

La economía peruana: balance, perspectivas y propuestas

*Enrique Cornejo Ramírez**

La economía peruana ha evolucionado favorablemente en los últimos años en varios indicadores macroeconómicos. Lograr tasas positivas de crecimiento del producto bruto interno (PBI) durante un período relativamente largo (más de cuarenta meses consecutivos) y un nivel de inflación anual inferior a un dígito le ha dado a la economía peruana una gran estabilidad y predictibilidad para la toma de decisiones.

Perú cuenta con un apreciable stock de reservas internacionales netas para el tamaño de su economía; tener en reservas el equivalente a más de quince meses de importaciones normales brinda una gran tranquilidad al mercado cambiario además de revelar un buen comportamiento del sector externo, con exportaciones crecientes de bienes y servicios y una balanza en cuenta corriente significativamente positiva. El manejo decreciente del déficit

* Economista. Profesor de la Universidad de San Marcos en Lima
Ex-Presidente del Instituto de Comercio Exterior del Perú
ecornejo@amauta.rcp.net.pe

del Sector Público y algunas medidas recientes en materia de transparencia y responsabilidad fiscal como la reforma constitucional al sistema nacional de pensiones generan también indicaciones positivas para los analistas internacionales y potenciales inversionistas.

Sin embargo, el principal problema que enfrenta la economía peruana es que los frutos de ése crecimiento y los buenos indicadores mencionados no se traducen todavía en mejoras concretas en el nivel de vida de la población, que en un 54% vive con niveles de pobreza de acuerdo a indicadores del Banco Mundial. Dicho de otra manera, la economía parece estar bien pero la gente siente que está mal y ello origina una gran preocupación y escepticismo en la población más pobre lo que deviene en conflicto social y problemas para la gobernabilidad democrática. Como señala adecuadamente el Embajador Allan Wagner, Secretario General de la Comunidad Andina, en el diseño estratégico que ha diseñado la Subregión se necesita promover “la globalización con integración, la integración con inclusión social y la inclusión social con gobernabilidad democrática.”¹

En el Perú la población adecuadamente empleada apenas llega al 40% del total de la fuerza laboral. El problema principal del país es el creciente subempleo (la tasa de desempleo abierto es de alrededor del 10%) lo que va asociado a la también creciente informalidad de los agentes económicos (estimada en cerca del 65% de la actividad productiva). Así las cosas, el crecimiento económico que se experimenta es insuficiente para generar suficientes puestos de trabajo productivos y las medidas de política económica que se aplican no tienen la incidencia que se espera pues están pensadas para una economía formal que es reducida.

De otro lado, la economía y la política parecen ir por caminos separados. Contrasta la estabilidad económica con las dificultades que tiene el gobierno del Presidente Toledo y, en general, toda la clase política (Congreso, Partidos Políticos, etc.) para sintonizar con las principales preocupaciones de la población. Diariamente los medios de comunicación dedican importantes espacios a una serie de denuncias y escándalos políticos mientras los principales temas de la agenda del desarrollo parecen no tener la misma importancia.

¹ Ver al respecto documentos incluidos en el sitio Web de la Comunidad Andina: www.comunidadandina.org

Como diría un analista que llegó al país hace poco: “parece que la economía peruana está en “piloto automático”² a pesar del ambiente político bastante caliente” (en abril de 2006 habrán elecciones generales para cambio del Gobierno y del Congreso y la campaña electoral recién está empezando).

Desde nuestro punto de vista, la explicación de lo que acontece en la economía peruana requiere un análisis más profundo que intentaremos realizar en el presente artículo.

2. La situación y perspectivas de la economía peruana a partir de los principales indicadores macroeconómicos: 2004 y 2005

Como señalábamos anteriormente los principales indicadores macroeconómicos muestran una evolución bastante favorable que ayuda a la estabilidad y contribuye a generar un adecuado clima para las inversiones. A continuación mostramos las estimaciones al cierre del año 2004 y las previsiones para el año 2005 de algunos de esos indicadores según fuentes oficiales, como el Ministerio de Economía y Finanzas o el Banco Central de Reserva del Perú, así como estimaciones propias.

² Comentario realizado por un alto funcionario del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) durante la realización en Lima de la Asamblea de Gobernadores del Banco en el verano de 2004.

Cuadro No.1

Principales Indicadores macroeconómicos proyecciones al 2005

Indicador/ Institución	BCR	MEF	Nueva Economía ³
PBI (tasa crecimiento %)	4,5%	4,5%	3,5%- 4,0%
Inflación (tasa % anual)	2,3%	2,5%	3,0%
Tipo de cambio (\$ por US\$)	3,40	3,48	3,35
Exportaciones de bienes (mill.US\$)	12.000	11.912	12.000
Importaciones de bienes (mill.US\$)	10.500	9.898	10.000
Déficit Económico del Sector Público (%PBI)	1.0	1.0	1.1

Fuente: Elaboración del autor con base a proyecciones oficiales del Banco Central de Reserva del Perú (BCR) de febrero de 2005; del Marco Macroeconómico Multianual 2005-2007 elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (Véase en: www.mef.gob.pe) y estimaciones de la Asociación privada Nueva Economía que preside el autor y que está dedicada a los estudios de economía con justicia social (Véase en: www.nueva-economia.org).

El valor del producto bruto interno (PBI) al cierre del año 2004 está estimado en 248,3 miles de millones de nuevos soles o su equivalente de cerca de US\$ 70.000 millones. Este producto, como decíamos, viene creciendo en los últimos años a una tasa de alrededor del 4,5% lo que si bien es positivo es insuficiente pues se debería crecer al menos al 7% para absorber a la nueva fuerza laboral y buscar una solución integral al problema del subempleo. Para lograr esto se necesita al menos duplicar los actuales niveles de inversión, lo cual no parece una tarea sencilla dado el contexto descrito; sin embargo, el potencial existe.

