

INTEGRACION DE LAS POLITICAS DE CORTO Y LARGO PLAZO

Adolfo Figueroa

Muchos consideran que las políticas de corto plazo son antagónicas a las de largo plazo. Varios dicen que lo *importante* es el largo plazo. Otros señalan que la única política *posible* es la de corto plazo; y si el corto plazo no puede conducir al largo plazo, éste último es irrelevante. Por otro lado, Robert Solow en su discurso de aceptación del Premio Nobel dijo que la integración del análisis de corto plazo con el de largo plazo está todavía por hacerse.

A pesar de esta advertencia, y de las opiniones divergentes, me atrevo a presentar aquí un intento de esa integración para el caso de la economía peruana actual.

1. *Crecimiento y Distribución*

En una perspectiva de largo plazo los dos objetivos económicos que persigue la política económica son el de elevar la tasa de crecimiento económico y el de reducir la desigualdad en la distribución del ingreso. ¿Cuál es la experiencia peruana en estos dos aspectos?

Si se hace una periodización buscando la menor variabilidad en la tasa de crecimiento anual del PBI dentro de cada periodo, se obtiene la agrupación que se muestra en el Cuadro 1. Desde 1950 el PBI ha crecido de una manera cíclica, alternando periodos de expansión con periodos de estancamiento o recesión. Pero esta alternancia ha sufrido modificaciones a través del tiempo. Inicialmente, en la década de los 50 y 60, los periodos de expansión eran de siete años seguidos de periodos cortos de estancamiento, de dos a tres años. A partir de los años setenta el periodo de expansión se ha hecho cada vez más corto y con tasas medias más bajas y ha sido seguido, por lo tanto, por periodos más

largos de estancamiento, incluyendo periodos de recesión (de caída absoluta en el PBI) que nunca antes se observaron.

Claramente, en las dos últimas décadas, la economía peruana ha perdido dinamismo, fuerza en su crecimiento. Este crecimiento se ha hecho, además, mucho más inestable, con fluctuaciones marcadas y con periodos de expansión más cortos. ¿Por qué ha ocurrido este cambio?

En el largo plazo los factores que restringen el crecimiento de una economía son principalmente los factores de oferta. Son los recursos productivos, como tierra, capital, trabajo, divisas o la ausencia de cambios tecnológicos los que ponen freno al crecimiento.

En el caso peruano se ha propuesto con frecuencia la hipótesis de que la restricción básica al crecimiento son las divisas. Para poner este argumento en términos analíticos habría que decir que el núcleo capitalista de la economía peruana, que es donde se encuentra el motor de crecimiento de la economía, utiliza en su proceso productivo factores externos: insumos y bienes de capital importados. Aún más, que estos factores son limitacionales, es decir no pueden ser sustituidos con los factores de producción domésticos.

Por esta razón la producción estará limitada por sólo uno de los factores, el que constituya el primer "cuello de botella". Este será el factor limitativo de la producción. Un factor es limitativo cuando un aumento en su cantidad es una condición necesaria y suficiente para expandir la producción en una magnitud deseada. Así, la hipótesis es que en la economía peruana el factor limitativo es la divisa.

La oferta de divisas como factor de producción, la que denominaremos Z, puede ser definida empíricamente a partir de las cuentas que componen la balanza de pagos. Conceptualmente Z debe medir el poder de compra (en bienes importados) de las exportaciones netas de los saldos netos de las cuentas de capitales y de servicios financieros de la balanza de pagos. Se excluye en esta definición los cambios en las reservas porque estos cambios no pueden explicar las tendencias de largo plazo sino las desviaciones de corto plazo con respecto a la tendencia. Los componentes que definen Z se pueden considerar todas como variables exógenas. Y, si se quiere que sea explicativa, Z debe ser una variable exógena.

En el Cuadro 1 se muestra la evolución histórica de Z desde 1950.¹ Los resultados empíricos son evidentes: los periodos de expansión del PBI están asociados a tasas altas de Z mientras que los periodos de caída en la oferta de Z están asociados a los periodos de estancamiento o recesión. La única excepción es el periodo 1986-87 donde a pesar de una caída en Z hubo expansión económica.² En suma, la evidencia empírica parece apoyar la hipótesis de que las divisas constituyen el factor limitativo en la economía peruana.

Se puede entender ahora las razones que subyacen a la pérdida de dinamismo de la economía peruana, y a su mayor inestabilidad, de los últimos años. En el periodo 1976-78 la caída en la oferta de Z fue más dramática que en los periodos de estancamiento anteriores y ha continuado su tendencia de disminución desde entonces, sólo interrumpida por los años 1979-81. Así en 1987, el nivel de Z que tenía el Perú era sólo dos tercios del nivel que tenía en 1975. Claramente esto es una reducción dramática en sus recursos productivos.

Así, la crisis actual parece tener su origen a mediados de los setentas. La caída en Z se debe, en parte, a la caída en el poder de compra de las exportaciones (del orden de 25% entre 1980 y 1987) y en parte al peso de la deuda externa y remesas que ha significado una disminución en el saldo de la cuentas de capital y de servicios financieros de la balanza de pagos.

Con relación a los cambios en los niveles de vida de la población peruana, se le puede analizar a través de los datos del PBI per cápita. Entre 1950 y mediados de la década del 70 el PBI per cápita aumentó significativamente. En este intervalo el PBI per cápita aumentó en cerca de 90%. Pero luego ha mostrado una gran variabilidad, con una tendencia hacia abajo. Así el nivel del

1. Conceptualmente Z debe incluir las exportaciones legales e ilegales. Sin embargo, aquí Z no incorpora el ingreso de divisas por las exportaciones del narcotráfico, incurriendo en una sub-estimación a partir posiblemente de los primeros años de esta década. La sub-estimación sobre el nivel de Z es evidente pero no lo es tanto sobre su tasa de crecimiento, que es lo que se mide en el Cuadro 1. Por otro lado, Z está sobre-estimado porque debería excluir el gasto de divisas en bienes de consumo final. Tampoco en este caso el efecto sobre la tasa de crecimiento del Cuadro 1 es claro pero, en cualquier caso, debe tender a compensar la omisión de las exportaciones ilegales.

