de los trabajadores asalariados con la necesidad de que estos no se constituyan en limitantes para aumentar la producción y el empleo de manera eficiente.

Estabilidad Laboral

La estabilidad laboral, además de ser garantizada por la Constitución, cumple, en el Perú, el papel de mecanismo sustituto al seguro contra el desempleo. Si bien la protección de la fuente de ingreso de los trabajadores tiene ciertamente méritos, también es cierto que la protección excesiva no sólo desincentiva la productividad del trabajador protegido sino que desincentiva la contratación de personal y, al hacerlo, atenta contra el empleo y las posibilidades de superación de aquellos peruanos que no tienen aún acceso a un puesto de trabajo adecuado. Así, se trata de establecer un equilibrio delicado entre garantizar cierta seguridad al trabajador que cumple cabalmente con sus obligaciones laborales y no crear rigideces que desincentiven la contratación de personal, dada la deficiencia crónica de empleo.

Para lograr estos objetivos, se propone que el plazo para adquirir la estabilidad laboral se amplíe a un año. Asimismo, de modo semejante al de la derogada ley 22126, el despido de los trabajadores sin estabilidad laboral, pero con más de tres meses de trabajo, requerirá de un preaviso o una indemnización de tres meses o tres remuneraciones, respectivamente.

En cuanto a las causales legales de despido de trabajadores estables se proponen ciertas modificaciones en la tipificación de los hechos que constituyen falta grave. Se estima que la carga de la prueba a recaído excesivamente sobre el empleador y que la determinación de la "gravedad" de las faltas ha quedado abierta a interpretaciones exageradas que han hecho casi imposible, en la práctica, demostrar la existencia de falta grave. Tal es el caso, por ejemplo, del requerimiento de que la reiterada resistencia a las órdenes de sus superiores se refiera a labores "que revistan gravedad"; o del requerimiento de "reiteración" en la asistencia al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de estupefacientes.

También se propone el establecimiento de dos regímenes de excepción a la estabilidad laboral: para el caso de empresas nuevas y de empresas establecidas que busquen ampliar su producción. Las primeras empresas tendrán un plazo de dos años antes de tener que determinar su planilla estable.⁵⁸ Las empresas que busquen ampliar significativamente su producción también tendrán dos años para determinar la estabilidad de los nuevos trabajadores contratados para dicha ampliación.

Compensación por Tiempo de Servicios

Se propone que la compensación por tiempo de servicios de los trabajadores estables deje de formar parte de los pasivos de las empresas y sea aportada a fondos especiales a los que los trabajadores estables tendrán acceso en forma individual. Los trabajadores podrán elegir en cuál de las instituciones financieras autorizadas (bajo la supervisión de la Superintendencia de Banca y Seguros) desean depositar su fondo indemnizatorio, pudiendo transferirlo libremente entre instituciones. Los requisitos necesarios para poder administrar fondos indemnizatorios los determinará la Superintendencia de Banca y Seguros, buscando asegurar la solvencia de las instituciones y la separación de los fondos indemnizatorios del resto de las actividades (si las hubiera) de la institución financiera administradora. Los fondos estarán asegurados de igual manera que los depósitos en general.

Los aportes de las empresas a los fondos tendrán carácter cancelatorio. De este modo, las decisiones de la empresa en lo que respecta a empleo y aumentos salariales no se verán afectadas por la antigüedad del trabajador, eliminándose el sesgo que actualmente existe en contra de los trabajadores antiguos. Para aquellos casos en que la inmediata disponibilidad de la compensación por tiempo de servicios sea un derecho adquirido que los trabajadores no deseen perder, el desembolso correspondiente se seguirá haciendo directamente a los trabajadores pero tendrá, también, carácter cancelatorio.

55

Todo trabajador que lleve más de un año laborando en la empresa automáticamente tendrá estabilidad laboral si la empresa retiene sus servicios.

Los fondos producto de las compensaciones por tiempo de servicios cumplirán parcialmente el rol de seguro contra el desempleo y/o fondo de pensiones.⁵⁹ Dado este objetivo, se buscará desincentivar que los trabajadores accedan a estos fondos en otras circunstancias. Así, los ingresos producto del fondo no estarán afectos al impuesto a la renta si es que estos son retirados mientras el trabajador se encuentra sin empleo estable o después de su jubilación. Para dicho fin, sólo es necesario constatar el despido o la jubilación de los trabajadores estables.

Relaciones Colectivas de Trabajo

Para que la sindicalización y la posibilidad de realizar una huelga se constituyan en verdaderos derechos de los trabajadores de la actividad privada, se debe asegurar que estas decisiones sean tomadas de manera libre y democrática. Así, se debe consagrar la participación efectiva, a través del voto directo, universal y secreto de los trabajadores de una empresa para la constitución del sindicato, la elección de su directiva, y la decisión de llevar a cabo una huelga. La decisión de formar un sindicato o una federación debe ser libre, sin limitaciones en cuanto al número de trabajadores o de sindicatos afiliados. Se busca así garantizar la igualdad de derechos y la libertad de asociación a todos los trabajadores de la actividad privada. Asimismo, es necesario proteger razonablemente a los representantes elegidos por los trabajadores, evitar la perpetuación de dirigencias sindicales, y normar el número máximo de dirigentes reconocidos y protegidos por la ley.

Se propone establecer un sistema de negociación colectiva que se centre en la relación laboral empresa-trabajadores y no en la relación política empresa-trabajadores-Estado. La resolución de conflictos entre las partes podrá hacerse por medio de árbitros privados (si hay acuerdo) o de árbitros calificados designados por el Estado de una lista de expertos calificados, cuyo laudo sea definitivo. Para evitar la absurda radicalización de las posiciones, se propone

59

Es decir, la CPIS no debe considerarse simplemente como una gratificación o remuneración adicional. Si esto fuera así, no habría necesidad de legislación especial al respecto.

que los árbitros sólo puedan fallar a favor de una de las dos posiciones (mejorables hasta tres días antes del fallo) y no crear soluciones intermedias. Debe determinarse que los contratos de negociación colectiva se firman entre la empresa y sus trabajadores. Las federaciones pueden participar en la elaboración de la estrategia de negociación y en la coordinación de los pliegos, pero no formarán parte del acuerdo alcanzado entre cada empresa y su sindicato individual.

Por último, cabe aclarar que la huelga debe entenderse como la suspensión pacífica de labores, utilizada como instrumento de presión en las reclamaciones estrictamente laborales y debe, por lo tanto, limitarse a ellas. El instrumento fundamental de participación política, de acuerdo a la Constitución, son los partidos políticos. Los reclamos no laborales, cuya solución es exigible al gobierno y no al empleador, no deben ser materia de conflicto laboral.

Participación Laboral

La participación laboral en las utilidades y en la gestión de la empresa es un mecanismo deseable para mejorar la eficiencia productiva, incentivando el esfuerzo de los trabajadores y asegurando canales de comunicación a través de los cuales los trabajadores puedan conocer las decisiones de la empresa y hacer llegar sus propuestas a los directivos de la misma.

Para lograr estos objetivos, y conforme a la Constitución, se propone un único esquema general de participación de los trabajadores en las utilidades de sus empresas. Dicha participación se dará mediante la distribución del 8% de las utilidades después de impuestos entre los trabajadores de cada empresa, de acuerdo al tiempo laborado en el ejercicio respectivo. Se eliminarán los distintos regímenes sectoriales existentes al respecto, en particular los fondos de compensación minera y de telecomunicaciones, por ser contrarios a los objetivos arriba expuestos.

Asimismo, se propone que, para todas aquellas empresas que tienen un órgano directivo, se constituya como miembro, con voz pero sin voto, un

representante de los trabajadores (elegido por votación universal directa y secreta).

En cuanto a la participación laboral en la propiedad, se propone una reforma Constitucional que elimine la participación obligatoria. Los trabajadores estarán libres de participar en la propiedad mediante la adquisición de acciones en el mercado o mediante la suscripción de aportes de capital por acuerdo mutuo con los dueños de la empresa. Mientras se hace efectiva la reforma constitucional, se propone que el mecanismo específico de participación exigido por la Constitución se constituya en el derecho preferencial de los trabajadores a la suscripción de aportes de capital cuando se acuerde una ampliación de capital de la empresa (sin incluir las ampliaciones resultantes de la capitalización de utilidades y excedentes de revaluación).

El Estado Como Empleador y la Seguridad Social

Para terminar la discusión referida al mercado laboral, se tratarán brevemente dos puntos: la problemática laboral del Estado y el sistema de Seguridad Social.

En cuanto al primer punto, la legislación vigente se considera razonable para regir la contratación y el manejo de personal en las instituciones del Estado. El problema principal es el incumplimiento de hecho o de espíritu de los dispositivos legales existentes. Como ejemplo, no se cumplen las normas de ingreso y de ascenso de personal, no se cumple con la homologación (a pesar de haberse legislado hace décadas), ni se cumple con la prohibición a que las entidades públicas negocien incrementos de remuneraciones con su personal (directamente o a través de sindicatos).