Al cierre de 2004 la inflación fue de 3,5 % (mayor a la meta oficial que era inicialmente del 2,5%) y la moneda nacional se apreció en 5%. Este fenómeno de fortalecimiento del nuevo sol peruano se debe a tres factores: a) el importante crecimiento de los ingresos por exportaciones de bienes y servicios y por remesas de peruanos en el exterior; b) la sobreoferta estructural de US\$ dólares que existe en el mercado local (reforzada por los US\$ provenientes del narcotráfico); y, c) el debilitamiento del US\$ con respecto al Euro y otras monedas duras.

³ La Asociación Nueva Economía es una institución privada peruana sin fines de lucro que está dedicada a los estudios del desarrollo con justicia social en países en desarrollo y muy especialmente en América Latina, analizando con especial énfasis las características que tienen las diversas economías que coexisten en nuestros países. Preside Nueva Economía el economista Enrique Cornejo, autor de éste artículo (www.nueva-economia.org).

El aprovechamiento del Acuerdo de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga (conocido por sus siglas en inglés Aptdea) especialmente en lo que corresponde a productos textiles y de confecciones así como productos agroindustriales, y, el mantenimiento de buenos precios internacionales de los principales productos básicos de exportación (en especial los metales) debido al buen comportamiento de las economías industrializadas y especialmente de China fueron los factores que explicaron el crecimiento del comercio exterior (exportaciones más importaciones) que, sólo en lo que respecta a bienes, superó los US\$ 20.000 millones.

La población peruana, hacia el año 2004, está estimada en 28 millones de personas con un ingreso per cápita promedio de US\$ 2.400. Esta cifra debe tomarse, sin embargo, con cuidado, porque no refleja las profundas desigualdades que existen en el país que cuenta con la distribución del ingreso más desigual de la Región después de Haití.

En el Perú, a pesar que está en marcha un proceso de regionalización que busca fortalecer la capacidad de gestión de las Regiones y los Municipios, todavía hay una gran concentración económica en Lima y algunas pocas ciudades principales. En Lima se concentra más del 80 por ciento de las transacciones financieras activas y pasivas; en la Ciudad Capital se encuentran el 70 por ciento de los establecimientos industriales registrados y vive la tercera parte de la población. En Lima ejercen 9 de cada 10 médicos cardiólogos y todavía la inflación del país se mide a través del comportamiento de los precios al consumidor de Lima Metropolitana.

El Estado maneja un presupuesto anual de alrededor de US\$ 12.000 millones pero, ante la ausencia de una adecuada reforma del Estado, todavía estos recursos se gastan de manera ineficiente y poco transparente. El Estado peruano es el primer comprador de bienes y servicios en el país pero no utiliza su gran capacidad de compra con los consiguientes efectos negativos. La importante informalidad existente se asocia a una muy baja recaudación tributaria. Apenas el 1,8% de las principales empresas contribuyentes explica más del 84% de la recaudación existiendo gran evasión y muchas exoneraciones. La presión tributaria apenas llega al 13%.

Para cubrir las necesidades de financiamiento público, los diferentes gobiernos han venido recurriendo crecientemente al endeudamiento público que ya llega a cerca de US\$ 30.000 millones (equivalente a 42% del PBI). La

deuda pública externa total asciende a poco más de US\$ 24.000 millones (34% del PBI) y, en los últimos cuatro años, ha crecido significativamente la deuda pública interna (a través básicamente de la emisión de bonos soberanos) que ya es cercana a los US\$ 6.000 millones (alrededor del 8% del PBI).

La deuda pública externa está concertada principalmente con Organismos Multilaterales y Gobiernos, quedando una quinta parte de la misma vinculada a tenedores de Bonos Brady y otros tipos de Bonos. El problema de la deuda pública en los próximos años no es tanto de stock como de flujo, por lo que será necesario “reperfilarse” por diversos mecanismos de mercado el servicio de la misma en el futuro a fin de hacer más manejable el pago del servicio sobre todo en términos del presupuesto del Sector Público.

Para el año 2005, como se muestra en el Cuadro No. 1, se espera un crecimiento que oscila entre 3,5% y 4,5% y una disminución de la inflación con relación a la experimentada el año 2004. En el tipo de cambio no se esperan mayores cambios por lo que seguirá –desde nuestra perspectiva- la tendencia al debilitamiento del US dólar y la apreciación de la moneda peruana. En lo que respecta al manejo de las finanzas públicas –no obstante encontrarnos en un período pre electoral- se espera el cumplimiento de la meta de reducir el déficit económico del Sector Público a un 1% del PBI.

Con relación al Sector Externo se espera un comportamiento igualmente favorable de los precios internacionales mientras que la ratificación de varios tratados de libre comercio –especialmente con los EE.UU.- podría significar un importante impulso a las inversiones y al desarrollo exportador principalmente en manufacturas textiles y agroindustriales. Las exportaciones e importaciones de bienes se estima superarán los US\$ 22.000 millones. Un proyecto de gran importancia cuya construcción se iniciará en 2005 es la tercera etapa del gas de Camisea que permitirá exportar gas al mercado norteamericano.

Así las cosas, el 2005 parece que será nuevamente un año de buenos indicadores macroeconómicos y de gran “calentura política” al mismo tiempo que los temas sociales seguirán esperando la definición del próximo Gobierno. Cualquiera que llegue a tomar la conducción del gobierno tendrá un reto muy difícil ante sí, poco margen de maniobra y gran expectativa social. Se requiere, por lo tanto, actuar con visión de Estado y con gran prudencia y transparencia fiscal.

No se tienen –como ya hemos mencionado- cifras confiables de pobreza pero todo hace indicar que ésta ha crecido sobre todo en el campo y en las ciudades más alejadas de la Capital. Diversas constataciones que hacemos diariamente en la

calle o en el campo nos muestras que hay mayor desigualdad y también mayor concentración económica que antes. La informalidad que ha crecido en gran forma juega un papel decisivo en la explicación de lo que sucede en la economía peruana.

Trataremos de explicar qué es lo que sucede incorporando dos hipótesis de trabajo: la primera señala que la política económica que se pretende aplicar en el país presupone que hay una sola economía cuando en la práctica coexisten diferentes tipos de economía cada una con su propia dinámica. La segunda hipótesis que proponemos afirma que existe un Estado formal y legal que sin embargo sólo llega a una minoría de la población mientras que existe otro Estado informal —o tal vez otros Estados— que actúan en paralelo y en el que sí hay sentido de pertenencia de la población, deberes y derechos reconocidos.