2. Esta expansión se logró, en parte, con una pérdida de las reservas internacionales.

PBI per cápita de 1988 es equivalente al alcanzado ya a inicios de 1960. (Véase figura 1).

La explicación de ese cambio de comportamiento del PBI per cápita puede encontrarse en la trayectoria de la inversión bruta privada per cápita. La Figura 1 muestra que esta inversión ha tenido fluctuaciones marcadas en todo el periodo pero con una tendencia decreciente, también marcada, a partir de mediados de los años sesenta. Con esos niveles de inversión no puede sorprender la caída en el nivel de vida de la población.³ Así, desde el punto de vista de aumentar capital productivo por persona la crisis del Perú comienza una década antes de la crisis de producción, medida por el PBI.

Entre 1950 y 1970 la desigualdad en la distribución del ingreso aumentó. Con el crecimiento económico ganaron casi todos los grupos sociales pero de manera desigual: los más pobres ganaron menos (Webb, 1975). Para las últimas décadas la evidencia empírica sobre cambios en la desigualdad es muy fragmentaria. Una característica clara, sin embargo, es que desde mediados de los 70 los salarios reales han caído drásticamente. Se podría proponer la hipótesis que, desde entonces, la pirámide de ingresos se ha achatado en su base y se ha alargado en su cúspide. La pobreza relativa, es decir, la desigualdad, debe haber aumentado durante la crisis.

En cuanto a los cambios recientes en la pobreza absoluta tampoco hay evidencia sólida. Pero con las que existen sólo se puede proponer la hipótesis del empeoramiento. Según un conocido estudio de CEPAL (Altimir, 1978), 50% de la población peruana era calificada, en 1970, como grupo de "pobreza extrema". Este grupo se encontraba por debajo de una "línea de pobreza", definida como el ingreso necesario para adquirir una canasta de bienes y servicios considerados esenciales en el Perú.

El ingreso necesario para acabar con la pobreza extrema en el Perú, lo que podría denominarse la brecha de la pobreza, era equivalente al 13% del PBI en 1970. Para una muestra de diez países de América Latina esa proporción era de sólo 5%.

3. La inversión pública ha crecido mucho durante la primera parte de los años setenta pero no fue suficiente para compensar la caída de la inversión privada, y después ha caído junto con la inversión privada.

Los datos más recientes sobre la pobreza en el Perú provienen de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida, ENNIV, realizada en 1985/86. Utilizando la misma definición de "pobreza extrema" mencionada arriba, de tal encuesta se obtiene la cifra de 57%.

Aunque los datos de 1970 y 1986 no son estrictamente comparables, ellos nos permiten tener una estimación clara del orden de magnitud de la pobreza: en el Perú la pobreza extrema es masiva.⁴ Además, como tendencia, la población que sufre de pobreza extrema parece estar en ascenso.

Faltaría ahora estimar la brecha de la pobreza para los últimos años. Desde un punto de vista conceptual se podría señalar que los determinantes de la brecha de la pobreza son tres: el crecimiento del ingreso per cápita, la distribución del ingreso nacional y el crecimiento demográfico. Así, si se eleva el PBI per cápita, manteniendo los otros dos factores constantes, la brecha de la pobreza como proporción del PBI se reduciría. Si la desigualdad en la distribución del ingreso nacional aumenta, dados el PBI per cápita y la población, la brecha también se elevará. El efecto de la población también es negativo; si ésta aumenta y los otros factores permanecen constantes, la brecha será mayor, aunque en este caso hay que notar que el efecto puro del crecimiento de la población no alterará la brecha de la pobreza como proporción del PBI.

Si se hace un cálculo estadístico de estos determinantes se llega al resultado que hoy día la brecha de la pobreza debe estar cerca del 17% del PBI.⁵

4. Si la línea de pobreza se trazara en referencia al ingreso necesario para satisfacer las necesidades mínimas de alimentación solamente, la proporción de familias en pobreza muy extrema, que se podría denominar "indigencia" era de 25% en 1970 y de 32% en 1986.

5. De una manera más formal se puede mostrar esos determinantes de manera algebraica. la brecha (B) se define:

$$B = \sum_1^m (y^* - y_j) \quad (1)$$

donde y^* es el ingreso que define la línea de pobreza y donde y_j es el ingreso efectivo de las familias, tal que $y_j < y^*$. Hay en la economía m familias que tienen esa característica, que constituyen el grupo de pobreza extrema. El número de familias en la economía es N .

La brecha como proporción del PBI (b) se define:

$$b = (B/Y) = \sum (my^* - y_j) / \bar{y}N = (m/N) (y^*/\bar{y}) - (\sum y_j / \bar{y}N) \quad (2)$$

donde Y es el PBI; donde \bar{y} es el ingreso medio de la economía, tal que $Y = N\bar{y}$. Claramente el último término de la ecuación es la participación del ingreso del grupo de pobreza extrema en el ingreso nacional, que denominaremos D_m

La caída en el PBI per cápita a niveles de hace 30 años y la agudización de la pobreza absoluta han creado en los últimos años un clima de violencia social en el Perú. Esta es aparte de la violencia política asociada al terrorismo y a la subversión. Unos índices contruidos para medir el incremento de la violencia social, de lo que podría llamarse la "rabia popular", señala avances impresionantes: de un índice de 100 para el primer trimestre de 1985 se pasa a 1,000 en el primer trimestre de 1989 en las ciudades, medido por la intensidad de huelgas; y de 100 a 3,000 en este mismo periodo en el campo medido por diferentes formas de movilizaciones campesinas (Velasco, 1989).