Se propone que se asegure el cumplimiento de los dispositivos legales existentes, especialmente en lo que se refiere al establecimiento de un Sistema Unico de Remuneraciones de la Administración Publica (que sólo excluya al personal de las FF.AA y FF.PP) y a las normas de contratación y de ascenso. Para que esto sea posible, es necesario que se determine cuáles deben ser las

funciones del Estado y cuántos servidores y funcionarios (por nivel y calificación) se requieren para cumplirlas eficientemente. Si se determina la existencia de personal excedente según este criterio, se deben buscar los medios para transferir este excedente paulatinamente al sector privado, a través de fórmulas que incentiven el retiro voluntario del personal excedente o la contratación del mismo por parte de empresas privadas.

En cuanto a la Seguridad Social, el problema es fundamentalmente uno de inadecuado manejo administrativo, desastroso manejo financiero de los fondos existentes (en buena parte debido a su aprovechamiento por parte del Estado), e incumplimiento por parte del Estado de sus aportaciones (por un monto acumulado que superaría los dos mil millones de dólares).

Se propone asegurar la autonomía que nominalmente posee el IPSS, mejorar la supervisión de la gestión de sus directores, determinar un mecanismo de pago de los adeudos del Estado, y permitir la operación de sistemas previsionales privados de salud y de pensiones. La existencia de sistemas alternativos incentivará un buen servicio por parte del IPSS a sus asegurados. Es necesario, sin embargo, asegurar que la viabilidad (en términos actuariales) del IPSS no se vea amenazada por la existencia de alternativas privadas de seguridad.

V.3. Política de Liberalización del Mercado de Tierras

El objetivo de esta reforma, al igual que el de las otras aquí propuestas, es permitir la libre movilidad de recursos, con el fin de permitir una eficiente asignación de los mismos. Se busca que el capital, la tecnología y el trabajo puedan movilizarse hacia y fuera de la actividad agropecuaria, lo cual tiene particular importancia debido a que el agro es un sector que ofrece grandes oportunidades de mejora en su productividad. Dada la concentración de la pobreza en las zonas rurales, las mejoras en la productividad agrícola deben revestir especial importancia en lo que respecta a la meta de eliminación de la indigencia. Asimismo, debe notarse que el agro será uno de los sectores que más se beneficiará de la política de tipo de cambio elevado y unificación arancelaria. Por último, es importante destacar que el necesario crecimiento de las

exportaciones se basará -en parte- en la expectativa de un aumento sustancial de las exportaciones agrícolas y agroindustriales. Para ello se deben asegurar las condiciones institucionales que propicien las inversiones y las formas asociativas y de tenencia de tierras, necesarias para el desarrollo agrícola.

La situación actual del sector agropecuario, en particular la de los regímenes existentes de tenencia de tierra y la falta de una asignación clara de los derechos de propiedad sobre muchas tierras, determinan que la liberalización del mercado de tierras deberá cumplirse en forma gradual en el mediano y largo plazo, reconociendo las diferentes condiciones existentes en las distintas regiones del país. La liberalización deberá, además, considerar los condicionantes constitucionales, los cuales hacen necesario que se proponga una modificación constitucional en lo referente a los regímenes de tenencia de tierra permitidos, y a la enajenabilidad y posibilidad de hipoteca de las tierras agrícolas. En lo que sigue se discuten las consideraciones principales que deberá tener el proceso de liberalización en cada región.

En lo que respecta a la costa, el proceso de parcelación de la tierra de las cooperativas, que se ha dado en los últimos años, ha llevado a que la propiedad individual (formal o *de facto*) sea, cada vez más, la forma de tenencia predominante en la costa. Por lo tanto, se estima que el proceso de asignación de derechos de propiedad sobre la tierra puede ser completado en un plazo relativamente breve, lo cual permite cumplir con la precondition más importante para la liberalización del mercado de tierras. Por ello, se considera que la reforma sería relativamente rápida y fácil de lograr en esta región.

Debe notarse además que, para el caso de la costa, los condicionantes constitucionales son algo menos restrictivos de lo que generalmente se considera. Una limitante de importancia es el hecho de que los dueños de la tierra tengan que participar directamente en la conducción de la empresa en la que trabajan. Esto niega la posibilidad de accionistas que no intervienen en la dirección de las empresas agrícolas. Una segunda limitante es la restricción impuesta a la hipoteca de las tierras agrícolas, que limitan la capacidad de acceso al crédito por parte de los agricultores. Si bien es necesaria una reforma constitucional que

elimine estas restricciones sobre la propiedad de tierras agrícolas, se juzga que, en el caso de la costa, se pueden realizar avances significativos en lo que respecta al desarrollo del agro durante el período anterior a la vigencia de las reformas constitucionales.⁶⁰

Si bien se espera que la liberalización del mercado de tierras no presente dificultades significativas en la costa, debe notarse que para el funcionamiento adecuado del mercado de tierras es necesaria también la existencia de un mercado de capitales eficiente. Si el mercado de capitales no es liberalizado y si no opera eficientemente, se restringirá la posibilidad de que muchos agricultores se beneficien del desarrollo agrícola, ya que no tendrán acceso a los capitales necesarios para invertir y aprovechar las nuevas oportunidades existentes. Dado que el mercado de tierras ha operado limitadamente en las últimas décadas, la libre compra y venta de tierras agrícolas puede llevar a que se encuentren en desventaja los pequeños o medianos propietarios sin acceso a capital. Así, si no existen las condiciones adecuadas, la posibilidad de vender o hipotecar tierras agrícolas puede convertirse en un mecanismo de apropiación de las mismas (por quienes sí tienen acceso a capitales) a precios injustos, con el consiguiente empeoramiento de la distribución del ingreso. Esta importante consideración es válida para la liberalización en todas las regiones.

La selva -esencialmente la selva alta- ofrece ciertas dificultades particulares para la asignación de derechos de propiedad y para la libre comercialización de la tierra agrícola. Además de los problemas derivados del narcotráfico y la subversión, existe un serio problema ecológico que requiere de cuidadosa regulación por parte del Estado y, en algunas zonas, existe un serio problema de conflicto entre nativos y colonos. Vale la pena notar, además, que la selva (incluida la ceja de selva) no ofrece tantas posibilidades para la expansión de la frontera agrícola como comunmente se cree. En general, lo realmente valioso en la selva es el recurso forestal y no la explotación agrícola en sí.

60

En decir, existen mecanismos que pueden ser utilizados temporalmente para permitir el flujo de capitales y tecnología hacia este sector, siempre y cuando exista la seguridad de que se llevará a cabo la modificación constitucional en el futuro cercano.

Dadas estas dificultades, se espera que la libre comercialización de la tierra agrícola en la selva requiera de mayor tiempo y de regulaciones antes de ser operativa de manera adecuada. Para algunas zonas, donde los anteriores problemas no son significativos y ya existen o se pueden establecer fácilmente derechos de propiedad, la liberalización puede ser efectiva rápidamente, sujeta a las mismas atenciones hechas para el caso de la costa.

La liberalización del mercado de tierras será especialmente difícil en la sierra, debido principalmente a factores sociales, a considerables problemas de delimitación de linderos (asignación de derechos de propiedad), y a las condicionantes constitucionales que afectan las tierras de las comunidades (las cuales son inembargables e imprescriptibles). Así, en la sierra, la reforma debe entenderse más como parte de un programa de largo plazo, orientado a la mejora en la calidad de vida de la población rural a través de su gradual integración con el sector moderno de la economía. Como se indicó anteriormente, la liberalización requerirá de cambios en la Constitución, en lo que se refiere a la enajenabilidad de las tierras de las comunidades.

En el caso de la sierra, es especialmente importante el que el Estado comience a intervenir cuanto antes (pero con prudencia) en la resolución del serio problema de delimitación de linderos y asignación de derechos de propiedad. Esto exigirá una definición respecto al tratamiento de las comunidades y de sus tierras, para lo cual debe tomarse en cuenta que parte importante de las tierras de las comunidades se encuentra ya sujeta a regímenes informales de propiedad privada.

Dadas las condiciones actuales, se juzga poco probable que pueda consolidarse un mercado competitivo de tierras serranas en el corto y mediano plazo. Por lo tanto, el sector público tendría un rol importante que cumplir en cuanto al logro de la mejora de la productividad agrícola en la sierra y, en general, en cuanto al mejoramiento del nivel de vida de la población rural serrana. Esto incluye la provisión de servicios de extensión técnica, la difusión del uso de semillas mejoradas y fertilizante, y la extensión de crédito (no subsidiado) y de mecanismos de seguro para la actividad agropecuaria (tales como precios de refugio, bandas de precios, entre otros).

V.4. Política de Fortalecimiento Institucional del Sector Público

Si bien los cambios fundamentales en el manejo de la política económica que aquí se proponen tienden a reducir la injerencia directa del sector público en la economía, también es cierto que exigen que la participación de éste sea mucho más efectiva, especialmente en algunas áreas. Dado el deterioro de la capacidad técnica y de gestión de la administración pública (sobre todo en los últimos años), la efectiva intervención del Estado en la economía requiere del fortalecimiento de la capacidad de diseño y de seguimiento de políticas por parte del sector público. Esto es cierto aún cuando, como se mencionó en la Sección III.4, el presente programa económico propone la priorización del uso de reglas prefijadas antes que discreción en el manejo de política económica.

Las reformas propuestas en lo referente a la política laboral del sector público y la actividad empresarial del Estado deberán ayudar a lograr el fortalecimiento institucional del sector público, pero existen algunas otras medidas específicas que también serán importantes para el logro de dicho objetivo. En particular, resulta imprescindible fortalecer y asegurar la independencia de las siguientes instituciones del sector público: Banco Central de Reserva, Superintendencia de Banca y Seguros, y Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (CONASEV). Asimismo, será necesario reorganizar totalmente instituciones tales como la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), la Superintendencia de Aduanas, y el Instituto de Comercio Exterior.

