

EL COSTO DE RESCATAR AL EMPRESARIADO PERUANO

Por Raúl Mauro

En 2008, el mundo afrontó una de las mayores crisis económicas y financieras no vistas desde los años treinta. Como respuesta, los países industrializados no dudaron en aplicar una serie de paquetes económicos multimillonarios orientados a rescatar principalmente a las empresas. Otro tanto tuvieron que hacer para incentivar el consumo de las familias. Como resultado de estas intervenciones, los Estados quedaron severamente endeudados lo que les limitó la operación óptima de sus servicios públicos. Por esta última razón, una oleada de soluciones cooperativas entre el sector público y el sector privado fue promovida para aprovechar los recursos frescos del último para financiar la infraestructura y los servicios públicos del primero.

A diferencia de los países industrializados, el Perú está incorporando estos nuevos mecanismos de cooperación pública y privada para rescatar a unas cuantas empresas seleccionadas con recursos del Estado. No es la primera vez que el Estado peruano está ejecutando semejante transgresión a la teología del libre mercado. Recuérdese por ejemplo el salvataje al Banco Latino ocurrido en 1998, como un esfuerzo para mitigar los efectos recesivos originados por la crisis financiera rusa. Pero queda claro que existe en nuestro medio un discurso que privilegia las iniciativas estatales de rescate económico a favor de las empresas, mientras que se niega sistemática y religiosamente cualquier intento de ayuda a las familias trabajadoras, como por ejemplo a través de un aumento del salario mínimo.

Lo cierto es que la votación en mayoría lograda por el Congreso a favor del Proyecto de Ley 3690 (ahora ley 30264, promulgada el 15.11.2014), por el que se propone "medidas para promover el crecimiento económico" se constituiría en uno de los esfuerzos más grandes y escandalosos del sector privado para favorecerse de los ingentes recursos acumulados por el Estado durante la última década.

Todo este proceso por supuesto, se encuentra velado ante la opinión pública al confluir dos discursos interesados en capturar los recursos frescos custodiados el Tesoro peruano. El primero de ellos, el discurso de la crisis económica y la "tramitología" o "permisología". De acuerdo con este discurso, es el Estado con sus excesivos trámites, reglamentos y permisos el culpable de que la economía no pueda seguir creciendo. El segundo de los discursos, es que el Estado descentralizado hasta la fecha es ineficiente y corrupto para ejecutar recursos y bajar la pobreza; por lo tanto, lo más conveniente es que el sector privado con su presunta eficiencia y efectividad asuma los roles del Estado en los que este es claramente ineficiente.

Explicaré con más detalle porqué estos discursos son falsos y como es que ahora se intenta consolidar la captura del Estado de una manera limpia, estética y sin mayor aspaviento frente a la sociedad desinformada.

"ME SOBREENDEUDO, PERO SOY EFICIENTE"

De acuerdo con las cifras proporcionadas por el BCR, desde el 2do trimestre de 2013, el nivel de endeudamiento de mediano y largo plazo del sector privado ha crecido muy por encima del correspondiente nivel de endeudamiento del sector público. Las cifras en la tabla más abajo, que representan millones de dólares nos dicen que a junio del presente año el sector privado tiene un nivel de endeudamiento con el sector externo que supera al sector público en más de 8.7 mil millones de dólares. Esto ha conducido a que el endeudamiento del sector privado represente el 15.9% del PBI nacional. Si le añadimos el endeudamiento de corto plazo que es prácticamente el 100% por cuenta del sector privado tenemos que la deuda externa privada total a mediados de 2014 representa el 19.4% del PBI.

