

# EL ROL Y LA GESTION EMPRESARIAL DEL ESTADO

foro

Proyecto de Gestión Pública



© ESAN – Escuela de Administración de Negocios para Graduados  
Alonso Molina 1698 – Monterrico Chico – Lima  
Mayo 1986

EL ROL Y LA GESTIÓN  
EMPRESARIAL  
DEL ESTADO

1986

## PRESENTACION

I.	DOCUMENTO PREVIO: ALGUNOS INDICADORES E INTERROGANTES SOBRE LAS EMPRESAS PUBLICAS - A. Gallegos, A. Lozano, J. Pacheco	3
1.	Introducción	5
2.	Indicadores	6
3.	Interrogantes	9
3.1.	Rol Empresarial del Estado	9
3.2.	Mecanismos Institucionales Necesarios para el <u>Ma</u> nejo de las Empresas de Propiedad del Estado	
3.3.	Privatización de Empresas y Racionalización de la Actividad Empresarial del Estado	10
II.	FORO: "EL ROL Y LA GESTION EMPRESARIAL DEL ESTADO"	13
1.	Palabras Inaugurales	15
2.	Ponencias sobre el Rol y la Gestión Empresarial del <u>Es</u> tado	
2.1.	Senador Gastón Acurio	16
2.2.	Diputado Luis Alva Castro	22
2.3.	Senador Carlos Malpica	26
2.4.	Senador Mario Polar	31
3.	Ampliación o Réplica a las Ponencias	36
3.1.	Senador Gastón Acurio	36
3.2.	Diputado Luis Alva Castro	37
3.3.	Senador Carlos Malpica	40
3.4.	Senador Mario Polar	42
4.	Preguntas	43
4.1.	Plan de Gobierno de Acción Popular - G. Acurio	43
4.2.	Acciones que tomaría el APRA - L. Alva	43
4.3.	Programa Mínimo sobre la Actividad Empresarial del Estado - C. Malpica	45
4.4.	Financiamiento Presupuestal - M. Polar	45
4.5.	Sistema para Privatizar Empresas Públicas - G. Acurio	46
4.6.	Déficit de las Empresas Públicas - L. Alva	46
4.7.	Criterios para la Privatización de Empresas <u>Pú</u> blicas - C. Malpica	47
4.8.	Operaciones de Salvamento Empresarial - M. Polar	48

## P R E S E N T A C I O N

El presente documento es el resultado del Foro " El Rol y la Gestión Empresarial del Estado", certamen organizado en octubre de 1984 por el Instituto de Desarrollo Económico (IDE) de ESAN. Para estos efectos el ESAN/IDE elaboró un documento previo titulado: Algunos indicadores e interrogantes sobre las empresas públicas.

En ese documento se presentaron suscintamente algunos resultados de la investigación que sobre aspectos económicos y financieros de las empresas públicas realizaba ESAN en el marco del Proyecto de Gestión Pública, llevado a cabo entre los años 1983 y 1985, gracias a un convenio con el Gobierno Peruano y el Banco Mundial.

Dada la importancia del rol y la gestión empresarial del Estado en la economía peruana, consideramos importante publicar las ideas y planteamientos que en esa oportunidad se expusieron, contribuyendo así al debate sobre el tema.

Abril, 1986

César Peñaranda Castañeda  
Director  
Dirección de Investigación

I. DOCUMENTO PREVIO:  
ALGUNOS INDICADORES E INTERROGANTES  
SOBRE LAS EMPRESAS PUBLICAS

Armando Gallegos  
Amparo Lozano  
Jhony Pacheco

Octubre 1984



## I. DOCUMENTO PREVIO:

### ALGUNOS INDICADORES E INTERROGANTES SOBRE LAS EMPRESAS PUBLICAS\*

#### 1. INTRODUCCION

La Investigación sobre la problemática administrativa de las empresas peruanas es uno de los objetivos fundamentales de la Escuela de Administración de Negocios para Graduados (ESAN). En este sentido, a nuestro criterio, uno de los aspectos administrativos más importantes, en las últimas dos décadas, es el de las empresas públicas (EP). Por tanto, el estudio de la realidad de las EP y de la actividad empresarial del Estado (AEE) así como el de las alternativas de política y gestión de las mismas, son de interés institucional en ESAN.