Además de las instituciones existentes, se propone la creación del Consejo de Asesores Económicos del Presidente, organismo de carácter consultivo que sería integrado por economistas de prestigio, y que actuaría como un foro técnico de alto nivel donde se evalúen y discutan las medidas de política económica del gobierno, con el objetivo de asegurar su coherencia con el programa económico de mediano y largo plazo.

Además de las instituciones orientadas directamente a regir la política económica, también es necesario que se fortalezca y se garantice la independencia

de la administración de justicia.⁶¹ Un adecuado funcionamiento del sistema judicial es un valioso elemento que contribuye a la estabilidad y al desarrollo económico. La forma específica en que se logre un mejor cumplimiento de esta función básica del Estado escapa a los límites de esta propuesta.

La reforma y el fortalecimiento institucional del sector público no será posible si éste no cuenta con profesionales calificados que puedan cumplir cabalmente con las funciones que les corresponden. Por lo menos parte de estos profesionales deben ser funcionarios de carrera que aseguren la continuidad y la experiencia necesaria para alcanzar los objetivos de las instituciones públicas. Esto requiere no sólo de un incremento significativo en las remuneraciones que el sector público otorga a sus trabajadores (en especial a los que detentan cargos de gran responsabilidad), sino el cumplimiento de las normas existentes en cuanto a la contratación, ascenso, y uniformización de niveles remunerativos de empleados públicos (especialmente los del gobierno central).

Para que esto sea posible dentro de los límites presupuestales previstos, será necesario (como se mencionó en la Sección V.2) reducir gradualmente el número de empleados del sector público, principalmente mediante mecanismos que induzcan al retiro voluntario y a la absorción de personal por parte del sector privado. El crecimiento económico previsto deberá contribuir al logro de este último objetivo. Nótese además que la eliminación o reducción de muchas de las funciones que hoy están a cargo del Estado llevarían lógicamente a la reducción de personal, aún cuando el personal existente en algunas instituciones públicas probablemente aumentaría.

Debe quedar claro que el éxito del programa económico propuesto depende de la aplicación correcta de las políticas aquí resumidas y que la aplicación de estas políticas dependerá de las autoridades correspondientes. La falta de voluntad política o de capacidad técnica o administrativa para llevar a cabo las medidas necesarias conducirán al fracaso del programa, por lo cual no puede dejar de enfatizarse la importancia de los puntos discutidos brevemente en esta sección.

61

Este tema está muy relacionado a la administración tributaria.

VI. ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO AL AJUSTE ESTRUCTURAL Y LA RECONVERSION INDUSTRIAL

El programa económico delineado en las anteriores secciones es conocido como un programa de ajuste estructural. En el caso peruano, dicho ajuste debe de seguir a un programa de estabilización económica que se entienda, no como un esfuerzo independiente y como un fin en sí mismo, sino como la primera fase del ajuste estructural y de la implantación de una nueva estrategia de crecimiento.

Tres son los objetivos centrales de un proceso de estabilización económica y ajuste estructural: reducir la inflación y solucionar el déficit de la balanza de pagos; reordenar el sistema de precios relativos, de manera que éstos reflejen las escaseces relativas de los bienes y factores en la economía; y eliminar las trabas institucionales que obstaculizan el funcionamiento eficiente de los mercados. Los tres objetivos apuntan en la dirección de que los mercados se conviertan en el principal mecanismo de asignación de recursos en la economía, y que esta asignación de recursos se realice eficientemente.

Con respecto a la necesidad de reducir la inflación y de solucionar el problema de la balanza de pagos, es importante notar que en un contexto de alta inflación los precios se incrementan en forma no sólo acelerada sino también desordenada. Las señales emitidas por el sistema de precios, que en circunstancias normales son un indicador de la rentabilidad de las diferentes actividades económicas, se vuelven confusas (variabilidad innecesaria de los precios relativos). Esto lleva a que la actividad económica se retraiga y a que el crecimiento se desacelere por la ineficiente asignación de recursos. Asimismo, el déficit de la balanza de pagos también afecta negativamente a la actividad productiva, no sólo porque la escasez de divisas conlleva a una menor importación de insumos, sino también por la incertidumbre que genera el desequilibrio externo. Efectivamente, la necesidad de revertir el déficit en la balanza de pagos

en el futuro, constituye una clara señal de un eventual y, tal vez, drástico cambio en la conducción de la política económica.

En cuanto al reordenamiento de los precios relativos, el manejo errado de política económica en el Perú -que se encuentra en la base de la inflación y la crisis económica- ha llevado a que muchos precios básicos de la economía (principalmente el tipo de cambio y las tarifas públicas) se encuentren muy lejanos y por debajo de su nivel de equilibrio. Es necesario llevar estos precios a niveles consistentes con los de un mercado competitivo, lo cual, en algunos casos, puede lograrse simplemente mediante la liberalización de éstos y la apertura del mercado interno a la competencia externa. En otros casos, como el de la mayoría de las tarifas públicas y el tipo de cambio, la liberalización no resulta una opción práctica. Es necesario, por lo tanto, identificar los niveles de equilibrio de éstos y acercar los precios actuales hacia el equilibrio mediante una política adecuada de precios de las empresas públicas, y un conjunto de reglas claras y transparentes de intervención del Banco Central en el mercado financiero y cambiario.

Además de las distorsiones introducidas por los controles de precios, el sistema de precios en el Perú está afectado por la presencia de aranceles elevados y dispersos, un gran número de restricciones paraarancelarias, una amplia gama de incentivos tributarios y restricciones institucionales a la libre operación de un mercado competitivo. Entre estas últimas, se han destacado la importancia de la legislación laboral y de las restricciones legales a la tenencia y venta de las tierras agrícolas. El ajuste estructural busca eliminar -o, cuando menos, reducir significativamente- estas distorsiones de manera que los precios en el mercado reflejen verdaderamente las escaseces relativas y que los agentes productivos puedan inferir de éstos las actividades en las cuales es apropiado invertir.

Así, un programa de ajuste estructural no tiene por objeto asignar arbitrariamente una mayor rentabilidad a determinados sectores de la economía. La rentabilidad relativa de diferentes actividades, y la consecuente composición sectorial de la inversión, debe ser indicada por el mercado. El programa de ajuste pretende que el mercado pueda cumplir eficientemente con esta función.

A pesar de esto, es posible inferir el efecto del programa de ajuste sobre la rentabilidad relativa de algunos sectores productivos. Por ejemplo, si se aumenta considerablemente el tipo de cambio real (como se ha planteado) es previsible que esto fomentará el desarrollo de los sectores exportadores y que desalentará aquellos sectores que dependen excesivamente de insumos importados. Sin embargo, esta observación no refleja un sesgo explícito (ni, en principio, deseado) del programa de ajuste en contra de las actividades importadoras netas. Simplemente, es resultado de constatar que, en la actualidad, el tipo de cambio real se encuentra a un nivel insosteniblemente bajo.⁶²

Con respecto a los posibles efectos del proceso de ajuste sobre el sector industrial, es necesario referirse, sobre todo, a las propuestas de reforma del régimen de comercio exterior y de manejo de política cambiaria. Efectivamente, uno de los ejes del programa de ajuste estructural es la apertura hacia el exterior, lo cual podría afectar fuertemente a algunos sectores de la industria peruana, que creció a la sombra de una estructura cambiaria y comercial sobreprotectora, en un mercado de factores distorsionado por la marcada intervención estatal.⁶³

Para analizar los efectos de cambios en la estructura arancelaria y en el tipo de cambio real sobre la actividad productiva, es conveniente utilizar el coeficiente de protección efectiva, que incorpora tanto a las tasas arancelarias como al atraso o adelanto cambiario. En el Cuadro 5 se presentan los coeficientes de protección efectiva para treintitres sectores productivos correspondientes a la Tabla Insumo-Producto de la economía peruana. En la primera columna se presentan los niveles vigentes en 1989, los coeficientes estimados utilizando la estructura arancelaria correspondiente a la primera fase de la reforma del régimen comercial (el rango arancelario cubre cinco tasas, del 10% al 50%) se presentan en la segunda columna. Como se mencionó anteriormente, la reforma

62

El nivel de tipo de cambio real actual desalienta la generación de divisas por parte de las actividades exportadoras y sustituidoras eficientes de importaciones, a la vez que alienta el consumo de divisas en importaciones relativamente baratas. El desequilibrio en la balanza de pagos así generado sólo puede ser corregido en forma sostenible mediante el aumento en el precio relativo de la divisa y la reducción en la absorción interna.

63

Como es ampliamente conocido, esto llevó a que algunos sectores de la industria nacional sean poco competitivos, altamente dependientes de insumos y tecnología importados, intensivos en capital y poco integrados con el resto del aparato productivo nacional.

apunta a un arancel uniforme del 20% en treinta meses, por lo que -de mantenerse el tipo de cambio real al nivel propuesto en este documento- la protección efectiva para todos los sectores al final de la liberalización sería de 20%.