3. La economía peruana o la economía de la diversidad y sus implicancias para la política económica

Se cuestiona con frecuencia la eficacia de las políticas económicas que normalmente se aplican en nuestros países. El crecimiento —cuando se produce— no va acompañado de suficiente empleo productivo-; las políticas de estabilización privilegian la lucha contra la inflación pero descuidan el crecimiento productivo y el fomento de la inversión; la búsqueda de la competitividad suele fundamentarse en reducción de costos y beneficios laborales pero descuida el incremento de la productividad del capital o la mejora de la infraestructura básica. La economía se suele evaluar por el comportamiento sólo de algunos indicadores macroeconómicos pero descuidando lo que sucede con los indicadores sociales que tienen que ver con los niveles de vida de la población, los que son —al fin y al cabo— la razón esencial de la política económica.

Esta discusión es antigua. Partiendo de la existencia de recursos escasos y necesidades crecientes para satisfacer, en política económica siempre se están adoptando decisiones que tienen un alto costo de oportunidad. Crecer con estabilidad; integrarnos al mundo con competitividad; buscar un desarrollo con justicia social; lograr que la inclusión social se haga con gobernabilidad democrática son algunos de los objetivos, en principio conflictivos, cuyo logro debemos asumir como un desafío para la política económica.

Lo anterior tampoco es un problema que ocurre sólo en los países pobres y pequeños. También se presenta en las economías industrializadas aunque con otras

dimensiones y con diferentes puntos de partida. Desde nuestro punto de vista, en los países pobres como el Perú el problema no es que las políticas económicas planteadas no sean aplicables (ya Milton Friedman discutió este tema en las primeras décadas del Siglo pasado distinguiendo entre “realismo de los supuestos” y “poder predictivo de las hipótesis”) sino que se aplican en el entendido equivocado que la economía ya está en una etapa avanzada de desarrollo o, por lo menos, tiene un comportamiento “normal” de competencia, transparencia y libre movilidad de factores.

Este problema ya ha sido estudiado desde diferentes perspectivas. Víctor Raúl Haya de la Torre sostenía que economías como la peruana “tenían dos velocidades”⁴, una rápida vinculada a los sectores modernos de la economía y otra más lenta relacionada a los sectores pobres y atrasados tecnológicamente; un carro que tiene semejante variación de velocidades y en forma simultánea no puede tener una marcha (crecimiento) normal.

En la década del setenta del Siglo XX, autores como McKinnon, Shaw y Galbis introdujeron la tesis de la “represión financiera”⁵ para tratar de explicar el comportamiento de las pequeñas empresas con relación al acceso al crédito formal. Desde las teorías del desarrollo también se han planteado hipótesis como el dualismo estructural y autores como Adolfo Figueroa⁶ critican el modelo neo-clásico de crecimiento (sustento de las denominadas políticas neo-liberales) por no considerar el “punto de partida” de los diferentes países al momento de aplicar dichas políticas (en cada país es diferente) y tampoco considerar factores no económicos como los culturales que pueden resultar altamente explicativos de la eficacia o ineficacia de las mismas.

En nuestra opinión, en el Perú coexisten al menos cuatro tipos de economía: a) una economía de autosostenimiento, vinculada principalmente a los sectores rurales en extrema pobreza, con un desarrollo tecnológico casi nulo y mantenimiento del trueque; b) una economía informal y urbana, con bajos niveles de productividad pero gran absorción de mano de obra, que no tributa; c) una

⁴ Véase al respecto: HAYA DE LA TORRE; Víctor Raúl...; “El Plan Económico del Aprismo”; discurso pronunciado en Lima el 09 de octubre de 1945; en *Obras Completas*; Tomo V, página 369.

⁵ Véase al respecto: CORNEJO RAMÍREZ; Enrique...; “Tasas de Interés: teoría y política”; Lima, 1978; Universidad de Lima.

⁶ Véase al respecto: FIGUEROA, Adolfo...; “Sobre la Desigualdad de las Naciones”; ensayo publicado en: Libro Memoria de la XIV Conferencia de la Asociación de Facultades, Escuelas e Institutos de Economía de América Latina – AFEIEAL 2000; Tegucigalpa- Honduras, 2000; páginas 255-272.

economía moderna e industrial, básicamente relacionada a la agroindustria y otras ramas manufactureras que se dedican a la exportación, que entiende los mercados internacionales y aplica estrategias competitivas; y, d) una economía post moderna del conocimiento y de los servicios, en la que coexisten transnacionales de la información y servicios diversos con tecnologías de última generación y decenas de miles de cabinas públicas de Internet, creación peruana, así como algunas pequeñas empresas exportadoras de software.

Cuadro No. 2

Los cuatro tipos de economía que coexisten en el Perú

A: Economía de autosostenimiento; que incluye sectores rurales en extrema pobreza gran parte de la cual no tiene acceso al mercado; tecnologías rudimentarias; bajos niveles educativos y nutricionales; economía de trueque.

B: Economía informal urbana; explica cerca del 70 por ciento de la actividad productiva, gran absorción de mano de obra pero con bajos niveles de productividad; pagan altos costos de financiamiento en el mercado paralelo; por lo general no tributan directamente y se orientan al mercado interno.

C: Economía moderna e industrial; agroindustria, ramas manufactureras que se dedican a la exportación como confecciones o metal mecánica; entienden los mercados internacionales; tienen organizaciones modernas, aplican estrategias competitivas y se preocupan por la productividad; pagan sus impuestos y normalmente están expuestos a sobrecostos por el hecho de ser formales.

D: Economía del conocimiento y los servicios; todavía no muy importante en tamaño relativo pero de gran crecimiento. En ella coexisten transnacionales de la información con decenas de miles de cabinas públicas de Internet -creación peruana- así como algunas pequeñas empresas exportadoras de software. Hay creación de nuevo conocimiento por ejemplo en biodiversidad y gran dinamismo de la actividad turística en diferentes segmentos (naturaleza, aventura, histórico-cultural, gastronómico, etc.).