Estos índices podrían interpretarse como una medida del impacto de la crisis en las clases populares. La caída en los salarios reales en los últimos años ha sido dramática; entre 1987 y 1988, es decir en sólo un año, ha caído en cerca de 50%. Por otro lado, los términos de intercambio campo-ciudad han caído en ese año en 40%. (Sotomayor, *supra*). (Usaremos la expresión *supra* para los artículos que aparecen en este mismo número de Economía). Es evidente que ese impacto ha sido tremendo y parece ser que es en el medio rural donde la pauperización es más agobiante.

2.- El Corto y el Largo Plazo: Un esquema para el Análisis

Se presenta aquí un modelo muy simplificado de la economía peruana que intenta integrar el corto plazo con el largo plazo. Su característica principal será que analiza las relaciones básicas entre las variables reales de la economía.

Los cálculos empíricos utilizando la ecuación (2) dan los siguientes resultados:

	1970	1988
b	0.13	0.17 ^a
m/N	0.50	0.57
y*/y	0.54 ^a	0.54
D _m	0.14	0.14

Los números con el índice *a* han sido calculados por residuo. Así, para 1970 los valores de b y m/N se conocen y D_m se obtuvo de Webb (1975); a partir de estos valores se calculó y*/y. Para 1988 se conoce el dato para m/N. Luego se asume que y*/y son iguales para 1970 y 1988 porque y ha caído a niveles cercanos al que se tenía en 1965; y* es también el mismo por definición; es la misma línea de pobreza para ambos años. Para D_m se asume el mismo valor de 1970. Así se llega a obtener b=0.17.

Se considera sólo el núcleo capitalista de la economía peruana, el cual se compone de dos bienes que están dirigidos esencialmente al mercado interno. Las exportaciones son exógenas. Las relaciones técnicas inter-industriales son del tipo de Leontief. Luego la frontera de producción de la economía estará definida por las cantidades disponibles de los factores primarios, es decir, de factores productivos no producidos en el corto plazo. Aquí ellos son: mano de obra, capital y divisas.⁶ Las divisas entran como factor de producción porque constituyen una demanda derivada de los requerimientos tecnológicos que tiene la producción nacional, tanto en insumos como en bienes de capital importados.

Ahora se puede incorporar al análisis la hipótesis que en la economía peruana hay una secuencia de restricciones, siendo la primera la disponibilidad de divisas. Esto significa que actualmente hay sub-utilización de máquinas y de trabajadores porque no hay divisas. Por otro lado, entre las máquinas y los trabajadores el factor más redundante son los trabajadores. En este sentido, claramente el Perú tiene una economía sobrepoblada. (Figuroa, 1986).

En la Figura 2 se resume esta hipótesis. La línea Z° representa la restricción que impone la disponibilidad de divisas en las posibilidades de producción, K° se refiere a la restricción que impone la disponibilidad de máquinas y H° es la de trabajadores. Claramente la frontera de producción lo determina la línea Z° . Dependiendo del nivel de la demanda agregada y de su estructura la situación actual debería estar en un punto como a .

Sin embargo, aquí se propone una hipótesis adicional, que en la situación actual la economía peruana se encuentra en una situación como a' , es decir, por debajo de las posibilidades que ofrece la disponibilidad de divisas. Esta es la peor de las situaciones: la economía peruana no sólo subutiliza sus trabajadores y sus máquinas sino también sus divisas. ¿Cómo es esto posible? El argumento que se desarrolla más adelante es que la diferencia entre las canastas a' y a es esencialmente el costo económico de la hiperinflación que vive actualmente el Perú.

6. Se deja de lado aquí otros factores primarios relevantes como la tierra, agua, depósitos minerales y pesqueros por que son específicos a ciertas actividades y no constituyen restricciones al conjunto de la economía.

El costo de la hiperinflación resulta del hecho que los costos de transacción se hacen muy altos, y que el cálculo económico de los agentes se hace difícil y muy riesgoso, por lo cual la producción y el intercambio tienden a reducirse. Por otro lado, los salarios reales caen drásticamente y con ellos la demanda agregada interna. Así se genera la recesión. Al mismo tiempo la gente huye del dinero enfermo, el Inti, y se dolariza, dando como resultado que con un mismo presupuesto de divisas la economía tiene menos divisas para la producción. La recesión actual no se debe tanto a la falta de divisas sino al costo real de la hiperinflación.⁷

Un objetivo de una política de largo plazo consiste en buscar un aumento en la inversión que lleve la línea K^0 hacia H^0 con la mayor rapidez posible. Así una mayor proporción de mano de obra quedaría incorporada en el proceso productivo y se reduciría la sobrepoblación.

Para explicar tal movimiento se requiere de una teoría de la inversión. Aquí se propone una hipótesis bien simple: la inversión privada doméstica depende de la estabilidad macroeconómica y del grado de utilización de la capacidad instalada. No habrá inversión privada cuando haya mucha capacidad instalada no utilizada. Tampoco habrá en un contexto de inestabilidad macroeconómica.

Aquí "inestabilidad macroeconómica" significa la presencia de un proceso inflacionario (inestabilidad de precios) y la presencia de violencia social (inestabilidad política y social). En un contexto inflacionario la incertidumbre sobre la rentabilidad de la inversión es muy grande. En un contexto de violencia social tampoco hay garantía en los retornos al capital ni mucho menos en la posibilidad de disfrutar de los beneficios que las inversiones deriven. La caída en la inversión privada observada en estos años de crisis es ciertamente consistente con esta hipótesis.

La política de corto plazo que sea consistente con la de largo plazo tendría entonces que orientarse a reducir la inestabilidad macroeconómica y a mantener un nivel de demanda agregada que eleve el grado de sub-utilización de la capacidad instalada. Para el logro de estos objetivos hay que recordar que la res-

7. A estos factores hay que añadir la violencia social y la política, asociada al terrorismo y a la subversión, que también han contribuido y a la recesión.

tricción lo pone la disponibilidad de divisas (Z). En el corto plazo porque se necesita de divisas para los insumos importados y en el largo plazo porque los bienes de capital son básicamente importados.