CUADRO 5

EFFECTOS DE LA LIBERALIZACION COMERCIAL Y DE LA DEVALUACION
DEL TIPO DE CAMBIO REAL SOBRE LA PROTECCION EFECTIVA EN
DISTINTOS SECTORES PRODUCTIVOS

SECTORES PRODUCTIVOS	Dic. 1989	PROTECCION EFECTIVA 1/	
		Propuesta	
		Jul. 1990	Ene. 1993
1 AGROPECUARIO	-71.2%	10.4%	20%
2 SILVICULTURA Y CAZA	-37.1%	29.4%	20%
3 PETROLEO 2/	-59.3%	-8.2%	20%
4 EXTRACCION DE MINERALES 2/	-55.4%	-5.7%	20%
5 MINERALES NO METALICOS	-38.4%	10.0%	20%
6 PRODUCTOS LACTEOS	-104.2%	12.4%	20%
7 CONSERVAS DE PESCADO 3/	-9.6%	11.4%	20%
8 HARINA Y ACEITE DE PESCADO 2/	-54.5%	-4.3%	20%
9 MOLINERIA Y PANADERIA	-60.6%	9.9%	20%
10 AZUCAR Y SUB-PRODUCTOS	-106.0%	4.6%	20%
11 CARNES Y DERIVADOS	-33.9%	-5.6%	20%
12 OTROS PRODUCTOS ALIMENTICIOS	-81.7%	21.0%	20%
13 BEBIDAS Y TABACO	61.3%	43.3%	20%
14 TEXTILES 3/	19.6%	15.5%	20%
15 PRENDAS DE VESTIR	52.7%	79.4%	20%
16 ARTICULOS DE CUERO	138.6%	92.1%	20%
17 CALZADO	-28.1%	62.5%	20%
18 MUEBLES	-29.8%	32.0%	20%
19 PAPEL Y PRODUCTOS DE PAPEL	-48.0%	20.7%	20%
20 IMPRESION Y EDICION	2.6%	5.7%	20%
21 QUIMICOS BASICOS Y ABONOS	-46.6%	23.6%	20%
22 MEDICAMENTOS	-4.2%	16.2%	20%
23 OTROS PRODUCTOS QUIMICOS	6.6%	42.5%	20%
24 PRODUCTOS DE CAUCHO Y PLASTICO	1.5%	58.0%	20%
25 PRODUCTOS DE MINERAL NO METAL	-15.3%	36.8%	20%
26 SIDERURGIA	-37.9%	26.4%	20%
27 TRANS.DE METALES NO FERROSOS 2/	-51.3%	-1.4%	20%
28 PRODUCTOS METALICOS DIVERSOS	18.8%	54.1%	20%
29 MAQUINARIA NO ELECTRICA	-19.2%	23.9%	20%
30 MAQ.EQ.APARATOS IND.PROF.	31.8%	38.3%	20%
31 APAR.ARTEF.EQ.USO DOMESTICO	-24.5%	21.5%	20%
32 MATERIAL TRANSPORTE	-5.8%	17.3%	20%
33 OTROS PROD.MANUF.	12.7%	48.7%	20%

1/ Incluye efecto de adelanto o atraso cambiario.

2/ Sector de exportación tradicional. Se considera los impuestos a las exportaciones.

3/ Sector de exportación no tradicional. Se considera el CERTEX.

Elaboración Propia en Base a Datos del BCR y del INE.

Como se puede observar en el Cuadro 5, a pesar de tratarse de una reforma comercial cuya dirección apunta hacia un nivel arancelario menor (tanto en términos del arancel promedio y del arancel máximo), la combinación de ésta con una fuerte depreciación del tipo de cambio real tiene un impacto altamente positivo sobre la protección efectiva de los distintos sectores productivos. De los treintitres sectores considerados en el cuadro, veintitres sectores -más del 70%- registrarían un incremento mayor en diez puntos porcentuales a la registrada a fines de 1989. Más aún, sólo tres sectores sufrirían una reducción en la tasa de protección efectiva, éstos son: Artículos de Cuero, Bebidas y Tabaco, y Textiles. Cabe notar que mientras el segundo sector produce en gran medida bienes no transables, el tercero es de hecho un importante sector exportador (la caída en su tasa de protección se debe a la reducción propuesta en los subsidios a la exportación). Por otro lado, los sectores más favorecidos resultarían ser el agropecuario y los sectores industriales relacionados: Productos Lácteos, Azúcar y Sub-Productos, y Otros Productos Alimenticios, con ganancias netas de más de 80% para cada uno.

Como se mencionó anteriormente, al final del proceso de liberalización comercial el nivel de protección efectiva será de 20% para todos los sectores, esto se presenta en la tercera columna del Cuadro 5, el cual es bastante superior a la media y mediana prevaletentes a fines de 1989. En resumen, el proceso de liberalización-cum-devaluación conducirá a tasas de protección efectiva más altas que las registradas a fines de 1989 para la mayoría de los sectores considerados. Sin embargo, en algunos casos -como el de Bebidas y Tabaco, Prendas de Vestir, y Artículos de Cuero- la protección efectiva se verá reducida. En otras palabras, este proceso afectará de forma diferenciada a los distintos sectores productivos.

Es importante notar que para interpretar correctamente estos cálculos se debe considerar que los mismos no toman en cuenta los efectos de las barreras para-arancelarias que actualmente protegen a la industria nacional. Por lo tanto, los efectos de la eliminación de estas barreras al comienzo de dicho proceso reducirían la protección efectiva de algunos sectores en un monto bastante mayor al expuesto anteriormente. Tal podría ser, por ejemplo, el caso de del sector Calzado, que -como se ve en el Cuadro 5- ve elevada su protección efectiva en casi 90%, pero que en la actualidad es protegido no por aranceles, sino por la

prohibición de importaciones, que no puede ser cuantificada por el cálculo de protección efectiva.

¿Cuán costoso podría ser este proceso de liberalización para el sector industrial en su conjunto? Las cifras anteriores indican que no mucho. Al respecto es relevante referirse a la experiencia de liberalización de importaciones ocurrida en el Perú durante el período 1979-1982, durante la cual se logró dismantelar el complicado sistema para-arancelario existente y reducir el arancel promedio. Como es ampliamente conocido, el principal problema de esta experiencia fue el alto grado de descoordinación entre el proceso de liberalización comercial y el manejo de la política macroeconómica, que condujo a la apreciación del tipo de cambio real y a una expansión del déficit fiscal. A pesar de ésto, es importante destacar que la producción industrial creció en términos reales entre 1979 y 1982. Por lo tanto, es posible pronosticar que la liberalización aquí propuesta -si viene acompañada de la política macroeconómica delineada párrafos arriba- no tendrá un efecto contractivo sobre el conjunto del sector industrial (sobre todo si se toma en cuenta los bajos niveles de producción a los que se ha llegado por la recesión de los dos últimos años).⁶⁴

Lo anterior no quiere decir que el sector industrial no deba adaptarse al nuevo marco de política y entorno de competencia, para seguir operando y expandirse en el futuro, gran parte de éste deberá registrar cambios significativos en sus métodos de organización y producción. En este sentido, la reconversión industrial tiene que asegurar que las empresas no sólo logren una adecuada intensidad de capital, paguen un precio de mercado por sus insumos, y enfrenten una fuerte competencia de precios de productos importados, sino que sean capaces de adaptar sus formas organizacionales y operativas a un nuevo entorno. La competitividad internacional dependerá tanto de la adopción de prácticas gerenciales modernas como de un adecuado entorno macroeconómico. Como se mencionó brevemente en la introducción, la reconversión industrial es una consecuencia de un programa de ajuste estructural, pero es, a la vez, un requisito indispensable para el éxito de dicho programa en el mediano y largo

64

Se podría esperar un efecto recesivo sobre la industria en los primeros meses de la estabilización, pero este debería ser revertido, en términos globales, en el corto plazo.

plazo. En otras palabras, el éxito del ajuste dependerá de que las empresas enfrenten correctamente los retos que presenta el nuevo entorno económico.

La discusión usual sobre transferencia de tecnología se centra en los aspectos económico-ingenieriles. Es importante notar que es sobre este tipo de aspectos que un programa de ajuste puede esperar tener mayor éxito. Al permitir que los precios de los insumos, el capital y el trabajo reflejen adecuadamente su escasez relativa se debe esperar que las empresas adopten, generalmente sin necesidad de decisiones centralizadas, tecnologías más acordes con la eficiencia y la dotación de recursos en el Perú. Esto es lo que puede denominarse la adopción "pasiva" de tecnologías adecuadas disponibles o fácilmente adaptables.

Sin embargo, esto no quiere decir que el Estado u otras organizaciones sociales no puedan tener un importante rol en propulsar el uso de tecnologías adecuadas. Como es sabido, la investigación y el desarrollo tecnológico originan grandes externalidades, por lo cual un mercado libre asignaría demasiado pocos recursos a estas actividades. La adopción de tecnologías que requieren de un esfuerzo significativo de investigación y desarrollo, que puede denominarse adopción "activa" de tecnologías adecuadas, debe ser propulsada por el Estado y por las organizaciones empresariales relevantes. Un programa de ajuste estructural, si bien prepara un ambiente propicio, no puede asegurar la deseable adopción "activa" de tecnologías. Esto es materia de la extensa literatura sobre el desarrollo tecnológico, que no es objeto del presente documento.