Elaboración: El autor

El problema es que las cuatro categorías de economía coexisten. En términos de población involucrada y de niveles de pobreza, a) y b) son las mayoritarias; en términos de contribución a la generación del PBI, generación de divisas, pago de impuestos y contacto con el mundo moderno, c) y d) son las más importantes aunque minoritarias en términos de población. Así las cosas, ¿qué política económica aplicar?, ¿cómo incorporar el elemento mestizaje o diferenciación al momento de tomar las decisiones de política? ¿Qué prioridades adoptar y en qué tiempos?

Son preguntas claves que, en nuestra opinión, merecen un debate serio y profundo. Las políticas económicas que normalmente se plantean no consideran la coexistencia de realidades económicas –y sociales- distintas; hay una etapa primera en la que es necesario crear las condiciones para que la economía sea más homogénea y con menos desigualdades sociales.

4. El Estado legal y el Estado paralelo

¿Es el tamaño del Estado peruano grande o pequeño?. Un Estado cuyo presupuesto del Sector Público es de US\$ 12,000 millones contra un PBI de cerca de US\$ 70,000 millones (es decir, que representa un 17% del PBI) no parece ser de un tamaño exagerado (de hecho, es de un tamaño medio en América Latina) pero esos recursos se gastan mal, se gastan de manera todavía muy centralizada y con poca transparencia lo que hace que no siempre se llegue adecuadamente a la población objetivo.

Se hace necesaria una profunda reforma del Estado que busque su acercamiento a la población y por tanto que le permita ganar representatividad y legitimidad. La reforma también debe buscar, asimismo, la modernización de la gestión pública, la transparencia de su accionar, la rendición de cuentas, la vigilancia por parte de la población organizada, la desconcentración de sus actividades, todo lo cual redundará en una mayor eficiencia y en menor corrupción. Se necesita también reestructurar el actual presupuesto del Sector Público que en un 64 por ciento se destina al pago de planillas, pensiones, bienes y servicios, un 25 por ciento al pago de la deuda pública y apenas un 11% a los proyectos de inversión pública. La reestructuración debe apuntar a transferir recursos desde el gasto corriente hacia los programas sociales y gastos de inversión sobre todo en infraestructura básica.

Entonces, siempre estamos hablando de reformar al Estado y a sus instituciones, pero ¿qué Estado es el que queremos reformar?. La primera pregunta que surge es: ¿se necesita reformar al Estado?. La respuesta es afirmativa. Diversas situaciones nos indican que el Estado actual ha colapsado y que necesita una profunda transformación. La ausencia o incapacidad del Estado se expresa, por ejemplo, en temas como seguridad ciudadana, trabajo de inteligencia, salud, seguridad social, educación básica, tributación, infraestructura, acondicionamiento del territorio, política de fronteras, corrupción, etc.

Pero el problema es mucho más grave de lo que parece. No se trata – como pretenden algunos desde la óptica neoliberal- de reducir el tamaño del Estado y trasladar la mayor cantidad de funciones e instituciones al sector privado. En un país como el Perú –con tanta pobreza y desigualdad- discutir el tamaño del Estado es un asunto muy relativo. Pero aún cuando en algunos sectores pueda haber algo de sobredimensionamiento o exceso de burocracia, el problema principal –como hemos dicho- es que los escasos recursos públicos se usan muy mal, ineficazmente, sin transparencia y de manera concentrada. Pero, incluso si corrigiéramos lo anterior sería insuficiente.

El problema principal que todos debemos aceptar y entender es que lo que nosotros reconocemos como Estado –con sus instituciones, sus leyes y sus funcionarios públicos- sólo representa a alrededor del 10% de los peruanos. En otras palabras, nueve de cada diez peruanos no se sienten representados en el Estado actual y sus sentimientos no los traicionan pues ¡no están considerados en el Estado actual!.

Algunas sencillas constataciones y preguntas para explicar esta “situación de exclusión” en el Estado peruano:

- a) Más del 80 por ciento de las unidades económicas empresariales en el país son de tamaño micro o pequeño (Mypes) y la mayoría informales. ¿Quién en el Estado se preocupa por entender y atender en sus principales necesidades y preocupaciones a los micronegocios?.
- b) El 90 por ciento de los productores agrarios en el Perú son parceleros con menos de 10 hectáreas cada uno. ¿Qué persona o institución en el Sector Agricultura se preocupa de la específica realidad de éstos pequeños productores?.

- c) Miles de niños y jóvenes en el Perú han abandonado la escuela; los que asisten tienen serios problemas en su proceso de aprendizaje con contenidos educativos que no les sirven para nada; faltan profesores en los pueblos del interior del país; nuestros estudiantes universitarios no investigan y miles de jóvenes “chatean” horas de horas en el Internet perdiendo valioso tiempo e incluso olvidándose del buen uso de su idioma. Frente a esta situación, ¿qué hace el Estado en materia educativa?.
- d) Frente a la creciente corrupción sólo se aprecia ineficiencia en la administración de justicia e impunidad. ¿Qué hace el Estado que no promueve una verdadera reforma del Poder Judicial?.
- e) La inseguridad ciudadana en las calles y en el campo es creciente. En muchos barrios urbanos y en pueblos del interior del país, la población cansada del abuso y de la inacción del Estado, ha decidido hacer justicia con sus propias manos y dotarse de la seguridad que el Estado no brinda. ¿Acaso los recientes acontecimientos ocurridos en Andahuaylas no son una demostración de la total inoperancia de este Estado?.
- f) Los micronegocios requieren créditos y asistencia técnica que son ofrecidos por Edpymes, Cajas Rurales y Cajas Municipales, pero el Estado -representado por la Superintendencia de Banca y Seguros- sólo parece estar preparada para regular y apoyar el trabajo de los bancos grandes (banca múltiple y otras instituciones financieras).