En términos de la Figura 2, se trata de llevar la economía de su situación actual (punto a') hacia una situación como a en la frontera de producción Z° . Luego hay que expandir esta frontera hasta llegar a la otra frontera que impone el capital instalado, digamos el punto b en la línea K° . Sólo en esa situación habrá inversiones y podrá expandirse esta frontera acercándose a la frontera H° .

En suma, hay que aplicar políticas de manera secuencial si se quiere integrar el corto plazo con el largo plazo. En lo que sigue se discuten estas políticas.

3.- Política anti-inflacionaria

En las circunstancias actuales es decir, de gran inestabilidad macroeconómica, por la que atraviesa la economía peruana, la política anti-inflacionaria tiene una clara prioridad. Para ello hay que comprender el problema, fijar los objetivos y definir los instrumentos.

La comprensión de la dinámica inflacionaria es central para entender la política. Conceptualmente, por dinámica inflacionaria se quiere decir que la tasa de inflación adopta ciertos valores por el sólo hecho de que el tiempo pasa, aunque ninguna variable exógena se modifique. La dinámica inflacionaria que tenemos actualmente en el Perú es de hiperinflación. Las características de esta dinámica están presentadas en Dancourt y Yong (*supra*).

Toda dinámica tiene variables exógenas y el cambio en ellas tendrá el efecto de modificar la trayectoria de las variables endógenas. En el caso de la hiperinflación se necesita entonces determinar claramente las variables exógenas. Del trabajo de Dancourt y Yong se puede definir que ellas son: los precios públicos, la oferta de divisas y la periodicidad con que se indexan los salarios. A diferencia de lo que muchos economistas sostienen, la cantidad de dinero y el déficit fiscal son variables endógenas en esta dinámica.

El objetivo de la política tiene que ser obviamente acabar con la hiperinflación. Las hiperinflaciones terminan, nos dice la literatura especializada,

cuando se ha completado tanto el proceso de sustitución de monedas como el cambio en la conducta de los agentes económicos, es decir, cuando se han desarrollado hasta sus límites los procesos de dolarización tanto de la riqueza como de los precios y salarios.

El fin de las hiperinflaciones es casi instantáneo y ocurre cuando el gobierno interviene en el mercado libre de dólares para estabilizar el tipo de cambio. Si la intervención es exitosa termina la hiperinflación: los precios y salarios súbitamente dejan de subir, al estabilizarse el precio del dólar en intis, porque están íntegramente dolarizados. Y mayor es la probabilidad de que la intervención sea exitosa mientras mayor sea el grado de dolarización de la riqueza del sector privado pues, entonces, el banco central puede comprar todos los intis existentes en la economía con muy pocas reservas.

La dinámica inflacionaria en su etapa actual se caracteriza por el hecho de que el proceso de dolarización de la riqueza está muy avanzada mientras que el proceso de dolarización de los precios, y especialmente de los salarios, está muy retrasado. Esto último significa que el proceso inflacionario tiene todavía mucha fuerza inercial. La explicación es simple. Actualmente coexisten precios dolarizados y precios indexados a la inflación pasada, que incluye también los salarios, por lo cual la tasa de inflación actual es un promedio ponderado de la tasa de inflación pasada y de la tasa de devaluación. El hecho de que en periodos de cierta estabilidad, o aún de descenso, en la tasa de cambio la tasa de inflación haya continuado es una evidencia clara que hay todavía un componente inercial en la inflación actual. El objetivo más específico de la política anti-inflacionaria debe ser entonces eliminar ese componente inercial.

El instrumento básico para el logro de ese objetivo es, tal como lo proponen Danourt y Yong, el acortamiento en el periodo de indexación actual de los salarios. Esto implica aplicar una nueva política salarial. Ciertamente, esta política va a exacerbar la inflación, pero precisamente de eso se trata: de apurar el fin de la hiperinflación. En realidad, el objetivo de la política anti-inflacionaria es buscar que *la dinámica de la hiperinflación deba ser concluída en el menor tiempo y con los menores costos sociales posibles*. La nueva política salarial propuesta lleva, precisamente, al logro de ese objetivo.

En una hiperinflación los agentes económicos cambian su comportamiento. En particular todos tratan de ser precio-dictantes a fin de defenderse de la hiperinflación indexando sus precios. La incertidumbre sobre la demanda y

los precios de equilibrio del mercado es tan grande que aun agentes que son precio-aceptantes en condiciones normales se vuelven precio-dictantes, como único mecanismo de defensa ante la hiperinflación. En el Perú actual casi todos los agentes buscan defenderse de la hiperinflación indexando sus precios. Sin embargo, hay dos grupos de trabajadores que no tienen poder para imponer sus precios: los asalariados y los campesinos. La caída tan brusca en los salarios reales y en los términos de intercambio campo-ciudad, así como los índices de "rabia popular" mostrados aquí, no hacen sino confirmar este hecho.

Consistente con el objetivo de eliminar la hiperinflación en el menor tiempo y con los menores costos sociales posibles debería añadirse a la política salarial de acortamiento en el periodo de indexación salarial una nueva política de precios agrícolas. Se podría, por ejemplo, aplicar una indexación a los precios de garantía de una canasta de bienes agrícolas.

4.- *Políticas para reducir la violencia social*

Se puede decir que en el Perú actual hay un colapso en el sistema de reproducción social, en el sentido de la economía clásica. Por lo tanto, uno de los objetivos centrales de la política económica lo debe constituir la reducción de la brecha de la pobreza. Los gobiernos están usualmente interesados en cerrar "la brecha externa" o la "brecha fiscal". Sin embargo, el objetivo prioritario de todo gobierno debería ser el de cerrar la "brecha de la pobreza". El objetivo de estabilidad macroeconómica, de reproducción social, así lo exige.