Aparte de los elementos usualmente tratados en la literatura del desarrollo tecnológico y la transferencia de tecnología, debe señalarse que existen aspectos menos tratados pero no por ello menos importantes. Estos son los referidos a la innovación tecnológica entendida como mejora en la gestión de las empresas. Aunque este elemento no depende necesariamente de la puesta en marcha de un programa de ajuste estructural, éste último puede constituir un catalizador que coadyuve a su desarrollo. El precio de estas innovaciones, y hasta su misma naturaleza, es muchas veces poco claro; es más, la adopción de innovaciones en la gestión empresarial enfrenta problemas semejantes a la adopción "activa" de tecnologías. Así, sobre esta área, se abre también la posibilidad de un esfuerzo

concertado para determinar y difundir estas innovaciones entre las empresas industriales. Aún cuando el diseño específico de programas de este tipo no es materia de este documento, es claro que el Estado, las organizaciones empresariales y los organismos internacionales tienen aquí un campo fértil para actuar, cuyos beneficios podrían ser significativos en términos de incrementar la productividad en el sector industrial.

BIBLIOGRAFIA CITADA

- BANCO MUNDIAL (1988 a): "*Social Indicators of Development, 1988*". A World Bank Publication. Washington, D.C., E.E.U.U.
- (1988 b): "*User's Guide to the Revised Minimum Standard Model (Revised for Standard Attachments)*". Macroeconomic Adjustment and Growth Division. The World Bank. Washington, D.C., E.E.U.U.
- (1989): "*Trends in Developing Economies, 1989*". A World Bank Publication. Washington, D.C., E.E.U.U.
- BCR: "Memorias". Varios Números. Banco Central de Reserva del Perú. Lima, Perú.
- BÜCHI, Hernán (1989): "Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública". Ministerio de Hacienda. Santiago de Chile, Chile.
- BRACHOWICZ, Ladislao (1988): "El Sector Informal en Países en Desarrollo: El Caso del Perú". En Estudios Económicos. Vol. III, Nº 1. Banco Central de Reserva del Perú. Lima, Perú.
- CARBONETTO, Daniel (1985): "Notas sobre la Heterogeneidad y el Crecimiento Económico en la Región". En: El sector informal urbano en los países andinos. ILDIS-CEPESIU. Lima, Perú.
- DE SOTO, Hernando (1986): El Otro Sendero. Editorial Barranco. Lima, Perú.
- FIGUEROA, Adolfo (1989): "Integración de las Políticas de Corto y Largo Plazo". En: Economía. Vol. XII, Nº 23. Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, Perú.
- GARLAND, Gonzalo (1989): "La Oferta de Trabajo en el Perú: Ejercicios de Prospectiva de Largo Plazo". GRADE. Lima, Perú.
- GARLAND, Gonzalo y Juana KURAMOTO (1990): "Modelo de Oferta de Trabajo". Documento de Trabajo. GRADE. Lima, Perú.
- GLEWWE, Paul (1987): "*The Distribution of Welfare in Peru in 1985-1986*". LSMS Working Paper Nº42. Population and Human Resources Department, The World Bank. Washington, D.C., E.E.U.U.
- GOBITZ, Humberto y Oscar HENDRICK (1988): "Opciones y Estrategias de Renegociación de la Deuda Pública Externa Peruana: 1989-2000". Mimeo presentado al CEMLA en la Reunión de Técnicos de Bancos Centrales Americanos. Lima, Perú.
- HUNT, Shane (1987): "Ahorros e Inversiones en la Economía Peruana". CLADS, Boston University. Massachusetts, E.E.U.U.

- INE (1988): "Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida ENNIV (1985-1986). Análisis de Resultados". Dirección General de Censos y Encuestas - Instituto Nacional de Estadística. Lima, Perú.
- ITINTEC (1983): "Evaluación Económica y Social de la Industria Manufacturera en el Perú". Lima, Perú.
- PAREDES, Carlos y Roxana POLASTRI (1987): "Inflación y Variabilidad de Precios Relativos en el Perú". Mimeo, GRADE. Lima, Perú.
- PASCO-FONT, Alberto (1990): "La Problemática del Ahorro y la Inversión en el Perú 1980-1989". Documento de Trabajo. GRADE. Lima, Perú.
- RODRIGUEZ, Carlos (1989): "*Macroeconomic Policies for Structural Adjustment*". Mimeo WPS 247. *The World Bank*. Washington, D.C., E.E.U.U.

ANEXO 1

En este anexo se presentan los principales resultados del modelo de consistencia desarrollado para asegurar que el programa económico propuesto cumpla con los requerimientos básicos de equilibrio macroeconómico. Las cifras se presentan como porcentajes del PBI, y corresponden al caso base tratado en el texto, con crecimiento de 5% anual a partir de 1992 (2% en 1990 y 4% en 1991). Se presentan tres cuadros: el Cuadro 1.1 resume las cifras de ahorro-inversión, sector externo, y sector público; el Cuadro 1.2 presenta la proyección de balanza de pagos; finalmente, el Cuadro 1.3 presenta algunas cifras proyectadas de la deuda externa.

Los resultados del Cuadro 1.1 se presentan en tres bloques iniciales, en los que no se considera el servicio de la deuda externa, y luego un último bloque en que se replantean los resultados principales de los primeros tres bloques una vez que se incluye el servicio de la deuda externa. El Cuadro 1.2 -de balanza de pagos- incluye una nota sobre las elasticidades de importación implícitas en las proyecciones. El Cuadro 1.3 presenta cifras de transferencias netas al exterior, servicio, y nivel de deuda externa. Como se mencionó en el texto, se da énfasis en las transferencias netas por deuda, por ser ellas las que mejor reflejan el esfuerzo que representa reinsertarse en el sistema financiero internacional. Las transferencias se presentan por principales tipos de acreedores: organismos multilaterales, gobiernos y agencias (incluyendo proveedores con seguro de crédito de sus gobiernos), países socialistas, proveedores (sin seguro de crédito de sus gobiernos); banca comercial, y deuda de corto plazo (principalmente de comercio internacional).

Los resultados aquí presentados han sido obtenidos siguiendo la metodología descrita en la Sección II, en la que se discuten los requerimientos macroeconómicos de las metas del programa. Así, de los objetivos de crecimiento económico y los supuestos de eficiencia de la inversión (resumida en el Coeficiente Incremental Capital Producto, CICAP) se obtienen los requerimientos de inversión. Esto, a su vez, determina los requerimientos totales de ahorro. Este último se obtiene en función a las proyecciones de ingresos y gastos del sector público (que determinan el ahorro público) y de balanza de pagos (que determinan el ahorro externo), obteniéndose el ahorro privado interno por

diferencia. Las proyecciones de balanza de pagos están relacionadas con las necesidades de importación impuestas por el crecimiento, con el potencial de exportación y con la política propuesta de manejo de la deuda externa.

Asimismo, las proyecciones del sector público y de la balanza de pagos permiten asegurar el logro de los objetivos de equilibrio fiscal y equilibrio externo de mediano y largo plazo. Esto asegura la reducción de la inflación y de la deuda externa a niveles manejables que permitan el desarrollo económico del Perú.

CUADRO 1.1

VALORES PARA LAS VARIABLES DEL MODELO
(Como Porcentaje del PIB)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
INVERSION Y AHORRO										
Inversión:	18.5	21.3	21.3	21.3	21.3	21.3	21.3	21.3	21.3	21.3
Privada	12.5	13.8	13.3	13.0	12.5	12.8	12.8	12.8	12.8	12.8
Pública	6.0	7.5	8.0	8.3	8.8	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5
Ahorro	18.5	21.3	21.3	21.3	21.3	21.3	21.3	21.3	21.3	21.3
(Sin servicio de la Deuda Externa)										
Privado	10.7	12.4	12.1	12.4	11.8	12.1	12.3	12.6	12.9	13.2
Público	9.8	9.8	9.7	9.8	10.2	10.2	10.2	10.3	10.3	10.3
Externo	-1.9	-0.9	-0.6	-0.8	-0.8	-1.0	-1.3	-1.6	-1.9	-2.2
SECTOR EXTERNO										
Exportaciones	18.4	19.4	20.1	20.8	20.9	21.1	21.2	21.4	21.6	21.9
Importaciones	16.0	17.9	18.8	19.0	19.2	19.2	19.2	19.2	19.2	19.2
Bienes de Consumo e Insumos	9.5	9.8	10.0	10.2	10.5	10.5	10.5	10.5	10.5	10.5
Bienes de Capital del Sector Público	1.5	2.3	2.8	2.9	3.1	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
Bienes de Capital del Sector Privado	5.0	5.9	6.0	5.9	5.6	5.8	5.8	5.8	5.8	5.6
Bal.Serv.No Fin.	-1.7	-1.7	-1.7	-1.7	-1.5	-1.4	-1.2	-1.1	-1.0	-0.9
Bal.Cta.Cte.	1.9	0.9	0.6	0.8	0.8	1.0	1.3	1.6	1.9	2.2
(Sin servicio de la Deuda Externa)										
SECTOR PUBLICO										
OPERACIONES CORRIENTES DEL SECTOR PUBLICO (Sin servicio de la Deuda Externa)										
Impuestos	14.0	15.0	16.0	17.0	18.0	18.0	18.0	18.0	18.0	18.0
Ingresos Emp. Púb.	23.0	24.0	24.0	24.0	23.7	23.5	23.3	23.0	22.8	22.5
Ingresos Seg. Soc. y Otros	3.5	4.0	4.3	4.5	4.5	4.5	4.5	4.5	4.5	4.5
Ingresos Totales del Sector Púb.No Fin.	40.5	43.0	44.3	45.5	46.3	46.0	45.8	45.5	45.3	45.0
Gastos Corrientes:										
Gov. Central	12.7	13.1	13.3	13.4	13.0	13.0	13.0	13.0	13.0	13.0
Emp. Públicas	17.0	18.5	19.0	19.3	19.5	19.3	19.0	18.8	19.5	19.3
Seguro Social y Otros	3.0	3.3	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5
Sector Público No Financiero	30.5	33.3	34.5	35.8	36.0	35.8	35.5	35.3	35.0	34.5
Intereses de la Deuda Interna	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
AHORRO DEL SECTOR PUBLICO (Sin servicio de la Deuda Externa)										
Ahorro Cta Cte:										
Gov. Central	1.1	1.9	2.7	3.6	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0
Emp. Públicas	6.0	5.5	5.0	4.7	4.2	4.2	4.3	4.3	4.3	4.3
Sector Público	7.6	8.1	8.4	9.3	10.2	10.2	10.2	10.3	10.3	10.3

(CONTINUA ...)