Podríamos seguir dando muchos ejemplos de ausencia o mala gestión del Estado. El principal objetivo de una reforma integral del Estado debe ser entonces el lograr incluir y representar a la mayoría o a la totalidad de los ciudadanos. En el Perú actual hay un Estado legal, formal, constitucional que es ineficiente y, lamentablemente, sólo se preocupa o tiene influencia sobre el 10 por ciento de los peruanos. Al mismo tiempo, hay un Estado paralelo e informal pero que funciona y al que están vinculados el 90 por ciento de los peruanos. Es ese Estado paralelo e informal en el que actúan y generan sus propias reglas de juego millones de microempresarios, pequeños productores, autoempleados, informales, mototaxistas, comunidades, organizaciones no gubernamentales, asociaciones diversas, etc.

Este Estado paralelo sí funciona; sus integrantes diseñan sus propias reglas y procedimientos y los cumplen, tienen valores, metas, objetivos y compromisos

asumidos. Hay pertenencia a este Estado informal; hay confianza en sus liderazgos y -por lo tanto- hay participación, compromiso y hasta sacrificio. Mientras tanto, los que nos encontramos en el Estado legal y formal no entendemos lo que pasa y seguimos hablando y legislando para el 10 por ciento de la población.

5. Diez propuestas para una Agenda de Consenso

En el ánimo de acercar el Estado paralelo al Estado formal, proponemos una agenda de diez puntos para convertirlos en objetivos de consenso:

- 1) Inversión con empleo digno; lo que supone esforzarnos por incrementar los niveles de inversión para generar crecimiento con empleo productivo. Crecer a tasas del 7% u 8% anual por un período prolongado y en sectores intensivos en mano de obra es una prioridad.
- 2) Justicia Social con responsabilidad fiscal; no hay desarrollo sin justicia social, la principal responsabilidad del Estado es garantizar esa justicia social pero debe lograrse con transparencia y responsabilidad en el uso de los escasos recursos del Sector Público.
- 3) Ingeniería social para lograr el consenso; que implica desarrollar esfuerzos pluridisciplinarios para acercar las posiciones y los intereses de inversionistas y los de la población que vive en la zona de influencia del correspondiente proyecto de inversión; es buscar mecanismos de concertación, esforzándose por entender las preocupaciones de las comunidades y propiciar una gestión socialmente responsable por parte de las empresas.
- 4) Descentralización productiva; que significa pasar de la actual regionalización sustentada en lo funcional y burocrático a una descentralización productiva que propicie la formación de macro regiones y cree las condiciones para que sea atractivo invertir y generar empleo local en el interior del país.
- 5) Agricultura rentable y con seguridad alimentaria; que implica transformar y modernizar el agro en el Perú, organizando a los productores, brindando crédito con asistencia técnica, propiciando la conformación de cadenas productivas, desarrollando infraestructura de riego y creando canales de comercialización. Pero también implica asegurar la alimentación y adecuada nutrición en especial de las madres y niños en el Perú.

- 6) Educación de calidad y para el trabajo; que eleve el nivel de escolaridad del actual sexto grado al nivel superior, que mejore la calidad de los contenidos educativos y que estimule en el alumno los valores de la solidaridad, la productividad y la competitividad.
- 7) Ciencia y tecnología para el cambio; en el convencimiento que sin investigación científica y sin cambio tecnológico no hay desarrollo ni participación adecuada en el contexto global y competitivo.
- 8) Asociatividad para la exportación; de manera que miles de micro y pequeñas empresas puedan alcanzar el tamaño de negocio adecuado, sean sujetos de crédito y puedan beneficiarse con la cooperación técnica y financiera, orientando sus esfuerzos al mercado interno y a la exportación.
- 9) Gerencia para la justicia social; que implica preparar a los funcionarios públicos en las diferentes tareas del Estado, para que trabajen con excelencia y vocación de servicio, siempre pensando que su objetivo final es satisfacer las demandas de los ciudadanos y actuar con eficiencia y transparencia.
- 10) Integración competitiva; que supone reafirmar nuestra vocación integracionista en sus diferentes formas: subregional, regional y hemisférica, buscando en la integración una manera de actuar juntos para lograr la competitividad y la consecuente elevación de los niveles de vida de la población.

No pensamos que esta agenda está cerrada; de hecho existen otros importantes temas que pueden incluirse pero lo que debe ocurrir de todas maneras es que se eleve el nivel del debate y que avancemos en la búsqueda de puntos de consenso y de políticas de Estado.

6. ¿Es posible buscar la justicia social con responsabilidad fiscal?

Desde nuestra perspectiva, la persona humana debe ser la prioridad fundamental de una estrategia de desarrollo. Así debemos poner atención tanto en los indicadores económicos que coadyuvan a la estabilidad como en los indicadores sociales que aseguran inclusión y gobernabilidad democrática.

En este sentido, la principal tarea del Estado debe ser contribuir a un desarrollo con justicia social. Eso significa entender que la generación de empleo y la disminución de la pobreza y la desigualdad sólo pueden contrarrestarse con un crecimiento económico sostenido el cual, a su vez, requiere inversión privada y pública. ¿Cómo promover ésta inversión a las tasas requeridas? ¿Cómo hacer que ésta inversión y el crecimiento consiguiente sean sostenibles? ¿Cómo lograr que ese crecimiento vaya acompañado de generación de empleo productivo? ¿Cómo hacer que ese crecimiento se haga con equidad? ¿Cómo mejorar la eficiencia de la inversión pública para aprovechar mejor los escasos recursos presupuestales?. Estas son algunas de las interrogantes que es necesario contestar con solvencia y responsabilidad.

La generación de empleo provendrá entonces básicamente de la participación de la inversión privada en nuevos proyectos de desarrollo. La tarea del Estado será entonces generar el clima propicio para que ésta inversión pueda darse en adecuadas condiciones de rentabilidad y estabilidad. El Estado también debe velar por proveer la infraestructura básica que apunta a la integración del país y la generación de competitividad.

