

El modelo económico adoptado por el Proyecto de Constitución de 1993

Entrevista a Jorge González Izquierdo.

Para muchos, uno de los cambios de mayor importancia que ofrece el Proyecto constitucional de 1993 se encuentra en el capítulo referido al régimen económico. Al respecto, también hay quienes han opinado que al convertirse en norma constitucional las inversiones no tardarán en llegar y el país podrá salir de la gran recesión en que se encuentra.

IUS ET VERITAS atenta a la importancia del referido tema, con la finalidad de escuchar la opinión y el análisis que desde el enfoque de las Ciencias Económicas pudiera brindar algún especialista, entrevistó a Jorge González Izquierdo, Decano de la Facultad de Economía de la Universidad del Pacífico y Decano del Colegio de Economistas de Lima.

La presente entrevista ha sido realizada y editada por Huáscar Ezcurra Rivero y Mariana Moreyra Mujica, miembros de nuestra revista.

Tanto la Constitución de 1979 como el Proyecto de Constitución de 1993 hablan de una economía social de mercado; pero, evidentemente, no estamos ante un mismo régimen económico, ¿qué diferencias encuentra entre ambos?

Efectivamente, ambos textos, hablan de economía social de mercado; sin embargo, entre las dos hay un abismo de diferencia.

En la Constitución de 1979 se puso el nombre de economía social de mercado, pero en los artículos siguientes -que son los que se supone le dan contenido a ese concepto-, se incurre en una serie de contradicciones y en algunos casos, se establecen aspectos totalmente opuestos a lo que es una economía social de mercado. La explicación que yo encuentro es que gran parte de ese capítulo económico fue el resultado de negociaciones entre el PPC, el APRA y la

izquierda. Entonces, lógicamente se mezclaron cosas totalmente divergentes en algunos casos y opuestas en otros, con algunos vacíos; lo de economía social de mercado al final era puro nombre, pura etiqueta.

Lo que ha hecho esta Constitución es limpiar esas cosas, pero desde mi punto de vista se ha ido -como un péndulo- de una esquina a otra. Es cierto que se han quitado muchas de las incoherencias que tenía el capítulo económico anterior, pero se ha centrado solamente en el componente economía de mercado puro.

La economía social de mercado nos dice en esencia esto: al mercado como sistema debemos dejarlo solo que haga su trabajo. ¿Cuál es su trabajo? Organizar la economía y hacer que se produzca lo máximo con lo poco o lo mucho que tengamos. Dejémoslo, no nos metamos con él. Pero este orden económico, como trabaja con seres humanos genera relaciones sociales, un orden social. Para los

liberales el orden social que emana del mercado es justo; para mí no. Entonces, tiene que haber al lado del mercado alguien que se preocupe de la igualdad de oportunidades y de la justicia social; ese alguien para mí debe ser el Estado.

El Estado puede perfectamente coexistir con el mercado, cada uno haciendo lo suyo. El mercado preocupándose de la economía y el Estado preocupándose de construir en igualdad de oportunidades y de convertirse en el garante de la justicia social. Por lo tanto, estos dos conceptos forman la economía social de mercado.

Lo que está pasando con la Constitución aprobada es que se le ha dado mucho peso al mercado como sistema económico y no se ha dado importancia al Estado en su función social. Nos hemos ido al otro extremo pero, de hecho, por lo menos no tiene las incoherencias y desatinos que tiene el capítulo económico de la Constitución de 1979.

¿ Considera que la política económica implementada por el gobierno se encuentra realmente dentro del esquema de una economía social de mercado?

De ninguna manera. Lo que hizo el gobierno del ex-Presidente Belaunde, el gobierno del ex-Presidente García y lo que ha venido haciendo en estos tres años el gobierno de Fujimori, no está dentro de los preceptos de una economía social de mercado.

Una de las cosas que sostiene la economía social de mercado es que en todo momento el gobierno de turno debe mantener los denominados equilibrios básicos de una economía. Así como una persona, para que esté sana, tiene que tener en su nivel la temperatura, la presión arterial, las pulsaciones, una economía también tiene que tener ciertas cosas mínimas en su nivel: los equilibrios macroeconómicos; uno de ellos es, por ejemplo, el equilibrio del presupuesto público. Tanto el gobierno de Belaunde como el de

García hicieron "tabla rasa" de los equilibrios macroeconómicos básicos.