(CONTINUACIÓN)

CUADRO 1.1

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
GASTO DE CAPITAL DEL SECTOR PUBLICO										
Gob. Central	2.5	3.0	3.3	3.8	4.5	4.5	4.5	4.5	4.5	4.5
Emp. Públicas	3.0	3.8	3.8	3.5	3.3	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
Resto S. Público	0.5	0.8	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
Total	6.0	7.5	8.0	8.3	8.8	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5
RESULTADOS DEL SECTOR PUBLICO (Sin servicio de la Deuda Externa)										
Resultado Económico										
Gob. Central	-1.4	-1.1	-0.5	-0.2	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Emp. Públicas	3.0	1.8	1.2	1.2	1.0	1.2	1.2	1.3	1.3	1.3
Sec. Público	1.6	0.6	0.4	1.1	1.5	1.7	1.7	1.8	1.8	1.8
Amortización de la Deuda Interna										
Resultado Financiero del Sec. Público	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	1.5	0.6	0.4	1.1	1.5	1.7	1.7	1.8	1.8	1.8
COMPOSICION DEL AHORRO (Con servicio de la Deuda Externa)										
Ahorro	18.5	21.3	21.3	21.3	21.3	21.3	21.3	21.3	21.3	21.3
Privado	10.0	11.8	11.6	11.9	11.4	11.6	11.8	12.1	12.4	12.6
Público	8.5	6.6	6.7	6.8	7.4	7.5	7.7	7.8	8.0	8.1
Externo	2.0	2.9	3.0	2.6	2.5	2.1	1.7	1.3	0.9	0.4
Interno										
(Priv. + Púb.)	16.5	18.4	18.3	18.7	18.8	19.2	19.5	20.0	20.4	20.9
RESULTADOS DEL SECTOR PUBLICO (Con servicio de la Deuda Externa)										
Ahorro en Cta. Cte.										
Sec. Púb. No Fin.	4.3	5.0	5.4	6.4	7.4	7.5	7.7	7.8	8.0	8.1
Resultado Económico										
Sec. Púb. No Fin.	-1.7	-2.5	-2.6	-1.9	-1.3	-1.0	-0.8	-0.7	-0.5	-0.4
Resultado Financiero										
Sec. Púb. No Fin.	-3.0	-3.5	-3.8	-3.5	-2.9	-3.5	-3.4	-3.2	-2.7	-2.6
Financiamiento										
Externo Neto	2.3	2.5	2.6	1.9	1.3	1.0	0.8	0.7	0.5	0.4

CUADRO 1.2

BALANZA DE PAGOS PROTECTADA
(Como Porcentaje del PBI)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
BALANZA EN CTA. CTE.	-2.1	-2.9	-3.0	-2.6	-2.5	-2.1	-1.7	-1.3	-0.9	-0.4
BALANZA COMERCIAL	2.4	1.5	1.3	1.8	1.7	1.6	2.0	2.2	2.4	2.6
Exportaciones	18.4	19.4	20.1	20.8	20.9	21.1	21.2	21.4	21.6	21.9
Tradicionales	11.5	11.1	10.9	10.9	10.6	10.3	9.9	9.6	9.3	9.0
No Tradicionales	6.9	8.3	9.2	9.9	10.3	10.8	11.3	11.8	12.3	12.9
Importaciones	16.0	17.9	18.8	19.0	19.2	19.2	19.2	19.2	19.2	19.2
Bs.de Capital	6.5	8.1	8.8	8.7	8.7	8.7	8.7	8.7	8.7	8.7
Bs.de Cons.e Inter.	9.5	9.8	10.0	10.3	10.5	10.5	10.5	10.5	10.5	10.5
BALANZA SERV. NO FIN.	-1.7	-1.7	-1.7	-1.7	-1.5	-1.4	-1.2	-1.1	-1.0	-0.9
TRANSFERENCIAS	1.2	1.0	0.9	0.7	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5
PROC. EMERGENCIA SOC.	0.5	0.3	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
OTROS	0.7	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5
BALANZA SERV. FIN.	-4.0	-3.8	-3.6	-3.4	-3.3	-3.2	-3.1	-2.9	-2.7	-2.6
BALANZA DE CAPITALES	4.0	4.4	4.2	2.9	2.4	1.9	1.8	1.5	1.4	1.2
Inv. Extranjera	0.4	0.9	0.9	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3
Deuda	2.0	2.2	2.4	2.0	2.3	1.6	1.6	1.5	1.5	1.5
Desembolsos	3.6	3.5	3.7	3.5	3.0	3.5	3.5	3.3	2.8	2.7
Amortizaciones	1.4	1.0	1.2	1.6	1.6	2.5	2.6	2.6	2.2	2.3
Cap. Corto Plazo	1.4	1.0	0.8	0.7	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5
VARIACION EN RIN	2.0	1.5	1.2	0.4	-0.1	-0.2	0.0	0.2	0.5	0.9
TRANSF. NETAS AL EXT.	-0.3	-0.3	-0.2	-0.9	-1.3	-1.7	-1.6	-1.7	-1.7	-1.6
ELAST. IMP. - TOTAL	10.51	3.42	2.08	1.25	1.22	1.03	1.00	1.00	1.00	1.00
ELAST. IMP. - B.CAP.	20.45	6.14	2.73	0.94	0.88	1.06	1.00	1.00	1.00	1.00
ELAST. IMP. - B.CON.S.	5.87	1.55	1.54	1.53	1.51	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00

CUADRO 1.3

INDICES Y PARTICIPACIONES DE TRANSFERENCIAS, SERVICIO, Y DEUDA

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TRANSF/PBI	-0.3%	-0.3%	-0.2%	-0.9%	-1.3%	-1.7%	-1.6%	-1.7%	-1.7%	-1.6%
SERVICIO/PBI	5.4%	4.8%	4.8%	5.1%	4.9%	5.7%	5.7%	5.5%	5.0%	4.8%
DEUDA/PBI	54.5%	53.2%	51.9%	50.6%	48.7%	46.4%	43.9%	41.4%	39.1%	36.7%
(TRANSF/PBI) PUB	-1.0%	-0.7%	-0.5%	-1.1%	-1.5%	-1.7%	-1.7%	-1.7%	-1.7%	-1.7%
(TRANSF/PBI) MULTI	0.65%	0.59%	0.95%	0.46%	0.00%	-0.11%	-0.37%	-0.22%	-0.33%	-0.49%
(TRANSF/PBI) COB	-0.68%	-0.64%	-0.89%	-1.09%	-1.00%	-0.74%	-0.72%	-0.89%	-0.76%	-0.72%
(TRANSF/PBI) SOC	-0.53%	-0.20%	-0.18%	-0.16%	-0.15%	-0.37%	-0.32%	-0.29%	-0.25%	-0.22%
(TRANSF/PBI) PROV	-0.25%	-0.23%	-0.21%	-0.19%	-0.17%	-0.39%	-0.16%	-0.22%	-0.27%	-0.15%
(TRANSF/PBI) BCOM	-0.30%	-0.27%	-0.25%	-0.23%	-0.21%	-0.19%	-0.17%	-0.16%	-0.15%	-0.13%
(TRANSF/PBI) CORTO	0.78%	0.45%	0.36%	0.32%	0.23%	0.15%	0.09%	0.07%	0.07%	0.09%
TRANSF/EXPORT	-1.7%	-1.6%	-1.1%	-4.3%	-6.3%	-7.8%	-7.8%	-7.9%	-7.8%	-7.4%
SERVICIO/EXPORT	29.2%	24.6%	23.7%	24.3%	23.2%	27.1%	26.8%	25.6%	23.0%	22.0%
DEUDA/EXPORT	2.96	2.75	2.58	2.44	2.32	2.20	2.06	1.93	1.80	1.69

ANEXO 2

El presente anexo tiene por objeto explicar el procedimiento utilizado para estimar el nivel de empleo que se podría llegar a alcanzar durante la década de los noventa, partiendo de los niveles de inversión propuestos en el documento. La meta es llegar a emplear a no menos del 60% de la Población Económicamente Activa (PEA) para el año 2000, lo cual implica casi duplicarla, ya que se estima que en 1989 sólo el 34.8% de la PEA se hallaba empleada.