Como se ha mostrado aquí, en los últimos años la brecha de la pobreza en el Perú se ha incrementado. Esto es un resultado de las características estructurales de la economía pero también es un resultado de la crisis económica (recesión con inflación) por la que atraviesa el Perú.

Según los determinantes de la brecha de la pobreza desarrollados aquí, una política para reducir tal brecha tendría que buscar: (a) acelerar el crecimiento económico; (b) reducir el crecimiento demográfico; y (c) reducir la desigualdad. Siendo los problemas (a) y (b) de más largo plazo, aquí se hará una discusión de las acciones para el corto plazo. Esto implica referirse principalmente a la política redistributiva. Y esta política significa hacer transferencias de ingresos para reducir la brecha. Las preguntas que tendrían que resolverse serían: ¿cuánto se debe y puede transferir? ¿a quiénes? ¿cómo hacerlo?

Si hubiera que cerrar la brecha de pobreza totalmente se tendría que transferir, de acuerdo a los cálculos hechos aquí, el 17% del PBI al 60% de la población. Esto significaría destinar casi todo el gasto público actual a este objetivo. Aún si se quisiera cerrar sólo parcialmente la brecha, digamos la mitad, se necesitaría transferir 8% del PBI al 60% de la población; o también 8% del PBI al 30% de la población.

Las magnitudes señaladas aquí deberían dejar bien en claro que un programa de erradicación de la pobreza extrema no puede ser visto como un programa marginal, ni como un programa que se puede atacar con fondos pequeños o residuales. Este programa no puede ser visto como copia de lo que se hace en los países desarrollados, donde pobreza extrema significa 2% de la población y la transferencia a realizar apenas 0.1% del PBI. En esos países hay un mar de riqueza con islas de pobreza, mientras que en el Perú hay un mar de pobreza con islas de riqueza.

La pobreza extrema en el Perú es un problema masivo. Y debe ser encarado como tal. En 1981/82 se intentó hacer un programa de cupones alimentarios para transferir un pequeño monto (menos que el salario mínimo de entonces) al 5% de las familias más pobres del Perú. El programa fracasó, entre otras cosas, porque no era posible que las autoridades de los gobiernos municipales pudieran discriminar el 5% más pobre en su localidad respectiva. La pobreza extrema era ya masiva para entonces. Hoy día la pirámide social de ingresos se ha achatado aún más, con lo cual la pobreza se ha extendido más. Por lo tanto, políticas muy selectivas, con intentos de discriminar grupos "muy pobres" (5%, 8% ó 10% de la población) estarán condenados al fracaso.

Una política para atacar la pobreza extrema no puede tampoco esperar que los pobres sientan un gran aumento en su bienestar pero que los ricos, quienes tendrían que financiar al programa, no lo sientan. (Hay que recordar que en 1970 el 1% más rico del Perú recibía casi un tercio del ingreso nacional). Como la transferencia implica utilizar una proporción importante del PBI, tiene que haber claridad en el diseño de la política y una efectiva concertación económica, social y política que la haga viable. El trabajo de Trillo y Vega (*supra*) muestra las opciones que hay para redireccionar el gasto público y elevar la tributación.

En cuanto a quienes deberían ser los receptores de la transferencia, en el Perú los grandes grupos de pobreza extrema incluyen a los campesinos (30%

de la población), los pequeños productores urbanos (otro 30%) y los hogares con jefes desempleados (8%-10%).

¿Cómo hacer las transferencias? Aquí se proponen algunos criterios para la acción.

(a) Transferencias directas al poder de compra

Se tendría que pensar en formas de transferencias directas de ingresos monetarios. Una forma podría darse a través de programas de empleo público, urbano y rural. A una tasa de salario mínimo establecida, toda persona que desee trabajar debería recibir este salario. Debido a que preparar proyectos para utilizar el empleo público resulta a veces difícil, la transferencia debería hacerse, en estos casos, aún sin la prestación de servicios. De esta manera el programa sería una mezcla de empleo público con seguro de desempleo.

La experiencia del Programa de Ayuda al Ingreso Temporal (PAIT) y las lecciones que se pueden extraer de este Programa, y de otros utilizados en varios países de América Latina —Chile, Brasil— deberían ser sistematizados y utilizados en un diseño eficiente de este tipo de programas.

(b) Transferencia directa en bienes y servicios

Aquí habría que pensar en programas que distribuyan bienes y servicios que satisfacen necesidades básicas de las familias pobres. Así, por el lado de nutrición se podría pensar en programas de desayuno escolar en todas las escuelas públicas del país. Hay aquí también una larga experiencia con estos programas que deberían servir para hacerla más eficiente. En el área de salud se podrían aplicar programas de atención a la madre gestante en áreas urbanas marginales y en las áreas rurales. También los programas de prevención constituyen líneas excelentes para la acción.

Los países desarrollados se diferencian de los subdesarrollados en un aspecto pocas veces advertido; tienen una gran abundancia de bienes y servicios públicos. En el Perú se debería hacer todo lo posible para aumentar la oferta de esos bienes y servicios públicos: servicios de agua-desagüe, transporte público, electricidad, vías de comunicación. En muchas áreas, como en pueblos jóvenes y comunidades campesinas, no es suficiente elevar el poder de compra de las familias para mejorar sus condiciones de vida. Esa política tiene que es-

tar acompañada de una expansión en la oferta de servicios públicos. Si no hay un sistema de agua-desagüe no es posible consumir este servicio, aún cuando se tenga mayor capacidad de compra, para citar un ejemplo.⁸

La calidad de los servicios públicos que típicamente suministra el Estado están en franca decadencia en el Perú, como es el caso de escuelas y hospitales. Habría que mejorar y expandir estos servicios. En particular habría que señalar que los gastos en salud es uno de los rubros que genera inestabilidad económica en las familias pobres. Un sistema de seguro de salud masivo así como un programa de prevención les reduciría la incertidumbre en gastos (y también en ingresos).

Sobre todas estas opciones, hay una estimación de los alcances y costos de un programa de emergencia dirigido a la pobreza urbana que se encuentra en Sotomayor y Vargas (*supra*).