Cuadro N° 1: Posición de Activos y Pasivos Internacionales
(Niveles a fin de periodo en millones de US\$) 1/

	2012				2013				2014		
	Mar.	Jun.	Set.	Dic.	Mar.	Jun.	Set.	Dic.	Mar.	Jun.	Set.
I. ACTIVOS	89,878	90,267	95,355	100,222	106,971	102,094	102,546	102,092	102,821	103,657	103,261
1. Activos de reserva del BCRP	55,843	57,281	61,240	64,049	67,975	66,735	66,825	65,710	65,000	64,684	64,498
2. Activos del sistema financiero (sin BCRP) 2/	19,997	19,946	21,141	22,823	24,980	22,798	23,122	23,778	24,922	26,360	26,285
3. Otros activos	14,038	13,040	12,974	13,350	14,016	12,561	12,600	12,604	12,900	12,614	12,477
II. PASIVOS	131,176	133,522	139,778	146,084	153,504	151,886	154,219	154,701	156,842	159,821	162,963
1. Bonos y deuda externa total privada y pública 3/	52,927	54,887	58,001	59,376	62,690	61,872	61,295	60,823	60,842	61,649	63,465
a. Mediano y largo plazo	45,487	47,235	50,254	50,435	52,463	53,324	54,463	54,763	54,763	55,320	56,309
Sector privado 4/	19,610	20,981	23,819	23,982	26,143	28,734	29,647	30,341	31,458	31,278	32,505
Sector público (i-ii+iii) 5/	25,877	26,254	26,435	26,452	26,321	24,589	24,816	24,032	23,305	24,042	23,803
i. Deuda pública externa	20,614	20,498	20,498	20,402	20,140	18,647	18,891	18,778	18,739	19,810	20,074
ii. Títulos del mercado externo adquiridos por residentes	548	489	642	957	1,292	1,243	1,267	1,298	1,353	1,428	1,465
iii. Títulos del mercado interno adquiridos por no residentes	5,811	6,245	6,580	7,008	7,472	7,185	7,192	6,552	5,919	5,660	5,195
b. Corto plazo	7,440	7,651	7,747	8,941,4	10,227	8,549	6,833	6,450	6,079	6,330	7,156
Sistema financiero (sin BCRP) 4/	2,688	2,831	3,106	003	4,953	3,491	2,211	2,026	1,761	2,003	2,621
BCRP 6/	54	56	80	57	57	52	95	47	46	102	46
Otros 7/	4,698	4,764	4,562	4,881	5,217	5,005	4,526	4,376	4,272	4,224	4,489
2. Inversión directa	54,396	56,153	58,745	62,559	66,704	68,287	70,896	71,857	74,422	76,334	77,379
3. Participación de capital	23,852	22,481	23,032	24,149	24,109	21,727	22,027	22,021	21,585	21,837	22,119

1/ Preliminar. La información de este cuadro se ha actualizado en la Nota Semanal N°44 (21 de noviembre de 2014). El calendario anual de publicación de estas estadísticas se presenta en la página vii de esta Nota.

2/ Incluye activos en moneda nacional contra no residentes.

3/ La deuda pública externa comprende la deuda del Gobierno Central y de las empresas públicas.

4/ Incluye obligaciones en moneda nacional como no residentes.

5/ Los bonos de gobierno emitidos en el exterior y en poder de residentes se excluyen de los pasivos externos del sector público. Los bonos del gobierno emitidos localmente, en poder de no residentes, se incluyen en los pasivos externos de este mismo sector.

6/ Incluye Certificados de Depósito emitidos por el BCRP.

7/ Incluye principalmente deuda de corto plazo del sector privado no financiero.

Fuente: BCRP, MEF, Cavali SA, ICLV, Proinversión, BIS y empresas.

Elaboración: Gerencia de Información y Análisis Económico - Subgerencia de Estadísticas Macroeconómicas.

El sector público, por su parte, ha hecho su trabajo disciplinadamente desde los años noventa. Luego de ordenar las cuentas públicas y reinsertarse al sistema financiero internacional, el tótem del equilibrio fiscal se ha mantenido incólume como herramienta

central de la gestión pública, a pesar de los altos costos de la corrupción y de las ineficiencias del que adolece nuestra precaria institucionalidad pública. Esto le ha permitido al Estado reducir las presiones propias del sistema financiero internacional ante la mejora en la sostenibilidad

del manejo de la deuda externa pública. Con datos a septiembre de 2014, la deuda pública representa apenas el 9.8% del PBI.