En este documento se presentan algunos indicadores que surgen del avance de la investigación que está realizando ESAN, así como interrogantes y diversos elementos de juicio que pueden contribuir al diálogo sobre el tema.

En una próxima oportunidad ESAN dará a conocer los resultados de la investigación que adelanta <sup>1</sup>.

---

\* Para la elaboración de este documento se contó con la asesoría del Dr. Carlos Vega.

<sup>1</sup> Ver: A. Gallegos, A. Lozano y J. Pacheco, Mapa Económico Financiero de la Actividad Empresarial del Estado Peruano, Lima, ESAN, PGP, octubre 1985 (Nota de Edición)

## 2. INDICADORES

En los siguientes cuadros se presenta algunos indicadores sobre la AEE. La información muestra el número de empresas, el tamaño relativo de las empresas y de los grupos de empresas, así como indicadores sobre el tamaño y la rentabilidad de la AEE.

Cuadro N° 1

### NUMERO DE EMPRESAS DE PROPIEDAD DEL ESTADO (Al 31.12.82)

Fuentes	Número de Empresas
1. Ministerio de Economía, Finanzas y Comercio(1)	156
2. Contraloría General de la República(2)	123
3. CONADE (3)	153
4. ESAN (4)	192

(1) Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, MEFC.

(2) Listado interno, Contraloría General de la República.

(3) Memoria 1982, CONADE.

(4) Departamento de Investigación. ESAN.

Elaboración: ESAN, Departamento de Investigación

Cuadro N° 2

### EMPRESAS SEGUN CATEGORIA JURIDICA\* (Al 31.12.82)

Organización Jurídica	Número	%
Derecho Público	15	8.0
Derecho Privado	64	33.3
Economía Mixta	41	21.3
Accionariado del Estado	18	9.2
Empresas excluidas por el D.L. 216	54	28.2
Total:	192	100.0

\* De acuerdo al D.L. 216

Elaboración: ESAN, Departamento de Investigación

Cuadro N° 3

PATRIMONIO DE LA AEE RESPECTO DEL PBI\*  
(Al 31.12.82)

Año	% del PBI
1972	8
1976	13
1982	18

\* No incluye a las empresas financieras

Elaboración: ESAN, Departamento de Investigación

Cuadro N° 4

ALGUNOS INDICADORES AGREGADOS PARA 70 EMPRESAS\*  
(Al 31.12.82)

	Billones de Soles
Patrimonio	2.7
Capital Social	1.6
Utilidades	- 0.3

\* Incluye a las 16 empresas que concentran el 90% del patrimonio del Estado en la AEE. No incorpora empresas financieras

Elaboración: ESAN, Departamento de Investigación

Cuadro N° 5

IMPORTANCIA DE LAS EMPRESAS EN FUNCION AL PATRIMONIO DE LA AEE  
(Al 31.12.82, en miles de millones)

Empresa	Patrimonio	% del total del patrimonio
Electroperú	804,924	19.7
Petroperú	214,852	5.2
Electrolima	199,668	4.7
Mineroperú	191,719	4.7
Centrominperú	141,450	3.4
46 Empresas Transferibles*	120,000	2.9
Resto de empresas	2'416,387	59.4
<b>Total:</b>	<b>4'089,000</b>	<b>100.0</b>

\* Empresas que podrían ser transferidas según el Proyecto de Ley en debate en el Congreso de la República.