Este gobierno sí los está respetando, pero peca en la parte social. Lo que ha estado haciendo en estos tres años el gobierno del Presidente Fujimori, ha sido lo que se llama una economía de mercado pura y no le ha dado el contenido social que debe tener todo esfuerzo de desarrollo económico.

En ese sentido, creo que hasta

el día de hoy, el concepto de economía social de mercado no pasa de ser una etiqueta o, como decimos los peruanos, no pasa de ser "letra muerta".

En su opinión, ¿cuáles son los puntos que aún deben ser corregidos en el programa económico?

Durante el año 1993, creo que se han dado mejoras importantes en la situación económica del Perú y hay que reconocerlo. Yo me guió fundamentalmente por dos indicadores. Uno es la inflación; hasta diciembre del año pasado -y me atrevería a decir hasta marzo del presente año- la inflación estaba en un promedio mensual de 3.5%, un promedio terco que no podía bajarse. Algunos meses estaba por debajo, pero siempre había fuerzas que la hacían volver a subir y algunos meses iba por encima pero también había fuerzas que la hacían volver a bajar. Sin embargo, a partir de abril de este año se ha bajado ese piso y hemos ido de 3.5% a 2% mensual.

Entre abril y octubre, que es la última cifra, ya la inflación está en un promedio de 2% mensual, lo cual me lleva a decir que no es algo momentáneo o pasajero. Esto es, evidentemente, una mejora muy importante. Creo que si la política monetaria del Banco Central -que es la que para mí explica por qué se ha bajado este piso- recién comenzó a implementarse desde enero de este año, se sigue instrumentalizando unos ocho o diez

meses más, la inflación va a ser liquidada; para mí esto ocurrirá cuando llegue a un promedio de entre 1% y 1.5% mensual. Esa ya es una inflación con la que el Perú puede vivir, es una inflación normal, como la temperatura normal de una persona.

El segundo indicador que me lleva a decir que este año ha mejorado la situación económica, es que la producción está reactivándose. Este año vamos a crecer alrededor de 7%. Es un crecimiento importante, pero que yo llamo un crecimiento sin empleo, un crecimiento que la gente no siente. ¿Por qué? Porque estamos saliendo de un hoyo. En los tres primeros trimestres de 1992 la economía peruana cayó mucho y ahora estamos saliendo de ese hoyo. Cuando esto pasa, se puede experimentar crecimientos porcentuales muy importantes, pero crecimientos absolutos muy pequeños. Por eso es que la gente no lo siente todavía. Entonces, este año vamos a crecer siete puntos, que es un crecimiento muy importante en términos porcentuales, pero que no ha traído aparejado una mejora en la situación del empleo, del salario. En consecuencia, si esa tendencia se consolida en los próximos años, recién ahí vamos a comenzar a sentir que ese crecimiento se traduce en bienestar.

Sin embargo, hoy en día, el gobierno se enfrenta a tres problemas que debe resolver si es que quiere que 1994 sea un año en que se consoliden estas tendencias positivas en el campo económico.

El primer problema que tiene que resolver es cómo hacer para que aumenten sus ingresos tributarios, porque así como si a una persona no le aumentan el sueldo no puede gastar más, con un gobierno es lo mismo: si no se le aumenta el sueldo -que son sus ingresos tributarios- no puede gastar más. Sin embargo, las presiones por el gasto son terribles. En primer lugar, el gasto social que el gobierno viene anunciando y no hace porque no tiene el dinero; y, en segundo lugar, las presiones por un mayor gasto que vienen del compromiso que ha asumido este go-

“Para lo liberales el orden social que emana del mercado es justo; para mí no. Entonces, tiene que haber al lado del mercado alguien que se preocupe de la igualdad de oportunidades y de la justicia social; ese alguien para mí debe ser el Estado”

bierno, en enero de este año, de pagar la deuda externa. Es un compromiso que ha asumido con el Fondo Monetario Internacional y debemos tener en cuenta que el servicio de la deuda externa es creciente de acá a 1995. El gobierno tiene que generar superávit para poder afrontar esos gastos. Pero, ¿cómo genero superávit si mis ingresos no suben? La única forma es controlar gastos. Este problema le está trayendo muchos dolores de cabeza al gobierno. Además, en su desesperación por tener dinero, hace uso de los llamados impuestos antitécnicos, que terminan complicándole la vida a los productores nacionales, le quitan competitividad frente a los productores extranjeros, le complican las exportaciones, etc. Ese tipo de cosas las tiene que resolver ya el gobierno, porque han pasado tres años y se está haciendo insostenible la situación.