Sectores importantes en la generación de empleo y en la lucha contra la pobreza como la agricultura tienen que ser priorizados. El agro tiene que ser rentable y eso supone afectar costos y precios. Compensar a los productores agrarios de las alimentos importados con subsidio mediante la utilización de franjas de precios es una medida adecuada; planificar y zonificar cultivos para evitar situaciones de sobre producción es otra tarea importante; establecer una política tributaria ad-hoc para el campo y disminuir los sobrecostos que afectan al agricultor es también importante. El agro necesita entonces promoción y asistencia técnica, crédito, apoyo en la creación de infraestructura de riego y almacenamiento, apoyo para la organización de los productores, entre otras medidas. Así como en el caso del agro hay que establecer políticas sectoriales en la industria manufacturera, la construcción, el turismo, etc.

Pero, no basta con crecer aún generando empleo. La tarea de fomentar la justicia social implica trabajar por una educación de calidad en la que se privilegie la investigación científica y el desarrollo de nueva tecnología; implica también luchar por una seguridad social universal y por el acceso de toda la población a los servicios básicos de salud. La justicia social pasa también por luchar contra la pobreza y la desigualdad y buscar la descentralización productiva.

Este esfuerzo por la justicia social requiere de un sano financiamiento. Este no vendrá de mayor endeudamiento y menos de emisión inorgánica o aumento del déficit público; los recursos tendrán que venir de la reestructuración del gasto público, de manera que con modernidad, transparencia y acción descentralizada, los recursos se reorienten del gasto corriente burocrático al gasto de inversión y al financiamiento de los programas sociales. Para ello, se hará necesaria una auténtica reforma tributaria que se sustente en pocos impuestos pero que todos paguemos buscando una efectiva ampliación de la base tributaria.

7. La necesaria reforma tributaria: ciudadanía y tributación

Si como hemos dicho la principal tarea del Estado es garantizar la justicia social, el gasto público debe financiarse responsablemente. Durante las últimas décadas los diferentes gobiernos han cubierto el déficit fiscal con endeudamiento y esa alternativa no va más. La deuda pública ya representa más de la mitad del valor del PBI anual.

En términos de lo que hay que pagar anualmente por concepto de servicio de la deuda, cuatro de cada 10 US\$ que ingresan por concepto de exportaciones se destinan a este pago, lo que significa –de otro lado- el 25% del presupuesto público y ésta cifra seguirá creciendo mientras no se haga una reestructuración o un reperfilamiento de ese servicio. Sólo durante la gestión del Presidente Toledo se ha generado una deuda pública adicional (externa e interna) de alrededor de US\$ 5.000 millones.

Para financiar el gasto público (fundamental para garantizar la justicia social) sólo queda incrementar la recaudación tributaria o generar ahorros en el gasto público. Esto hay que entenderlo y aceptarlo. Se acabó la era del endeudamiento.

En el Perú, anualmente se recaudan alrededor de US\$ 7,700 millones por concepto de impuestos de diverso tipo. No es una recaudación muy alta para las necesidades del presupuesto público (que demanda .como ya dijimos- alrededor de US\$ 12,000 millones al año) y tampoco es una recaudación alta si se tiene en cuenta los altos niveles de evasión y elusión tributaria, contrabando, subvaluación, piratería y las exoneraciones existentes. ¿Cómo ampliar entonces la recaudación?.

Consideramos que se debe aplicar una verdadera reforma tributaria. El término “reforma tributaria” se ha desprestigiado últimamente con la creación de impuestos antitécnicos como el impuesto a las transacciones financieras (ITF), el cobro de impuestos por adelantado y el énfasis en la fiscalización de los que ya pagan sus impuestos en lugar de identificar y acotar a los que no lo hacen.

Una reforma tributaria en serio debe buscar, en nuestra opinión, cuatro objetivos fundamentales: a) ampliar la base tributaria; b) volver progresiva la estructura tributaria; c) simplificar la tributación y buscar su neutralidad; y d) crear conciencia tributaria en los peruanos.

Cuadro No. 3

Los cuatro objetivos de la reforma tributaria

1. Ampliar la base tributaria;
2. Hacer progresiva la estructura tributaria;
3. Simplificar la tributación y buscar su neutralidad; y,
4. Crear conciencia tributaria en cada peruano.

Elaboración: el autor

La ampliación de la base tributaria debe buscarse haciendo exactamente lo contrario de lo que actualmente hace el gobierno, es decir, identificando y fiscalizando a los que hoy no pagan -grandes y chicos- y no elevando tasas ó creando nuevos impuestos. No es posible que el 84% de los ingresos tributarios sean explicados sólo por el 0,6% de los contribuyentes, denominados Priscos. No es posible tampoco que el impuesto a la renta sea un impuesto que recauda tan poco.

La actual estructura tributaria es bastante regresiva. El 75% de los impuestos recaudados corresponden a impuestos de tipo indirecto (los pagamos todos en el precio de lo que consumimos, independientemente de nuestros ingresos o si tenemos empleo), mientras que sólo el 25% corresponde a impuesto a la renta o al patrimonio. Esto es injusto y debe cambiar. Deberíamos establecer como meta que –al menos- el peso de los impuestos directos se eleve al 50% del total recaudado.

También debemos buscar que sea fácil tributar. Tres o cuatro impuestos deberían ser los que queden (Renta, IGV, ISC y Aranceles), mientras que los demás deberían eliminarse gradualmente. Además, la tributación debe ser neutral, es decir, no debe generar situaciones de excepción o privilegio o restar competitividad a las empresas. Las actuales exoneraciones tributarias de carácter sectorial o regional deberían ir disminuyendo de manera gradual y concertada. Finalmente, necesitamos crear conciencia en cada peruano acerca de la importancia de pagar adecuada y puntualmente los impuestos que correspondan; la escuela tiene un papel clave en este aspecto.

Si manejamos el gasto con responsabilidad y transparencia recuperaremos la credibilidad de los peruanos y podremos incentivarlos para que cumplan con sus obligaciones tributarias. En éstos tiempos de globalización, en los que los Estados no pueden renunciar a su objetivo de garantizar la justicia social, la única forma de obtener ingresos sanos es tributando. En cierto sentido, para que los peruanos puedan ejercer cabalmente su condición de ciudadanos deben pagar sus impuestos.