Elaboración: ESAN, Departamento de Investigación

Cuadro N° 6

GRUPOS DE EMPRESAS EXISTENTES A DICIEMBRE DE 1982

Grupo	Número de Empresas
Grupo ICSA	35
Grupo Electroperú*	8
Grupo Mineroperú	23
Sub-grupo Centrominperú	13
Grupo Petroperú	3
Grupo Pescaperú	8
Grupo Banco de la Nación	64
Sub-grupo Banco Continental	9
Sub-grupo Banco Popular	34
Otras empresas	51
<b>Total:</b>	<b>192</b>

\* Antes de la regionalización

Elaboración: ESAN, Departamento de Investigación

### 3. Interrogantes

#### 3.1. Rol Empresarial del Estado

La definición del rol empresarial del Estado depende de cómo se conciba su papel en la economía nacional. La importancia del Estado en la economía peruana se refleja en su alta participación en el PBI. No obstante ello, existen diversas opiniones sobre su rol.

Algunas interrogantes:

¿Define la Constitución de 1979, con suficiente claridad, el rol del Estado en la economía y el alcance de su acción empresarial?

¿El pluralismo económico que consagra la Constitución significa que la acción empresarial del Estado debe ser supletoria a la actividad privada?

¿En qué sectores debería el Estado ejercer su acción empresarial?

¿Debe tener límites la acción empresarial del Estado? ¿ De qué naturaleza deberían ser ellos?

#### 3.2. Mecanismos Institucionales Necesarios para el Manejo de las Empresas de Propiedad del Estado.

El rápido crecimiento del número y tamaño de las empresas de propiedad estatal en las últimas dos décadas no ha ido acompañado de un desarrollo apropiado de los mecanismos institucionales y técnicos que permitan una articulada gestión de la actividad empresarial del Estado.

La insuficiencia de dichos mecanismos institucionales y técnicos explicaría en gran medida el no cumplimiento de los objetivos que se plantea el D.L. 216 que regula la Actividad Empresarial del Estado. Las políticas de inversiones, precios, tarifas y el manejo financiero de las empresas son en general poco satisfactorias. Además, se presentan serios problemas en los sistemas administrativos.

Si existe deficiencia a nivel de empresa individual, el problema se hace más complejo cuando se trata del manejo a nivel de grupos de empresas - "holding financiero", "grupo minero", "empresas del sector petróleo", "grupo ICSA", "empresas del sub-sector electricidad", etc. La situación actual de estos grupos empresariales aún no constituye un "todo armónico y ordenado", como lo señala el D.L. 216.

Algunas interrogantes:

- ¿Qué formas debe tomar la participación del Estado? Se discuten hoy en día diferentes esquemas sobre el marco institucional más conveniente. ¿Se debe seguir tratando de

implementar el esquema propuesto en el D.L. 216 con CONADE como el eje central? ¿Se debe más bien constituir varios holdings empresariales independientes? ¿Es aconsejable mantener grupos de empresas bajo la dirección de ministerios?

- ¿Cuál sería la forma más adecuada para manejar las relaciones entre las empresas y los vínculos inter-sectoriales?
- ¿Bajo qué criterios y mecanismos se debería evaluar el de sempño de las EP?

### 3.3. Privatización de Empresas y Racionalización de la Actividad Empresarial del Estado

En la actualidad el Congreso está considerando un Proyecto de Ley, ya aprobado en la Cámara de Senadores, que recomienda la privatización de 46 empresas y la reducción de la participación del Estado en 50 empresas.

Las empresas públicas juegan y posiblemente seguirán jugando un rol clave en toda estrategia de desarrollo en la que el Perú se inscriba en el futuro avizorable. El debate fundamental sobre las EP no debe centrarse en la discusión de cuántas y cuáles empresas se deben privatizar sino en cómo hacer que las empresas se administren eficientemente. El núcleo central de EP -aproximadamente aquellas que integran el 90% del patrimonio de la actividad empresarial del Estado y que son las 16 empresas más grandes<sup>2</sup>, son y al parecer serán de propiedad del Estado, aún en opinión de los grupos políticos con la concepción más liberal de desarrollo en nuestro país. Discutir sólo sobre privatización es fijar la atención en el 2.9% del patrimonio empresarial, cuya permanencia en manos del Estado es cuestionable, y olvidar la problemática de empresas muy importantes que concentran el 90% del patrimonio.