El segundo problema que tiene que resolver es el de la deuda externa. Ha arreglado con los organismos multilaterales, ha arreglado con los gobiernos, y con esos arreglos ya está pagando mucho. Mucha gente no sabe que el gobierno en tres años ha estado pagando un promedio de 600 millones de dólares anuales de su bolsillo. El gobierno hace propaganda y dice que vienen 1,000 millones; claro, pero paga 1,600, entonces esos 600 los saca de su bolsillo. Además, ahora tiene que arreglar con un tercer acreedor que son los bancos privados

extranjeros, y ahí estamos hablando de una deuda de 6,300 millones de dólares. Realmente, el gobierno no va a poder servir esa deuda. Entonces, tiene que haber una reestructuración total para poder dar también algo a los bancos privados.

Y el tercer problema que tiene que resolverse, es que el gobierno debe comenzar a hacer política social, no solamente política económica. Cuando hablo de política social no sólo me refiero a emergencia social, que es el FONCODES. Lo que el gobierno está haciendo con el FONCODES es de emergencia, pero no está dando un tratamiento adecuado al problema social. Yo reclamo que se haga política social más allá del FONCODES. Para mí, hacer política social es que a través de su gasto privilegie a cuatro sectores de la sociedad peruana,

que son: educación, salud, seguridad e infraestructura públicas, para que estén al alcance de todos. El Presidente acaba de anunciar que va a seguir construyendo escuelas por todo el Perú, lo cual me parece correcto. Sin

embargo, creo que está haciendo la mitad de las cosas, porque hacer un colegio o un aula de cemento es una mejora con respecto al pasado y no se puede desconocer, pero si se considera que eso es todo, el Presidente está en un error. Si al frente de ese salón no se pone un profesor bien capacitado, bien entrenado, actualizado y bien pagado, entonces de

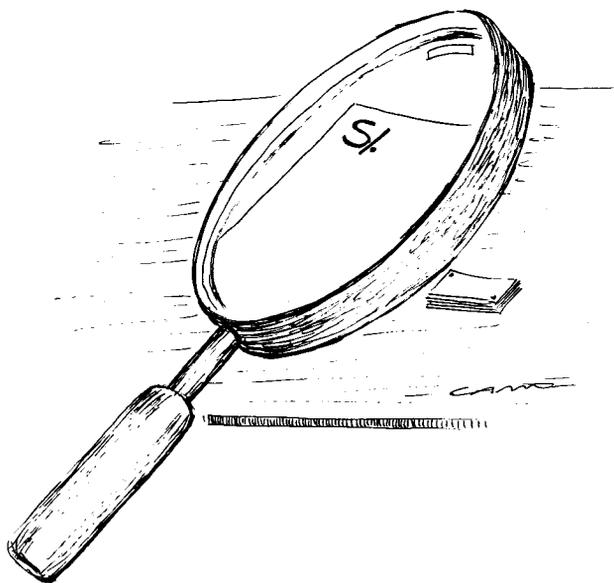
poco o nada va a servir construir aulas. De otro lado, si al salón asisten niños que no se han alimentado bien, no van a poder entender lo que se les enseñe. En otras palabras, lo que yo estoy diciendo es que no solamente se gaste en capital físico, sino que, sobre todo, se tiene que gastar en capital humano.

¿De qué manera podría combatirse la gran recesión existente, pero sin generar inflación que distorsione el programa?

Miren, así como la medicina no encuentra cómo curar el cáncer o el SIDA, la ciencia económica no ha podido encontrar hasta hoy cómo acabar con la inflación sin causar recesión. Es un problema irresoluto hasta ahora. Lo que sucede es que uno tiene que acabar con la inflación minimizando el costo, pero siempre va a haber costo. La pericia del equipo económico del gobierno está en que si el costo es diez, deben reducirlo a cinco o a tres. Pretender que no haya costo es muy difícil, se puede lograr por un año o dos años; ahí está el experimento aprista: el año 1986 y el año 1987 se bajó en inflación, se creció y después ¿qué vino?, vino la hiperinflación.

Por ende, lo que hay que lograr en términos prácticos es acabar con la inflación, minimizando el costo social. Lo que le he venido exigiendo a este gobierno desde hace años es que "mate" la inflación. Lamentablemente, se preocupó de otros objetivos y, al final, tuvimos que coexistir con inflación y con recesión, o sea, tuvimos el peor de los males. Desde enero se ha preocupado por "matar" la inflación, y ya la está acabando; yo creo que en ocho o diez meses más se liquida el asunto y luego hay que convencer a la gente de que la inflación está liquidada. Recién en ese momento nos vamos a preocupar del crecimiento y del desarrollo económico; porque crecer, acabando con la inflación es muy difícil.