Tomando en cuenta estos fenómenos contrapuestos, llama la atención no solamente el aumento del endeudamiento privado, sino también la velocidad con que lo está haciendo. De hecho, esto ha llamado la atención de organismos multilaterales como el BID. En efecto, el presidente de esta organización, Luis Alberto Moreno, declaró ante los medios internacionales que enfrentamos una situación que no es de urgencia, pero que si merece un llamado de atención para que las autoridades aborden esta problemática "sobre todo de las medianas y grandes empresas, que han recurrido a los mercados externos"¹.

No es de extrañar entonces que uno de los más ácidos críticos neoliberales de nuestro medio se haya escandalizado² al advertir que el sector privado se ha sobreendeudado tanto recientemente, revelando un crecimiento económico bastante "falaz", por decir lo menos, en los últimos cuatro años. Con este proceso y resultados entre manos, el discurso de que el sector privado es eficiente, deja mucho que desear. Es el propio Dionisio Romero Jr. el que ha salido a la palestra a moderar la gravedad del problema al declarar que "No diría que ha habido sobreendeudamiento, lo que ha ocurrido es una reducción en el crecimiento económico y esto hace más difícil a los empresarios de todo tamaño [...], poder cumplir con sus obligaciones"³.

"COMO SOY EFICIENTE Y TU NO, DAME LA PLATA"

Como ya lo afirmé más arriba, resulta políticamente rentable para el empresariado peruano que el culpable de la crisis económica y responsable de afrontarla siempre sea el Estado. Siempre debe ser el Estado, lo que deja como alternativa recurrente y positiva al sector privado. En efecto, tal como lo señala el diagnóstico del título II del Dictamen de la Comisión de Economía realizado sobre el P.L. 3690/2014-PE:

"La propuesta de incorporar a ciertas entidades del Gobierno Nacional dentro de los alcances de

la Ley Nro 29230, Ley que impulsa la Inversión Pública Regional y Local con Participación del Sector Privado, obedece a la necesidad de impulsar la ejecución del presupuesto asignado toda vez que el promedio de su ejecución no bordea ni el 20%.

Entre los ministerios involucrados en esta propuesta, se encuentran los de Educación (32%), Salud (9%), Agricultura y Riego (6%), Orden Público y Seguridad (12%), por lo que se ha propuesto que estos podrán disponer de un esquema que les permita agilizar la ejecución de sus proyectos de inversión pública con participación privada tanto en la etapa de concurso como en la etapa de ejecución, sobre todo en los sectores que tienen un mayor impacto económico y social." (pág. 33)

"[...] además de los cuatro ministerios inicialmente involucrados en la propuesta, también se incluya al sector turismo, a fin de revertir la tendencia de baja ejecución del presupuesto asignado a proyectos de inversión en este campo y dar mayor impulso al desarrollo de la infraestructura turística a nivel nacional." (pág. 35)

Lo mismo se asegura en el título III del mismo dictamen cuando se señala:

"La inversión privada en electricidad, en los últimos diez años ha tenido un incremento exponencial, el mismo que no guarda relación con la inversión realizada por las empresas públicas, por lo que es necesario impulsar medidas que reactiven este nivel de inversión.

A pesar del crecimiento, en los últimos 20 años, el índice de electrificación rural aún se encuentra en niveles bajos considerando las proyecciones que se tienen hasta el año 2016." (pág. 39)

"Frente a esta situación, la propuesta del Poder Ejecutivo, tiene por objeto establecer las condiciones que permitan la promoción y la eficiencia de las empresas del Estado, vinculadas al ámbito de la energía eléctrica, sobre todo estimulando la inversión privada, que iría entre el veinte por ciento (20%) al cuarenta y nueve por ciento (49%) del capital social con derecho a voto a través del mercado

¹ <http://economia.terra.com.pe/el-bid-advierte-de-elevado-endeudamiento-del-sector-privado-en-latinoamerica,3eea6132bef05410VgnCLD200000dc6eb0aRCRD.html>