8. Buscando una inserción productiva al mundo, con gradualidad y sentido común

¿Cuáles es la lectura que debemos hacer de los importantes cambios que se vienen dando en la economía mundial?; ¿Cómo insertarnos productivamente a la economía global y competitiva?; ¿Ser moderno significa abandonar objetivos nacionales y perder identidad como país? ¿Qué estrategias debemos adoptar?.

Algunas de las respuestas que se dan comúnmente a éstas interrogantes suelen plantear que lo más conveniente es abrir rápidamente las economías nacionales, incluso de manera unilateral –sin ninguna negociación–, pues se dice que los beneficios se obtendrán de manera natural y rápidamente. En nuestra opinión, ésta es una lectura simplista de lo que viene ocurriendo y la carga ideológica neoliberal con la que normalmente viene acompañada suele darle un tono fundamentalista.

Es claro que son sustanciales los cambios que vienen ocurriendo en la economía mundial, pero creemos que hay que entender la naturaleza de éstos cambios para poder plantear las estrategias adecuadas. Desde un punto de vista estrictamente teórico, una economía de tamaño pequeño como la peruana requiere

participar activamente en la economía internacional para contrarrestar precisamente las desventajas de esa tan pequeña participación en la “torta mundial”.

En términos arancelarios, los diferentes países –los industrializados y los pobres- han abierto sustantivamente sus economías en los últimos cincuenta años. En el caso de los países industrializados, la tasa arancelaria promedio ha disminuido del 25% a menos del 5% en ese período. De otro lado, la proliferación de acuerdos de libre comercio entre países o entre bloques regionales, ha puesto buena parte del universo arancelario a cero arancel, al punto que muchos piensan que los aranceles desaparecerán con el tiempo.

Sin embargo, si bien hay una mayor apertura por el lado arancelario hay también un mayor proteccionismo por el lado de las denominadas “barreras para-arancelarias” y, en este aspecto, son los países industrializados los que más adoptan políticas de competencia desleal en el comercio internacional.

Así, por ejemplo, europeos y norteamericanos ponen abiertamente subsidios a sus productos agrícolas de exportación; lo mismo hacen australianos y neozelandeses con sus productos lácteos o su ganado; son conocidas también las “cuotas” o “contingentes arancelarios” que impone EE.UU. a sus importaciones de productos textiles y confecciones o las severas “exigencias administrativas” que se establecen para autorizar la entrada de nuestros productos de exportación a las economías industrializadas. Las “licitaciones atadas” completan el panorama por el lado de los servicios. En el caso de los países en desarrollo –especialmente asiáticos- abundan las prácticas de subsidios, dumping (exportar a un precio por debajo del costo) y de subvaluación.

Todo lo anterior nos indica que, si bien se ha avanzado sustancialmente en la apertura comercial por el lado arancelario, se ha retrocedido bastante en lo que se refiere a las barreras para-arancelarias. El libre comercio como tal no existe aún. Y este es un problema conocido a nivel mundial, se discute permanentemente en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) e, incluso, países en desarrollo liderados por India y Brasil han conformado el denominado Grupo del G21 para incluir en la agenda de negociación esta preocupación por dismantelar las “barreras para arancelarias” en contra de las exportaciones de los países pobres.

En el caso peruano, el arancel nominal promedio es cercano al 10%; las importaciones de materias primas tienen un arancel del 4% y las importaciones de bienes de capital tienen cero arancel. Esto significa que ya hicimos un

importante esfuerzo de apertura comercial –en buena parte sin negociar nada a cambio- y, en nuestra opinión, las negociaciones comerciales que se desarrollen en adelante deben buscar gradualidad en la apertura y realizar un adecuado balance entre los objetivos de acceso a los mercados para nuestras exportaciones, la promoción de las inversiones y el necesario cuidado que le debemos dar a nuestra producción nacional cuando ésta se ve afectada por importaciones con subsidios o dumping. Si nos ponen subsidios nosotros tenemos que compensar a nuestros productores. Mientras en el comercio internacional se desarrollen prácticas de competencia desleal, nosotros tenemos que adoptar políticas de defensa comercial que permite la OMC, es decir, debemos actuar con mucho pragmatismo y sentido común.

9. El Perú: un país de grandes contradicciones pero también de grandes oportunidades

A veces nos hemos preguntado, ¿cómo definir al Perú?. Diversos autores han intentado una respuesta. En nuestra opinión se trata de un país de grandes contradicciones pero al mismo tiempo de inmensas oportunidades. Esta ambivalencia explica en buena parte lo que hemos hecho o lo que no hemos hecho en materia de desarrollo económico y social.

Las contradicciones

Podríamos escribir un libro entero de las contradicciones que ocurren en el Perú, pero mencionemos sólo algunas de ellas. Se dispone de abundantes recursos naturales pero con bajos niveles de crecimiento y con más de la mitad de la población en condiciones de pobreza. En contraste un país como Japón, casi sin recursos naturales, es una potencia mundial. El Perú es uno de los países con mayor potencial hídrico en el mundo pero sólo lo utilizamos en cerca del 3%; en contraste, en los valles de la Costa que tienen poca agua se cultivan todavía productos con sistemas extensivos de riego y no se tiene aún una Ley de Aguas, que regule el recurso escaso.

Los antiguos peruanos se organizaron territorialmente siguiendo la cuenca del río. Nuestra organización territorial actual es caótica. Hay provincias de un mismo Departamento que no se pueden comunicar entre sí; sus pobladores deben bajar a la Costa y volver a subir para llegar a la provincia hermana. Los

antiguos peruanos aportaron a la humanidad, entre otras cosas, la organización y la tecnología agrícola en terreno inclinado con los andenes (o terrazas agrícolas) que, en algún momento, llegaron a ser cerca de 900,000 hectáreas; actualmente, no usamos ésta tecnología y tenemos los andenes abandonados o sólo como eventual atractivo turístico en algunas zonas.