(c) Transferencias en recursos y servicios productivos

Una parte importante de los grupos que sufren pobreza extrema se compone de productores de bienes y servicios, en pequeñas unidades productivas, tanto urbanas (el sector de microempresas) como rurales (la agricultura campesina). Un programa destinado a reducir la pobreza extrema también tendría que buscar la elevación de la capacidad productiva de estos sectores.

Estos programas se ubican usualmente dentro de las políticas de largo plazo. Se debería ampliar el acceso de estos productores a recursos, tecnología y a la capacitación productiva. Sin embargo hay mucho que se puede hacer en el corto plazo. En la agricultura campesina se podrían aplicar programas de crédito y extensión agrícola suministrados por el Estado. Hay varios estudios que muestran la existencia de tecnologías disponibles que están, además, siendo ya adoptadas por los campesinos, pero un buen programa de extensión podría acelerar ese proceso. (Figueroa, 1987, Cotlear, 1989). Para las microempresas urbanas León (*supra*) propone y discute un conjunto de medidas en esa misma dirección.

8. En efecto, según la encuesta de ENNIV de 1986, cerca de la mitad de hogares del Perú no tenía ni agua potable, ni desagüe ni electricidad. La carencia de estos servicios en las áreas rurales todavía mucho mayor.

Estos programas dirigidos a pequeños productores deben tener, sin embargo, una coherencia con la política macroeconómica. (Véase León, *supra*, y Sotomayor, *supra*) Si la demanda efectiva está estancada, o aun peor, si está en recesión, como ahora, estos programas no podrían tener viabilidad económica por falta de mercados. En el caso agrícola es aún más exigente esta condición: con una demanda agregada dada una mayor producción de la agricultura campesina llevaría a una caída en el ingreso campesino. Esto debido a la baja elasticidad-precio que tiene la demanda de bienes agrícolas.

En suma, una política de reducción de la pobreza extrema en el Perú de hoy significa movilizar recursos de una manera significativa. Implica tomar una parte importante del PBI y transferirlo a un segmento importante de la sociedad. No puede ser un programa marginal. Implica, también, una exigencia sobre la demanda efectiva en continuo aumento. Implica, por todo lo anterior, una política coherente con la política macroeconómica.

Estas medidas permitirían llegar a establecer el Ingreso Mínimo Garantizado (IMG) para la población. Así se podría reducir la violencia social que existe actualmente y contribuir a la estabilidad macroeconómica. En términos del Gráfico 2 habría que separar en el espacio de bienes una canasta que represente el IMG. Esta canasta la señalamos con h^0 para indicar que está asociada a H^0 , es decir al tamaño de la población. Así la frontera de producción Z^0 se transforma en la frontera de excedente, con el origen en h^0 , donde la reproducción social del sistema queda garantizada. Para el largo plazo, establecer el IMG significaría tener una economía que pueda operar con toda la flexibilidad necesaria en cuanto a los mecanismos del mercado. Ciertamente, el IMG tendría que ser el resultado de una concertación social.

5.- Políticas de Exportaciones de Corto Plazo

La eliminación de la hiperinflación llevaría, en términos de la Figura 2, de la situación a' a un punto de la recta Z^0 , tal como a . Un programa de reactivación, de elevación de la demanda interna, de mayores ingresos reales de la población, requeriría un desplazamiento de la recta Z^0 hacia, digamos, Z^1 . Esto requiere un aumento en la oferta de dólares es a través de las exportaciones. Esto se puede lograr por medio de un sub-sistema de relaciones de concertación entre el sector privado y el gobierno. Tello (*supra*) ha desarrollado varios esquemas para hacerlo. Su hallazgo empírico de que las exportaciones son poco sensibles a la tasa de cambio real lo llevan a proponer políticas de concerta-

ción entre el gobierno y los exportadores, basado en metas e incentivos específicos, que serían más efectivas que la política de devaluación.

Estos esquemas de concertación tendrán también efectos de largo plazo. Las inversiones en sectores dirigidos a las exportaciones pueden desarrollarse a través de una política que combine la concertación con una tasa de cambio real estable. Las devaluaciones son usualmente fuentes de inestabilidad macroeconómica. La política industrial de los llamados Países Recientemente Industrializados (Corea, Taiwan) ha consistido, en buena parte, de una política de concertación en un contexto de estabilidad económica. (Véase Cermeño, *supra*). En el Perú este esquema es mucho más promisorio porque para las exportaciones tradicionales hay que negociar con el capital extranjero y para las exportaciones de manufacturas hay que negociar con el sector privado nacional las condiciones ideales para la penetración a los mercados externos.

Ciertamente, un factor de inestabilidad macroeconómica lo constituye el problema de la deuda externa. Una política dirigida a enfrentarla debería buscar que la transferencia neta de recursos financieros hacia afuera sea positiva; es decir que el saldo de la balanza de capitales y de servicios financieros debería ser positivo o cero para el Perú. Así se aseguraría que las ganancias de divisas por exportaciones no sean desviadas a pagar la deuda sino sean íntegramente dirigidas a aumentar la oferta de divisas para la producción.

6.- Políticas de Largo Plazo

Una vez que la economía ha experimentado un proceso de franca recuperación y ha llegado a agotar la capacidad industrial instalada, y ha logrado establecer el IMG, las condiciones deben estar dadas para un proceso de acumulación del capital, es decir para expandir la frontera que impone la línea K^0 en la Figura 2. Así lo sugiere nuestra hipótesis sobre la lógica económica de los inversionistas.

¿Cómo hacer que el crecimiento económico sea a tasa altas, como las de los años 50 y 60 por ejemplo? ¿Cómo tener crecimiento estable, sin grandes fluctuaciones? ¿Cómo tener crecimiento con gran absorción de mano de obra de manera que se pueda alcanzar la frontera de la mano de obra H en la Figura 2?. Vega-Centeno y Garavito (*supra*) han hecho un ejercicio para simular varias posibles respuestas a estas preguntas.