La estimación de los niveles de inversión se hace a partir de dos variables: el PBI y el ratio inversión entre PBI. El primero se calcula en base a los supuestos de tasa de crecimiento de 2, 4 y 5% para 1990, 1991, y el resto de la década, respectivamente. Con el fin de evitar los problemas asociados con la medición del PBI con un tipo de cambio real variable, se ha utilizado como base la paridad de 1985, y así poder proyectar el PBI en dólares. Para el ratio inversión sobre PBI se ha utilizado un valor máximo de 21.3%, basado en el valor estimado de un CICAP de tres y en las tasas de crecimiento del PBI antes señaladas. Además, se ha supuesto una depreciación constante de 7% anual. Debido a que la tasa de crecimiento del PBI no es calculada como una variable continua, y a que ésta y la depreciación se calculan con respecto al nivel del PBI de un período anterior, el ratio exacto entre inversión y PBI se ubica ligeramente por debajo de 22% (21.3%). Las cifras correspondientes se presentan en el Cuadro 2.1.

El nexo entre inversión y empleo se logra a través de la estimación del costo de generar un puesto de trabajo permanente, o ratio capital-trabajo. Al respecto, Carbonetto¹ estimó que en 1981 se necesitaban 6,490 dólares (8,800 dólares de 1989),² en promedio, para generar un puesto de trabajo en la economía peruana. Asimismo, Pasco-Font³ ha estimado la relación capital-trabajo de toda la economía peruana en 10,000 dólares de 1989. Por otro lado, un estudio

1 Al respecto, ver Carbonetto (1985).

2 Todos los datos han sido llevados a dólares de 1989 utilizando el índice de inflación de los Estados Unidos, para permitir la comparación entre los distintos autores.

3 Ver Pasco-Font (1990).

del ITINTEC⁴ encontró que en 1979 crear una plaza de trabajo en el sector industrial costaba 10,900 dólares (18,521 dólares de 1989), lo cual no se aleja del estimado de Carbonetto para el mismo sector, que es de 13,000 dólares (17,627 dólares de 1989). Si se analiza el caso chileno⁵ en los cuatro años posteriores a la crisis de 1983, se puede determinar que en esta economía exportadora de minerales y productos agroindustriales, el costo promedio de generar un puesto de trabajo fue de 14,300 dólares de 1989. Es importante notar que el marco de política económica en Chile durante dicho período, fue el de una economía abierta y liberalizada, si bien con una fuerte presencia estatal en la propiedad de empresas. Este marco es similar al que se plantea en el presente documento para el Perú.

Asumiendo que en el caso peruano la situación fuera similar (lo cual no parece un supuesto forzado), y utilizando conjuntamente este dato y la inversión estimada, se ha construido la serie de empleo para la década de los noventa. Cabe resaltar que la cifra promedio de 14,238 dólares es razonable en comparación con los estimados hechos en el Perú, sobre todo si se toma en cuenta que se busca generar buena parte del empleo en el sector moderno de la economía. En todo caso, la cifra no parece ser muy optimista. Podemos ver (en el cuadro 2.3) que el empleo crece fuertemente a partir de 1991, y que a pesar de seguir una tendencia decreciente, el crecimiento anual promedio no baja del 8.67%, llegando a emplearse a casi siete millones de personas en el año 2000.

Para saber qué porcentaje de la PEA representa los niveles de empleo estimados, esto es, saber si el empleo aumenta en términos relativos, además de absolutos, se ha utilizado la serie de PEA proyectada por Garland y Kuramoto.⁶ En su trabajo se presentan cuatro posibles escenarios de comportamiento para la PEA, los que dependen de los supuestos que se hagan respecto de la evolución de la población y de las tasas de actividad.⁷ Las proyecciones allí presentadas no difieren significativamente, y en todo caso, dado que la probabilidad de ocurrencia de cada una de ellas se supone igual, en este trabajo se ha optado por tomar un promedio aritmético de las cuatro series presentadas. La serie de PEA y su tasa de crecimiento se presentan en el cuadro 2.2.

4 ITINTEC (1983).

5 Ver Büchi (1989).

6 Garland y Kuramoto (1990).

7 Las tasas de actividad se calculan según grupo etáreo, es decir, se divide a la población en grupos de cinco años, a partir de los quince y hasta los sesenticuatro, además del grupo de más de sesenticuatro, y luego se calcula el porcentaje de población que pertenece a la PEA en cada grupo. Estos porcentajes son las tasas de actividad.

En el cuadro 2.3 se puede ver que, partiendo de los supuestos planteados, el empleo como porcentaje de la PEA aumenta de 34.8% en 1989 a más del 60% en el 2000, a una tasa del 5.5% promedio anual, con lo cual se comprueba que, dados los niveles de inversión postulados, es posible aumentar el empleo al nivel de la meta de empleo del programa. Como se ve, el empleo crecería a tasas bastante altas, lo que podría parecer una proyección excesivamente optimista. Esto sería cierto en una economía con un desempleo reducido y sin existencia de subempleo. Sin embargo, en el caso peruano, los adecuadamente empleados son sólo el 35% de la PEA, por lo cual la base desde la que se parte es bastante baja. Por lo tanto, los incrementos en el empleo no son tan grandes como si se partiera de un nivel de empleo elevado. Asimismo, debe notarse que no todos aquellos que pasan a ser adecuadamente empleados lo hacen desde una situación de total desempleo. Buena parte de la PEA se encuentra trabajando ya en condición de subempleados, por lo cual mejorar la calidad de su empleo debe ser menos difícil que en el caso de quienes parten de una situación de desempleo. Finalmente, los gráficos 2.1 y 2.2 ilustran estas posibles evoluciones para la PEA: empleo total y composición del mismo, respectivamente.

CUADRO 2.1

	PBI	CRECIMIENTO POSTULADO DEL PBI	INVERSION BRUTA REQUERIDA	INVERSION BRUTA SOBRE PBI	COSTO DE UN PUESTO DE TRABAJO	GENERACION DE EMPLEO
	(Miles de US\$ del 89)	(Porcentaje)	(Miles de US\$ del 89)	(Porcentaje)	(US\$ de 89)	(Miles de Personas)
1985	20,873,382					
1986	22,856,353	9.50%				521
1987	24,639,149	7.80%				132
1988	22,470,904	-8.80%				(204)
1989	19,774,395	-12.00%				(84)
1990	20,169,883	2.00%	1,494,388	7.41%	14,300	105
1991	20,976,678	4.00%	4,467,991	21.30%	14,300	312
1992	22,025,512	5.00%	4,691,413	21.30%	14,300	328
1993	23,126,788	5.00%	4,925,917	21.30%	14,300	344
1994	24,283,127	5.00%	5,172,327	21.30%	14,300	362
1995	25,497,284	5.00%	5,431,043	21.30%	14,300	350
1996	26,772,148	5.00%	5,702,596	21.30%	14,300	399
1997	28,110,755	5.00%	5,987,657	21.30%	14,300	419
1998	29,516,213	5.00%	6,287,096	21.30%	14,300	440
1999	30,992,109	5.00%	6,601,192	21.30%	14,300	462
2000	32,541,713	5.00%	6,931,239	21.30%	14,300	485

CUADRO 2.2

	PEA PROMEDIO ESTIMADA (Miles de Personas)	CRECIMIENTO DE LA PEA (Porcentaje)
1985	6,869	
1986	7,088	3.19%
1987	7,315	3.19%
1988	7,548	3.19%
1989	7,739	3.19%
1990	8,038	3.19%
1991	8,280	3.02%
1992	8,530	3.02%
1993	8,787	3.02%
1994	9,052	3.02%
1995	9,325	3.02%
1996	9,598	2.92%
1997	9,878	2.92%
1998	10,166	2.92%
1999	10,463	2.92%
2000	10,769	2.92%

CUADRO 2.3

	PEA EMPLEADA (Miles de Personas)	PEA EMPLEADA (Porcentaje)	CRECIM. DE LA PEA EMPLEADA (Porcentaje)	PEA SIN EMPLEAR (Miles de Personas)
1985	2,342	34.10%		4,527
1986	2,864	40.40%	22.3%	4,225
1987	2,996	40.96%	4.6%	4,318
1988	2,792	36.99%	-6.8%	4,756
1989	2,708	34.77%	-3.0%	5,081
1990	2,813	35.00%	3.9%	5,225
1991	3,126	37.75%	11.1%	5,155
1992	3,454	40.49%	10.5%	5,076
1993	3,798	43.22%	10.0%	4,989
1994	4,160	45.95%	9.5%	4,892
1995	4,540	48.68%	9.1%	4,786
1996	4,938	51.45%	8.8%	4,659
1997	5,357	54.23%	8.5%	4,521
1998	5,797	57.02%	8.2%	4,370
1999	6,258	59.81%	8.0%	4,205
2000	6,743	62.62%	7.7%	4,026