En los últimos meses se ha estado generando una inflación bastante baja en relación a meses ante-



riores, ¿piensa que estamos entrando a una etapa en la cual el programa de ajuste comienza a dar sus frutos?

Definitivamente. Yo creo que son dos los factores que están explicando esta caída de la inflación.

Uno, el hecho de que el Banco Central cambió su política monetaria desde enero de este año. La "maquinita", lo que nosotros llamamos emisión, ha crecido cada vez menos mes a mes, al extremo que el promedio mensual de los últimos meses es de 1%. En la medida que la política monetaria se siga manteniendo así por unos meses más, yo creo que liquidamos el asunto.

El segundo factor es que la devaluación ha sido menor. El ritmo de devaluación ha caído, y todos sabemos que si el dólar sube menos, los precios suben menos, entonces, este ha sido un segundo factor que está explicando por qué hemos caído a inflaciones del orden del 1.5%. Inclusive, pienso que si la devaluación comenzara a acelerarse, podría mantenerse el promedio del 2% siempre que el BCR mantenga fuerte su política monetaria. Por lo tanto, no hay ninguna razón para que en 1994 tengamos una inflación superior al 20%. Si terminamos con una inflación superior al 20% es que ha habido un mal manejo de la política económica.

Cambiando de tema, hay quienes opinan que una Constitución no debe optar por un determinado modelo económico, debido a que siendo la economía algo tan cambiante, la realidad podría obligar al gobierno de turno a rebasar el modelo consagrado.

En su opinión, ¿se estaría confundiendo el régimen económico en la Constitución de 1993 con el programa económico coyuntural del Presidente Fujimori?

En una Constitución van los principios generales, dentro de los cuales puedo moverme pero sin salirme de sus límites.

El problema es que ya tenemos Constitución, pero para que ésta opere en la vida real y rinda sus frutos vamos a tener que llenar el vacío existente entre los principios generales y la vida real. Ese vacío ¿cómo se llena? Se llena con normas que lleven los principios generales a la vida real. En una Constitución deben ir los principios generales del orden económico y social. Actualmente, en la historia del mundo se conocen tres tipos de órdenes: el estatismo o el centralismo a ultranza, que ya la historia sepultó; por otro lado, el liberalismo a ultranza; y en el medio, una amplia gama de posibilidades. Una de ellas es la economía social de mercado.

Una Constitución no puede ser detallista, en ella se establecen los grandes principios dentro de los cuales tienes una amplia movilidad pero de los cuales no te puedes salir. Las leyes y sus reglamentos, en cambio, son los que me acercan a la vida real.

¿Usted cree que la Constitución de 1993 peca de detallista?

Para mi gusto es excesivamente reglamentarista. Por ejemplo, tiene algunos artículos que dicen que hay que pagar la deuda externa. Eso nunca debió estar en la Constitución; eso es materia de política económica y ahí sí le doy la razón a la gente que piensa eso. De repente en un periodo puedo pagar y en otro no. Pero la Constitución no me va a obligar a pagar la deuda externa, esa es

una cuestión de coyuntura. Puedo incluso llegar a un acuerdo con el acreedor, ofreciéndole pagar la deuda a partir del próximo año. ¿Por qué la Constitución me va a decir que tengo que pagar? En ese sentido he criticado la Constitución, pues es excesivamente detallista, reglamentarista. Para mi gusto dieciséis artículos, en vez de los cincuentidós que tiene el régimen económico, hubiera sido suficiente.

Quienes defienden el Proyecto de Constitución de 1993 señalan

que el capítulo referido al régimen económico garantiza el desarrollo, porque fomentará sin duda las inversiones nacionales y extranjeras. ¿Está usted de acuerdo con dicha afirmación?