² <http://peru21.pe/opinion/80-veces-2199464>

³ <http://elcomercio.pe/economia/peru/dionisio-romero-no-hay-sobreendeudamiento-pais-noticia-1767363>

de valores. Con esta propuesta se mantiene al Estado como accionista mayoritario de dichas empresas. "(pág. 40)

Con respecto a estas dos cuestiones, es preciso señalar lo siguiente:

En primer lugar, la lenta ejecución de los sectores Salud, Educación, Agricultura e Interior resultan por decir lo menos, dudosas. No es posible que a la fecha del debate (noviembre de 2014) los sectores hayan ejecutado en promedio alrededor del 20% de su presupuesto. Revisando las cifras de ejecución de inversiones

públicas al último mes de referencia disponible (septiembre) queda claro que estos datos no representaban la realidad de ese momento. Queda por descartar la hipótesis que los datos correspondan a la fecha en que se presentó el proyecto de ley, esto es, el 28 de julio del 2014. Sin embargo, revisando los informes de Mayo, Junio y el propio mes de Julio vemos que los datos del dictamen no corresponden con ninguno de los sectores, excepto Salud que muestra 9% de ejecución para el mes de Mayo coincidiendo con el dato provisto por el Dictamen.

Cuadro N° 2: Proyectos de inversión de G. Nacional por sectores
Porcentaje de Avance del PIM 2014

	May	Jun	Jul	Sep	Dictamen
Educación	13	15	22	32	32
Salud	9	11	30	44	9
Agricultura	16	27	33	42	6
Interior	14	33	38	46	12
Com. Ext. y Turismo	31	36	39	55	37.8

Fuente: Reportes presupuestales mensuales del MEF

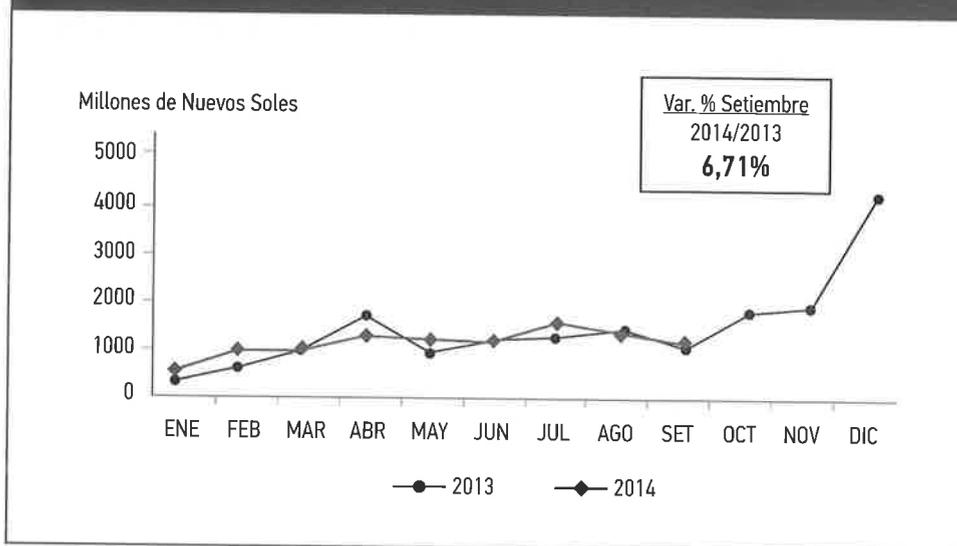
Los ministerios priorizados por el proyecto del Ejecutivo para implementar el mecanismo de Oxl se encuentran en manos de economistas altamente calificados. Al parecer, estas cualidades no han sido suficientes para hacer más eficiente la ejecución. A duras penas han podido replicar los montos de inversión del año anterior, lo que resulta insuficiente para las demandas siempre crecientes de la sociedad. En mi opinión, pareciera que habría habido una suerte de concertación para restringir la inversión pública con la finalidad de ayudar a evidenciar el discurso de incapacidad del Estado para ejecutar sus recursos. Este proceso se traduce en la práctica en la pérdida de capacidad operativa de hospitales y escuelas ya que sus equipos, mobiliario e infraestructura no son reparados o repuestos oportunamente. Este es un fenómeno que se ha vuelto cotidiano en los últimos meses en hospitales y escuelas con el