El logro de estos objetivos de largo plazo solo pueden obtenerse desde las políticas de corto plazo. Esto es, precisamente, lo que se ha hecho aquí. Así, el logro de la estabilidad macroeconómica en el corto plazo tiene efectos para el largo plazo. Permite colocar la economía en una trayectoria de crecimiento económico.

Como políticas específicas para el largo plazo se pueden hacer más acciones, para reforzar aun más esa estabilidad macroeconómica. Esto significaría la conformación de un contexto macroeconómico para el desarrollo. Significaría que las acciones del Estado tendrían que estar orientadas a garantizar la estabilidad macroeconómica que mencionamos antes. Significaría también que el Estado debe inundar la economía de recursos y servicios públicos de los que adolece el Perú (infraestructura social, comunicaciones, eficiencia en los servicios de puertos y comunicaciones, eficiencia en los servicios de puertos y comunicaciones, generación y difusión de tecnología, recursos humanos). No se trata de tener un Estado controlista sino promotor y creador de un contexto favorable.

La lógica económica de los agentes económicos es una respuesta al contexto en que operan. Se ha criticado mucho, por ejemplo, a los empresarios peruanos por su lógica del corto plazo, es decir de la ganancia inmediata, en lugar del largo plazo; por su lógica de buscar la renta a través del privilegio en lugar de buscar la ganancia a través de la innovación y la inversión. Para cambiar esa lógica económica no hay que cambiar a los empresarios sino hay que cambiar el contexto macroeconómico. Por otra parte, los empresarios tendrían que tomar ese contexto como dado, ser contexto-aceptantes, en lugar de buscar de fijar el contexto, como ocurre actualmente. Allí es donde la lógica de la ganancia florecerá.

Debido a que la economía peruana es estructuralmente una economía de una gran incertidumbre, los empresarios tienen la lógica económica del corto plazo: buscan la recuperación del capital en el mínimo plazo y por ello entran en actividades de rápido retorno o especulativas. Su horizonte temporal es muy corto. Quieren recuperar su dinero en un par de años. Esta lógica ha sido reforzada en el presente con el contexto de hiperinflación, de violencia social y violencia subversiva. Se trata entonces de crear un nuevo contexto donde los empresarios entren a inversiones de larga maduración, a la lógica del largo plazo. Esto se habrá logrado cuando, por ejemplo, los empresarios piensen vivir en el Perú como jubilados y no como ahora donde la mayoría espera disfrutar su jubilación en Miami.

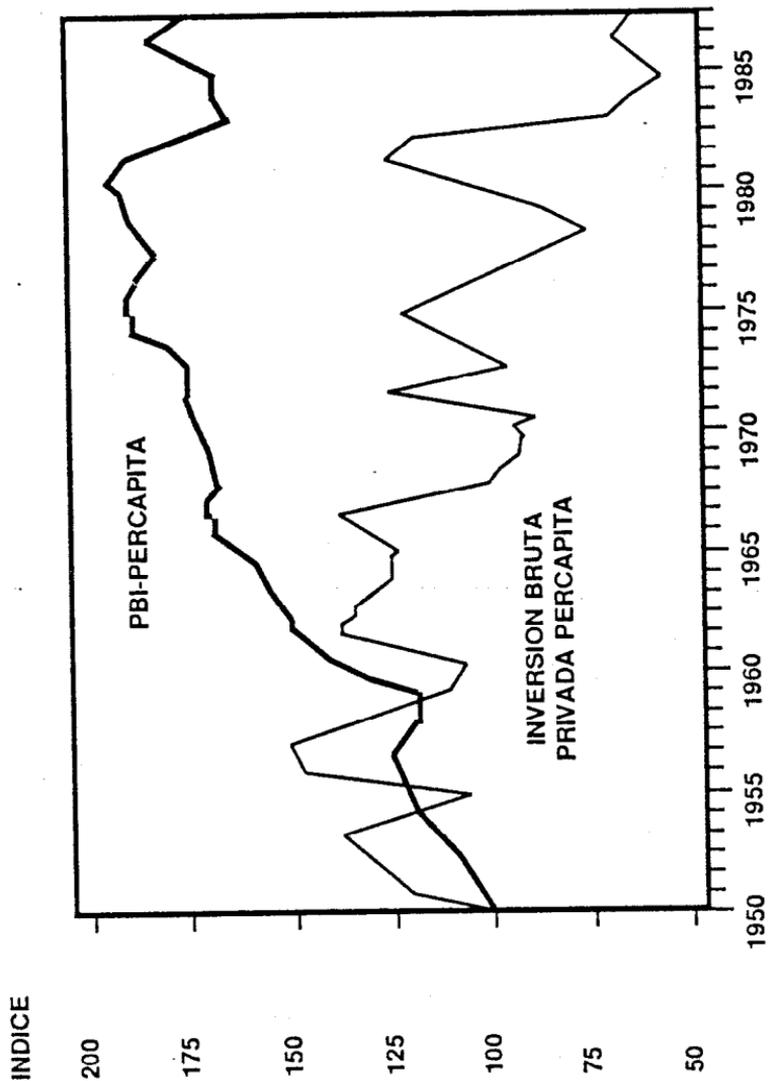
Ciertamente, el establecimiento de este contexto no es tarea solo de economistas. Es una cuestión que compete principalmente a las clases dirigentes. La crisis actual es resultado de la incompetencia de estas clases. Una perspectiva histórica de las interacciones entre el sector privado y el Estado aparece en Bonilla (*supra*) y Hunefeldt y Altamirano (*supra*).

La inestabilidad política, la falta de cautela y probidad en las acciones de los gobiernos en el manejo de la cosa pública están a la base de nuestros problemas. Esto puede calificarse como una falta de democracia. Llama la atención, por ejemplo, que un proceso de hiperinflación haya ocurrido en un país con institucionalidad democrática, con una reducción drástica de salarios reales y con un empobrecimiento masivo. Esto no es resultado de procesos económicos imperantes, sino de la interacción entre procesos económicos y políticos.