"... se ha pecado por defecto, se le ha dado mucho peso al componente economía de mercado puro, y no se le ha dado el mismo peso al componente Estado como encargado de construir igualdad de oportunidades entre los peruanos y como encargado de ser el supremo garante de la justicia social"

Es cierto que la Constitución contiene normas que estimulan la actividad privada y la inversión, sea nacional o extranjera. Por ejemplo, cuando dice que la inversión privada, nacional o extranjera, va a tener las mismas reglas, eso es algo que estimula al extranjero. Pero lo que fundamentalmente le interesa a un inversionista para traer su capital de afuera no es tanto lo que está en la Constitución -porque la historia nos demuestra que los gobiernos si quieren hacen caso omiso de la Constitución y no pasa nada- sino tener la percepción de que la política de economía de mercado va a seguir por muchos años más. Eso es lo único que asegura que un

inversionista traiga su dinero; para mí eso no lo asegura la Constitución, porque mañana -Dios no lo quiera- sube un régimen populista y se produce un giro de 180 grados: comienza a subir aranceles, a prohibir importaciones, etc., y se acabó la economía de mercado.

La única forma correcta de asegurar que eso va a durar muchos años es logrando que el ciudadano común y corriente comience a percibir que este sistema económico de mercado le da beneficios. Si la gente siente el beneficio, entonces va a ser muy difícil que algún gobierno de turno se atreva a dar un giro de 180 grados. Les pongo un ejemplo concreto. En Chile, durante los diecisiete años que duró Pinochet, hubo un grupo de economistas vinculados a la Democracia Cristiana chilena que le hicieron la vida imposible a los economistas del gobierno. Decían que la política económica estaba equivocada, que había que cambiarla. Luego, cuando entra Aylwin, esos economistas van al poder -el actual ministro de Hacienda era la cabeza de ellos- y no modificaron un ápice la política económica, porque se dieron cuenta que el pueblo estaba consciente de que esa política le había traído bienestar, y por ello, cualquier cambio iba a ser rechazado. Esa es la única forma de garantizar que una política de economía de mercado no tenga un cambio mañana. Eso no lo garantiza ninguna Constitución, ninguna ley. La experiencia nos demuestra que el gobierno de turno puede pasar por encima de lo que diga la Constitución, y la gente lo sabe. Entonces lo que tiene que hacer el Presidente Fujimori es que, a la brevedad posible, el peruano común y corriente sienta que está mejorando, porque si no siente eso, sí va a prestar oídos a otro que le ofrezca cambios.

Sin duda, la seguridad jurídica cumple un papel fundamental en un modelo económico que pretende atraer inversiones. En su opinión, ¿consagra el Proyecto de Constitución dicho papel?

Sí lo consagra. Incluso antes que se apruebe esta Constitución, ya se

había dado la Ley de Fomento a la Inversión Privada, en la que se estipula, por ejemplo, la figura del -contrato ley- por la cual el gobierno firma con un inversionista privado, nacional o extranjero, un contrato, y le garantiza por diez años que las condiciones que están vigentes al momento de la firma no le van a ser cambiadas. Por ejemplo, si al momento de la firma el IGV es 18%, ese porcentaje se va a mantener, para ese inversionista, por diez años. Antes que se diera esta Constitución ya había salido esta ley, y esto nos dice lo parcial que es una Constitución en términos de seguridad. Es posible también que el día de mañana otro gobierno derogue esa ley. En ese sentido, es relativa para mí la seguridad que otorga el marco jurídico a un inversionista.

Doctor, en el tema de los contratos, el Proyecto aprobado por el CCD incluye innovaciones importantes, consagrando que los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes o disposiciones de otra clase y que los llamados contratos-ley tampoco pueden ser modificados legislativamente. ¿Cuál es su opinión al respecto?

Me parece muy bien que sea así, y ojalá que los gobiernos del día de mañana internalicen esto y no encuentren la salida fácil para "sacarle la vuel-

ta" a todas estas formas de seguridad que se han consagrado en la nueva Constitución.

¿Cuál es la importancia de otorgar una verdadera protección a los derechos de propiedad en un modelo como el adoptado por el Proyecto? En su opinión, ¿el Proyecto resulta adecuado en este sentido?

Una economía de mercado tiene tres pilares, si uno de estos falta, se cae el concepto de economía de mercado. ¿Cuáles son esos tres pilares? Primero, la libertad económica del individuo; segundo, la propiedad; y tercero, la competencia.

La libertad me dice que un ser humano es libre de invertir su capital en donde crea conveniente y el gobierno no debe intervenir para prohibirle nada. Si quiere traer importaciones o poner una empresa en Tacna o

en Iquitos, el gobierno no se lo debe prohibir.