Gráfico 2.1
PEA EMPLEADA
1986 - 2000

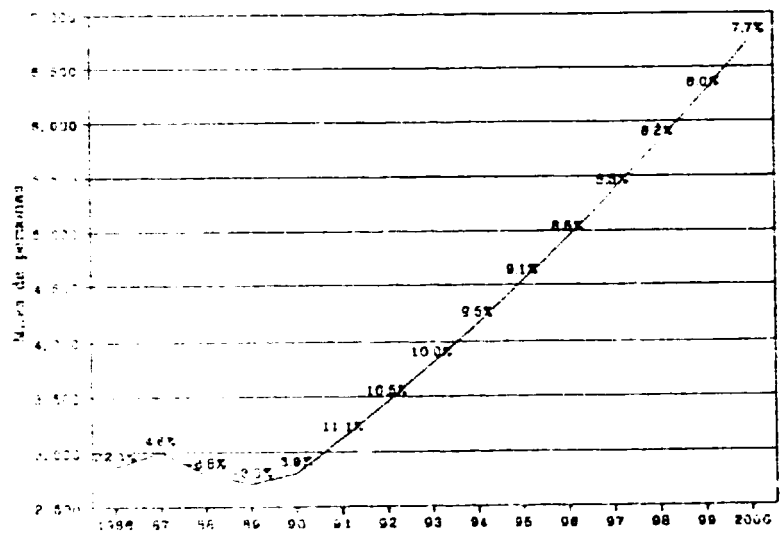
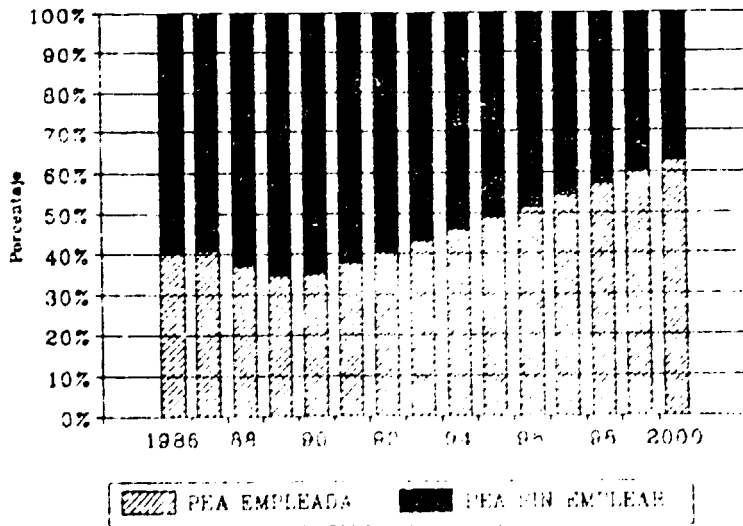


Gráfico 2.2

COMPOSICION DE LA PEA
1986 - 2000



ANEXO 3

En este anexo se presenta un ejercicio de simulación, cuyo propósito es estimar el tiempo que tomaría erradicar la pobreza y la indigencia en el Perú. Como se verá más adelante, la pobreza y la indigencia afectan a la mayoría de la población peruana.

En primer lugar, se hará una reseña de las definiciones de pobreza e indigencia que serán utilizadas como base para el presente ejercicio, así como una breve descripción de las características de los grupos que se encuentran en esta situación. Por último, se llevará a cabo el ejercicio de simulación, en el cual se estimará el número de años en los que se podría erradicar tanto la pobreza como la indigencia.

En términos económicos, la pobreza se define como una situación en la que determinadas personas, familias o grupos gozan de un acceso menor al deseable de bienes y servicios que satisfacen ciertas necesidades básicas. Generalmente se utilizan dos conceptos de pobreza. El primero es el de pobreza relativa, que define el nivel de pobreza de un individuo o grupo en referencia al nivel medio de consumo o ingreso de la sociedad. El segundo es el de pobreza absoluta, que define la pobreza de un individuo o grupo a través del nivel absoluto de consumo o ingreso que posee. En este caso, se establecen niveles mínimos de satisfacción de necesidades; por debajo de ese nivel determinado se es pobre.

El criterio relativo es aplicable a situaciones donde los problemas distributivos son los principales, y se pueden analizar diferencias entre dotaciones de recursos o capacidades de ingreso o consumo. En el criterio absoluto el problema se centra en la carencia absoluta de bienes y servicios que se consideran mínimos. Cuando el problema de la pobreza es masivo -tal es el caso del Perú- el problema puede ser visto desde cualquiera de los dos puntos de vista mencionados antes, ya que hay un problema distributivo grave (coexisten grupos que gozan de ingresos muy precarios con otros que perciben una proporción considerable del ingreso nacional), y la mayoría de la población percibe ingresos o consume por debajo de mínimos indispensables. Cuando el estudio se realiza desde el punto de vista absoluto, es decir analizando la carencia de bienes y servicios mínimos, se traza una línea de pobreza definida como el ingreso mínimo necesario para adquirir una canasta de bienes y servicios considerados esenciales (alimentación, vivienda, salud, entre otros). Los grupos que se encuentran por debajo de la línea son considerados pobres.

Si la línea se traza en referencia al ingreso necesario para satisfacer necesidades mínimas de alimentación solamente, se consideran indigentes a los grupos que no puedan costear, con sus ingresos, este gasto alimenticio. Las líneas también pueden ser vistas en términos de gasto en consumo o en términos físicos de bienes y servicios mínimos.

En relación a la pobreza absoluta, distintos estudios han concluido que el 57% de la población se encuentra en situación de pobreza y el 32% en extrema pobreza o indigencia.¹ Del trabajo de Glewwe² se pueden extraer datos importantes sobre la población pobre del país. Glewwe utiliza los datos de la encuesta ENNIV y analiza los niveles de riqueza de las familias a partir de niveles ajustados de consumo per cápita.³ Con respecto al consumo, el 30% más pobre del país (es decir los indigentes), consume un tercio del promedio nacional. Asimismo, el 60% de la población (los pobres), consume por debajo del promedio nacional (ver Cuadro 3.1).

Ejercicio de Simulación

Como se ha visto, el 32% de la población nacional se encuentra en situación de indigencia mientras que el 57% del país en pobreza. Una manera de estimar el tiempo que tomaría erradicar ambos problemas, sería tratar de elevar el consumo de las personas que se encuentran en esta situación. Debido a que se tiene el consumo promedio mensual per cápita (en intis de 1985) por deciles de ingreso, se pueden hallar, anualizando los datos, cuáles son las líneas de indigencia y de pobreza. Para esto se calcula el consumo para el 32 y el 57% de la población (indigentes y pobres, respectivamente), mediante extrapolaciones.

Los resultados muestran que la línea de indigencia equivale a 3,500 intis, mientras que la de pobreza a 5,500 intis. Los que tengan un consumo anual per cápita menor a las cifras anteriores, se consideran indigentes o pobres, según el caso. Se puede simular la evolución del consumo promedio anual per cápita, teniendo como año base el de 1985 y haciendo ciertos supuestos sobre la evolución de algunos indicadores económicos. Se tiene como supuestos, el crecimiento poblacional a una tasa de 2.3% anual; crecimiento del PBI a una tasa de 5% anual, a partir de 1991; y consumo per cápita 68%, como porcentaje del PBI, a partir de 1991.

La simulación muestra la evolución del consumo anual per cápita para el período 1990-2050, teniendo dividida a la población en deciles de ingreso. Se erradicará la indigencia cuando el consumo anual per cápita del primer decil (el más pobre) sea mayor a 3,500 intis, y la pobreza cuando este decil tenga un consumo anual per cápita mayor a 5,500 intis. Con respecto al número de años que tomaría la eliminación de ambos problemas, se presentan dos casos. Un primer caso sería la eliminación vía crecimiento, manteniendo inalterada la distribución entre los deciles. Un segundo caso combina el crecimiento con un programa de transferencia de ingresos hacia los sectores pobres.

En el primer caso la eliminación de la indigencia tomaría cuarenta años y cincuenta años para la pobreza (ver el Cuadro 3.2). En cuanto al segundo caso, es importante definir la transferencia necesaria hacia los sectores pobres

1 Al respecto, ver Figueroa (1989).

2 Referirse a Glewwe (1987).

3 Para los términos ajustados se utilizan menos ponderaciones para los niños que se encuentran al interior de las familias que son la unidad de análisis.

para solucionar el problema. Para esto se utilizaran dos conceptos; el primero es el de "Brecha de Indigencia", que mide la transferencia necesaria hacia el consumo de la población indigente, para que obtenga un consumo per cápita anual de 3,500 intis. El segundo concepto es el de "Brecha de Pobreza", entendido como la transferencia necesaria hacia el consumo de la población pobre para que obtenga un consumo per cápita anual de 5,500 intis. Ambas están medidas como porcentaje del PBI.

Se supondrá una transferencia neta equivalente al 2.5% del PBI hacia los sectores pobres. Cuando el monto de la transferencia iguale a la brecha, ya sea de pobreza o indigencia, se habrá eliminado el problema. En este caso, los resultados muestran que la indigencia se podría eliminar en nueve años y la pobreza en veintiseis años (ver el Cuadro 3.3).

CUADRO 3.1

DISTRIBUCION DEL CONSUMO TOTAL POR DECILES
(En Intis de Julio de 1985)

Decil	Consumo Per Cápita Mensual en Intis Ajustado	Porcentaje de Consumo sobre el Total
1	111.8	2.01
2	188.9	3.39
3	248.2	4.46
4	307.2	5.52
5	365.4	6.56
6	431.3	7.75
7	524.4	9.42
8	656.8	11.80
9	874.3	15.71
10	1858.0	33.38
TOTAL	5,566.3	100.00

Elaboración: GRADE

Fuente: ENNIV. Tomado de Clewwe (1987).