consiguiente malestar de parte de la población usuaria. En un nivel más macro, economistas reconocidos como Waldo Mendoza se preguntaba por qué el gobierno seguía con una política fiscal tan restrictiva justo en un periodo de desaceleración económica que demanda un mayor ritmo de gasto fiscal⁴.

Lo que ha sucedido es que este proceso ha servido para justificar y aplicar los recursos hacia la nueva política de inversiones y provisión de servicios: las APP y las Obras por Impuestos (Oxi). La razón de ello sería como ya lo manifesté más arriba, la necesidad de recursos frescos de parte del sector privado para mejorar su posición de endeudamiento que ha afectado al crecimiento económico. He ahí, las razones internas del decrecimiento económico. Estamos pues, frente a un decrecimiento inducido por el MEF.

⁴ <http://elcomercio.pe/economia/opinion/fantasma-tramitologia-waldo-mendoza-noticia-1738890>

Gráfico 1: Gatos de inversión del Gobierno Central



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas - DNPP.

La pregunta que cabe aquí es, ¿Cuáles son los riesgos asumidos por implementar una política de esta naturaleza en nuestra sociedad? El Banco Mundial señala expresamente al menos diez fuentes de riesgo de que un gobierno siga este camino. Sólo quiero destacar tres de ellas: la primera, el problema de incurrir en costos más altos en el diseño e inversión que en los procesos tradicionales de licitación pública. Las críticas a las APPs en salud son cada vez más crecientes por la inversión elevada que ha supuesto su arranque y los costos unitarios exagerados en la provisión de los servicios médicos financiados por los impuestos que paga todo el país⁵.

En segundo lugar, se encuentra la observación que la empresa privada sólo cumplirá las metas y servicios a los que se comprometerá por escrito en el contrato respectivo. Esto implica que si por ejemplo, una empresa X se compromete a atender a 2 millones de personas con una determinada enfermedad durante un periodo específico de años, por ninguna razón realizará un mayor número de servicios si existiera un fenómeno imprevisto (guerra, epidemia, etc.)

que incrementara súbitamente la demanda por este servicio específico. No serán pequeñas las disputas legales y juicios al Estado, en caso de emergencia nacional ante un caso específico.

Finalmente, relacionado con lo anterior, queda el tema de la reglamentación y qué organismo del Estado asumirá la supervisión a escala nacional y local de la provisión de los servicios vía APPs. No tiene sentido en este escenario de proliferación de APPs un fortalecimiento de la Contraloría, sino más bien la creación de otras instancias que cumplan con el rol de fiscalización en el marco de un régimen APP claramente definido y delimitado. El problema es que ya se está implementando este mecanismo y como la mayoría de privatizaciones que han ocurrido en nuestro país, primero se ha lanzado la política y luego se ha creado el marco y los organismos reguladores competentes, pero con un grado disminuido de poder fiscalizador. Un problema adicional a ponderar en el amplio esquema de salvataje al sector privado diseñado por el MEF, es que me parece desproporcionado comparar como lo hace el dictamen de la Comisión de Economía, la rentabilidad de las empresas