El segundo concepto, que es el de propiedad, tiene dos aristas. Una economía de mercado, para que funcione bien, tiene que tener claramente delimitados los derechos de propiedad, pero, además, tiene que haber un sistema institucional que me garantice esos derechos de propiedad, es decir, que cuando alguien más fuerte que yo me



quiera quitar mi propiedad, exista quien me defienda. Por ejemplo, hoy en día, en el sector agrícola en el Perú, no están claramente delimitados los derechos de propiedad. Por consiguiente, no se puede llevar el mercado al agro, porque fracasa. ¿Quién va a invertir su dinero, su trabajo, sus años de vida, si nadie le garantiza que lo que tiene es suyo y que no se lo van a quitar? Nadie se va a embarcar en proyectos de mediano y largo plazo porque no tiene esa seguridad. Entonces eso es muy importante.

El tercero es la competencia. Esto implica la ausencia de monopolios, no debe haber grupos de poder, económicos ni políticos, que impongan sus ideas. Sin estos tres pilares, no hay mercado.

¿Cuál es el rol que debe cumplir el Poder Judicial para lograr que el país sea atractivo para la inversión?

Bueno, de alguna manera ya lo he contestado. El Poder Judicial es una parte del sistema institucional de defensa de los derechos de propiedad. Este Poder Judicial tiene que dar la impresión de que es justo, porque si es corrupto, entonces los derechos de propiedad corren el peligro de no estar correctamente defendidos, y ahí flaquea otra vez la economía de mercado.

¿Cuál es, en su opinión, el rol que el texto del Proyecto de Constitución de 1993 le atribuye al Estado en la economía?

Vean, es lo que decía al comienzo, allí se ha fallado. Lo único que

se ha establecido es que el Estado debe gastar en áreas como la educación, la salud, la seguridad, etc. A mí me hubiera gustado, por ejemplo, que se explique el rol promotor del Estado; el Estado dentro de una economía social de mercado debe tener un rol de promoción y un rol subsidiario. ¿Qué quiere decir subsidiario? Que cuando la iniciativa privada falla, pero es necesario que exista algo, el Estado lo debe hacer. Por ejemplo, si hay una comunidad indígena que está aislada, y nadie va a construir una carretera allí porque sabe que no va a recuperar su inversión, ¿quién tiene que hacer eso? El Estado, porque ese es su rol subsidiario. Y su rol promotor es, fundamentalmente, hacer que la gente resuelva sus propios problemas, es decir, ayudar a la gente a que se autoayude. El Estado puede hacer dos cosas: o hacer las cosas por los particulares, o motivar a éstos para que resuelvan sus propios problemas. La primera actitud es la del Estado paternalista, intervencionista. En el segundo caso estamos ante el típico Estado promotor. Eso hubiera querido que esté en la Constitución y no está. Esas son las cosas que hay que precisar para que el gobierno no caiga en el error en que ha caído de regalar cosas y hacer creer que así soluciona los problemas. Toda vez que yo quiero solucionar un problema debo hacer participar a la comunidad en su solución, porque ellos saben mejor que nadie lo que les hace falta. Ese es el principio fundamental que falta en la Constitución.

En el texto constitucional de 1979 hay un artículo que faculta al Estado a intervenir la actividad económica en situación de crisis grave o

de emergencia. Dicho precepto ha sido eliminado en el Proyecto. ¿Cuál es su opinión al respecto?

Me parece correcto, porque ese precepto abría las puertas para que por ahí entre cualquier cosa, alegando que se trata de un caso de emergencia. Y luego vaya usted a discutir, cuando el daño ya está hecho, si estábamos o no ante un caso de emergencia.

Finalmente, ¿considera usted que era necesaria una reforma constitucional en la parte referida al régimen económico? Mucho se ha hablado sobre que dicho capítulo justifica la nueva Constitución. ¿Cuál es su opinión?

Yo estoy plenamente de acuerdo en que se necesitaba una reforma completa del régimen económico, porque como dije antes, la Constitución de 1979 tenía muchas contradicciones y vacíos en este punto. El problema es que ahora se ha pecado por defecto, se le ha dado mucho peso al componente economía de mercado puro, y no se le ha dado el mismo peso al componente Estado como encargado de construir igualdad de oportunidades entre los peruanos y como encargado de ser el supremo garante de la justicia social. Ha faltado, por ejemplo, como ya lo dije, definir el rol promotor del Estado, de manera que quede bien claro en la mente de la gente, de los que vienen después, lo que es una economía social de mercado. Respondiendo a la pregunta, yo creo que era necesaria una revisión profunda del régimen económico en la Constitución de 1979. ■