Si la primera transformación para el logro de un contexto de desarrollo tiene que ser la de conformar una democracia efectiva en el Perú, la segunda transformación tiene que ver con conseguir la modernización global de la economía y de la sociedad. En lo económico, la modernización no puede ser entendida como la simple importación de nuevos bienes de capital o insumos. Los desafíos del desarrollo económico, en un mundo cada vez más interdependiente, y con desarrollo tecnológico rápido, hay que enfrentarlos con recursos humanos de mejor calidad. Así será posible reducir el efecto de la restricción externa al crecimiento. No hay sustitutos a los recursos humanos de alta calidad.

Aunque esto es, en parte, un resultado del desarrollo económico, hay un espacio importante para elevar la calidad de los recursos humanos de manera exógena. Aquí el papel del Estado es central. Y las acciones tiene que tomarlas *ahora*.

FIGURA 1





CUADRO 1

PERU: TASAS DE CRECIMIENTO DEL PBI Y DE LA DISPONIBILIDAD DE DIVISAS (Z)

(Porcentajes)

	PBI (1)	Z (2)
1950-57	6.0	12.4
1958-59	1.6	- 9.4
1960-66	7.4	12.3
1967-69	2.6	- 6.8
1970-75	5.2	16.2
1976-78	0.9	-13.4
1979-81	4.9	19.8
1982-85	- 1.2	- 9.8
1986-87	8.2	- 6.4
1988	- 9.0	

Nota. La definición de Z es: valor de exportaciones más el saldo de la balanza de capitales más el saldo de la balanza de servicios financieros, todos ellos medidos en dólares y luego divididos por un índice de precios de importaciones.

Fuente: Vilcapoma (1989)

BIBLIOGRAFIA

- ALTIMIR, Oscar (1978). *La Dimensión de la Pobreza en América Latina*. Santiago: CEPAL.
- COTLEAR, Daniel (1989). *Desarrollo Campesino en los Andes*. Lima; Instituto de Estudios Peruanos.
- FIGUEROA, Adolfo (1986). "Producción y Distribución en el Capitalismo Sub-desarrollado". *Economía*, Vol. IX, Nos. 17-18.
- FIGUEROA, Adolfo (1987). *Productividad y Educación en la Agricultura Campesina de América Latina*. Rio de Janeiro: Programa ECIEL.
- VELASCO, Jackeline (1989) "Crisis y Movilización Popular". Publicaciones CISEPA, Departamento de Economía, PUC, No. 81.
- VILCAPOMA, Leopoldo (1989). "Restricción del Sector Externo al Crecimiento Económico". Publicaciones CISEPA, Departamento de Economía, PUC. No. 83.
- WEBB, Richard y A. Figueroa (1975). *Distribución del Ingreso en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

PUBLICACIONES CISEPA, SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO
Julio 1989

Publicaciones relacionadas al Proyecto Conjunto:
Opciones de Política Económica en el Perú Actual

Nº	Autor y Título
79	MANUEL LAJO, GUILLERMO REBOSIO, JACKELINE VELAZCO "Agroalimentación Dependiente y Opciones de Reactivación".
80	MARIO D. TELLO "La crisis del Sector Externo 1985-1988: Un Diagnóstico en el Corto Plazo".
81	JACKELINE VELAZCO, TATIANA VELAZCO, FELIX SULEN LAU "Crisis y Movilización Popular".
82	HERACLIO BONILLA, SOFIA VALENCIA, LUIS PEÑALOZA "Crisis Peruana: Una Perspectiva de Largo Plazo".
83	LEOPOLDO VILCAPOMA "La Restricción del Sector Externo al Crecimiento Económico".
84	OSCAR DANCOURT, IVORY YONG, KOEN HENDRICKX "Hiperinflación y Política Económica en el Perú: Una Interpretación".
85	CARLOS ADRIANZEN, DIEGO CISNEROS "Elementos para un programa de Estabilización".
86	MARGARITA TRILLO "Déficit Fiscal, Inflación, Crecimiento y la Política de Gasto Público, Perú, 1968-1988".
87	JOSE TAVERA "Liberalización de Aranceles: Efectos sobre la Producción, Empleo e Importaciones en el Corto Plazo".

Pedidos: Departamento de Economía, PUC, Apartado 1761 Lima 100, Perú.

Se terminó de imprimir en agosto de 1989 en los talleres de Servicio Copias Gráficas S.A. (R. I. 21587), Jr. Jorge Chávez 1059, Telf. 249693, Lima 5 Perú.



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU

REVISTAS

EDICIONES ANUALES

Anthropologica

Suscripción	US\$ 8.00
Número suelto	US\$ 10.00

Envío aéreo certificado:

América Latina	US\$ 4.50
Canadá y U.S.A.	US\$ 7.50
Europa	US\$ 8.00
Asia y Africa	US\$ 10.00

Boletín del Instituto Riva-Agüero

Debates en Sociología

Derecho

Suscripción	US\$ 6.40
Número suelto	US\$ 8.00

Envío aéreo certificado:

América Latina	US\$ 3.50
Canadá y U.S.A.	US\$ 4.00
Europa	US\$ 4.50
Asia y Africa	US\$ 5.00

EDICIONES SEMESTRALES

Areté

Economía

Espacio y Desarrollo

Histórica

Lexis

Pro Mathematica

Revista de la Universidad Católica/Nueva serie

Revista de Psicología

Revista de Química

Suscripción	US\$ 12.80
Número suelto	US\$ 8.00

Envío aéreo certificado:

Suscripción Número suelto

América Latina	US\$ 3.00	US\$ 1.50
Canadá y U.S.A.	US\$ 4.00	US\$ 2.00
Europa	US\$ 5.00	US\$ 2.50
Asia y Africa	US\$ 6.00	US\$ 3.00