Se produce maíz y papa, pero la dieta básica de los peruanos incluye pan y fideos elaborados con trigo que no producimos. En contraste, mexicanos y centroamericanos de todas las clases sociales, consumen su tortilla elaborada con maíz que sí producen en sus tierras. El Perú es primer productor mundial de harina de pescado, pero el consumo per cápita de pescado en nuestra población es sumamente bajo. Tenemos proteína (harina de pescado) y fibra (caña de azúcar) para hacer buen alimento balanceado para los animales, pero no tenemos ganado. En contraste, Cuba no tiene proteína (importa harina del Perú) pero nos vende ganado.

En las mejores tierras de la costa peruana se produce con bajos niveles de productividad. En contraste, Chile en un territorio no más grande que Piura (un departamento que se ubica en la Costa Norte del país) exporta casi diez veces más en productos agrícolas. Taiwan, en un territorio no más grande que el Departamento de Ica (en la costa sur del país) exporta 60 veces más que el Perú. Se tienen escasos recursos pero éstos se desperdician porque no se planifica. No es un problema de territorio, recursos naturales o incluso de recursos financieros, es un problema de estrategia, de organización y de mentalidad.

Las oportunidades

Sin embargo, al mismo tiempo que experimentamos tan evidentes contradicciones, tenemos grandes oportunidades que plantean asimismo grandes desafíos. La variedad de microclimas y ecosistemas nos debería poner a la vanguardia mundial de la exportación competitiva en el sector agroindustrial en diversas frutas, colorantes naturales y legumbres. La diversidad geográfica, social y cultural de nuestro país debería convertirse en una fortaleza antes que en una debilidad. Por ejemplo, los EE.UU. basan su fortaleza no en la uniformidad de su territorio sino en la diversidad de su población, mayoritariamente inmigrante.

El peruano está acostumbrado a vivir en situaciones de escasez, es ingenioso y tiene una capacidad biológica envidiable para adaptarse rápidamente

a diversos ecosistemas. En lugar de aprovechar estas capacidades, exportamos peruanos que van a otros países a desarrollar sus habilidades.

Como hemos visto anteriormente, la mayoría de nuestras empresas, en el campo y en la ciudad, son micro y pequeñas. Hay un gran potencial para asociar productores, consorciarlos y mejorar niveles de productividad. De tan pequeños que actualmente somos en el contexto mundial (menos del 0,2% del comercio mundial) podemos crecer significativamente en nuestras exportaciones si queremos. Como tenemos las materias primas, el territorio y el factor humano podemos construir cadenas productivas muy competitivas.

Los acuerdos tipo TLC con los EE.UU o la Unión Europea pueden convertirse en muy buenas oportunidades. La integración andina y con el Mercosur pueden ser muy beneficiosas; una relación económica más estrecha con China y otros países asiáticos pueden ser de gran provecho. Para que estas oportunidades se conviertan en empleo e ingresos para la población necesitamos ponernos de acuerdo en lo básico, en una estrategia de desarrollo que busque también la justicia social. Es un tema que debemos resolver los peruanos y cuanto antes mejor.

10. Reflexiones finales

A lo largo de éste ensayo hemos presentado las principales características que muestra la economía peruana hacia fines de 2004, sus proyecciones para el 2005 de cara al período electoral que se avecina y que culminará cuando en abril de 2006 los peruanos elijamos a un nuevo Gobierno Nacional y a un nuevo Congreso. Lo más saltante que se surge en éste análisis es la contradicción que existe entre unos indicadores económicos que demuestran estabilidad y unos indicadores sociales que han empeorado y dificultan la gobernabilidad democrática. Se observa, asimismo, que el importante crecimiento que ya lleva cuarenta meses no se traduce en suficiente empleo productivo de manera que la gente “no siente” que su economía familiar está mejorando.

Tratamos de explicar las razones de ésta contradicción por medio de la cual “la economía está bien pero la gente está mal” a través de dos planteamientos centrales: a) las políticas económicas que se plantean cometen el error de considerar que sus medidas se van a aplicar en una sola economía homogénea cuando en realidad sostenemos que hay hasta cuatro tipos distintos de economía

que coexisten en el país; y, b) hay un Estado legal y formal que sin embargo sólo representa, entiende e influye en una minoría de la población, mientras que hay un Estado paralelo e informal que sí funciona pero que marcha por su lado inmune a los vaivenes de la política económica y de la política en general.

Considerando éstas dos proposiciones planteamos una agenda con diez puntos que consideramos fundamentales para lograr el desarrollo sobre la base del consenso; afirmamos que la justicia social es la principal tarea del Estado y que, para lograrla, hay que actuar con responsabilidad fiscal. Diseñamos las principales características que –desde nuestro punto de vista– debe tener una reforma tributaria integral y proponemos asociar a la categoría de ciudadano el requisito de la tributación.

Nos referimos luego a cómo insertarnos productivamente al mundo y cómo hacerlo con gradualidad y bastante sentido común. Finalmente, reflexionamos sobre las posibilidades del Perú al que definimos como un país de contradicciones y oportunidades. Esperamos que éste artículo sirva para que el lector conozca lo fundamental de la economía peruana así como los distintos aspectos de su problemática y que los planteamientos que realizamos contribuyan a encontrar salidas viables camino a un desarrollo con justicia social.

El Perú adoptó en las décadas del setenta y ochenta del Siglo XX el modelo de sustitución de importaciones, como consecuencia de lo cual se creó una cierta base industrial; en los años noventa en el marco del modelo neoliberal de apertura el Perú ganó en competitividad en los sectores modernos y de exportación pero aumentó la pobreza, la desigualdad, la informalidad y, en los años siguientes, el crecimiento experimentado no ha venido acompañado de suficiente empleo productivo.

En los primeros años del Siglo XXI enfrentamos desafíos simultáneos: crecer sostenidamente y con empleo, promover inversión, diversificar exportaciones, descentralizar productivamente, ganar productividad y competitividad y, disminuir la pobreza y la desigualdad. Pero, sin duda, el principal desafío, es entender que las soluciones fundamentales no van a venir de “afuera” y menos en forma espontánea; se necesita un diseño estratégico y un mínimo de consenso. Por ello, en este ensayo hay varias sugerencias y propuestas de política económica que esperamos contribuyan al debate. ■■■