⁵ Saco, Alejandro (2014) "La disputa por el sistema de salud" en Perú Hoy, Lima, Desco. <http://www.desco.org.pe/sites/default/files/publicaciones/files/07%20A%20SacoPer%C3%BA%20Hoy%20julio%202014.pdf>

públicas eléctricas frente a las empresas del sector privado. Esto es así, porque muy aparte del rol público que asumen las empresas públicas por naturaleza propia, la Constitución de 1993 con su respectivo ordenamiento jurídico les otorga la preferencia a las empresas privadas para expandir sus operaciones allí donde lo considera rentable. Al mismo tiempo, el Marco Macroeconómico Mutianual exige a las empresas públicas cumplir con determinadas metas de provisión de recursos para el Tesoro Público lo que en la práctica involucra que las empresas públicas se vean limitadas de reinvertir sus utilidades para incrementar operaciones y por lo tanto su cobertura. En otras palabras, a pesar de las limitaciones legales y técnicas impuestas a las empresas públicas para facilitar la rentabilidad de las privadas, las primeras obtienen utilidades cumpliendo su rol público en beneficio de los ciudadanos que se encuentran tanto en el ámbito urbano y rural.

La pregunta entonces en esta instancia no es tanto cómo las empresas públicas se verán beneficiadas por la incorporación de capital "fresco" de parte de las empresas privadas, sino todo lo contrario: cómo las empresas privadas encuentran un camino ya suavizado para expandir y mejorar sus operaciones subvencionadas por la eficiencia lograda por las empresas públicas.

"¿EFICIENTE YO?, ¡POR FAVOR!"

¿Cuán eficientes son las ejecuciones actuales de las APPs? El argumento central por el que el Gobierno apela a utilizar este tipo de mecanismo es que el sector privado sabe hacer las cosas con mayor calidad y con mayor eficiencia que lo que puede hacer el sector público. Antes que evaluemos los datos para responder a esta pregunta, primero habría que evaluar cuáles son las dimensiones de los recursos comprometidos por este mecanismo a la fecha. De acuerdo con el Reporte Presupuestal de Septiembre de 2014 del MEF (pág. 22)⁶, el monto total asciende a 3850 millones de nuevos soles. Este presupuesto equivale, soles más, soles menos, al PIM del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

El porcentaje de ejecución de estos proyectos es, comparativamente muy similar a lo mostrado por los sectores que supuestamente se pretende beneficiar con este mecanismo:

44% del PIM. Descubrimos entonces que no existen diferencias significativas entre uno y otro sector a la hora de comparar el ritmo de ejecución de inversión pública. Probablemente, como ya lo señalé más arriba el problema de la baja ejecución durante el año 2014 tenga factores explicativos distintos a los esgrimidos por el proyecto de ley, pero también es bien sabido que generalmente hacia el último trimestre del año es que se desembalsan las inversiones públicas a nivel nacional.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

El reciente informe *Doing Business* del Banco Mundial señala que el Perú se encuentra como el segundo país, después de Colombia, donde es más fácil hacer negocios en América Latina. Creo que el Estado peruano ha hecho bastante en ese sentido, no sólo para mantener una férrea disciplina fiscal y por tanto hacer atractivo el entorno para las inversiones privadas en el país.

No obstante, considero inoportuna la falta de debate informado (con impactos medidos) sobre quienes serán los beneficiarios reales de lo que el actual gobierno de nuestro país ha venido preparando para mejorar los índices macroeconómicos.

No me opongo a que se prueben nuevos esquemas de inversión público privada cuando su objetivo es beneficiar a la sociedad en su conjunto. No obstante, si me opongo a la necesidad de introducir esquemas deformados de asociatividad público privadas cuando las razones para su uso son distintas que las de mejorar las condiciones de vida y la calidad de los servicios públicos para los ciudadanos de mi país. Y sobre todo, desmantelando lo poco de Estado que aún tenemos.

Una cuestión que queda por esclarecer es, qué empresas privadas serán beneficiarias de este shock de recursos públicos via APPs. Resulta indicativo que exista una disputa entre la CONFIEP, ADEX y la SNI por cuestiones que en el fondo, merecen ser tomadas en cuenta. La repartición del ingreso debe ser considerada óptima para la multiplicidad de intereses y actores que entran en juego en el gran debate de presupuesto que a pesar de ha cerrado en noviembre del año pasado, todavía continúa en disputa. Habrá que estar atentos.

⁶ https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/documentac/Reporte_Presupuesto_092014.pdf