En consecuencia, el debate sobre la privatización de un grupo de EP si bien es relevante, debe ser necesariamente complementado con la reflexión acerca de otros temas de mayor trascendencia.

El patrimonio de las 46 empresas será, a diciembre de 1984, de aproximadamente 500,000 millones de soles; 26 de ellas tuvieron un resultado económico negativo en el ejercicio 1982, acumulando pérdidas por 50,000 millones de soles, aproximadamente.

Algunas Interrogantes:

- La razón prioritaria para privatizar es ¿racionalizar la AEE o contribuir a financiar el Presupuesto de la República?

- ¿Cuál es el monto que podría obtenerse en caso de que se vendan algunas empresas?
- ¿Interesará a empresarios privados adquirir tales empresas? ¿en qué condiciones? ¿Podrán ser vendidas las 26 empresas que al 31.12.82 arrojaban pérdidas?
- ¿Tiene el sector privado recursos suficientes para adquirir las empresas a privatizar?
- ¿Debiera emplearse la privatización de tales empresas para fomentar el accionariado difundido? ¿qué mecanismos podrían ser empleados?
- ¿Qué criterios se emplearon para seleccionar a las 46 empresas?



II. FORO: "EL ROL Y LA GESTION EMPRESARIAL DEL ESTADO"



## II. FORO "EL ROL Y LA GESTION EMPRESARIAL DEL ESTADO"

### 1. Palabras Inaugurales\*

Buenas noches, damas y caballeros. A nombre del Instituto de Desarrollo Económico de ESAN, del Decano de nuestra Escuela, señor Ricardo Rey Polis y del que habla, les quiero dar la más cordial bienvenida a todos ustedes y muy en particular a los distinguidos expositores que nos acompañan esta noche en el Foro sobre el Rol y la Gestión Empresarial del Estado.

Quisiera aprovechar este saludo introductorio para dirigirme a los señores periodistas presentes y felicitarlos por su día, hoy 1° de octubre.

El rol del Estado en la economía y, muy en particular, el rol y la gestión empresarial del Estado en la realidad peruana, es indiscutiblemente un elemento primordial para el desarrollo económico del país. Es para nuestra economía gravitante el peso del Estado. Por ello, ESAN, a través de su Departamento de Investigación y como parte del Proyecto de Gestión Pública, con el apoyo del Ministerio de Economía, Finanzas y Comercio y del Banco Mundial, está investigando el tema

\*

Dr. César Peñaranda Castañeda, Director de la Dirección de Investigación y de ESAN/IDE

materia de este Foro cuyos resultados serán de conocimiento público, esperamos, en breve plazo. Un adelanto preliminar de este trabajo fue entregado a ustedes en el documento "Algunos indicadores e interrogantes sobre las Empresas Públicas Peruanas".

Paralelamente con ello, y siempre como parte del Proyecto de Gestión Pública, hemos considerado de suma relevancia el debate de este tema en la forma más amplia posible, y con la participación de los sectores público, privado y académico. Esta es la razón que motiva el Foro que realiza hoy nuestro Instituto. Para llevar adelante el mismo hemos invitado a cuatro destacados representantes del Congreso peruano que han mostrado preocupación por el tema y que lo han venido manejando permanentemente, en diferentes circunstancias. Me refiero al Senador Gastón Acurio, al Diputado Luis Alva, al Senador Carlos Malpica y al Senador Mario Polar. A ustedes nuevamente les reitero nuestro agradecimiento por su gentil participación como expositores en este Foro.

Finalmente, quisiera muy brevemente explicar la mecánica del Foro. Cada uno de los expositores por orden alfabético, va a tener quince minutos iniciales para hacer la presentación del tema. En la segunda parte van a disponer, en el mismo orden, de cinco minutos para ampliación o réplica, según el caso.

Finalmente, hemos previsto una sección referida a preguntas que ustedes deseen formular, las que agradeceremos se realicen por escrito, para ello recibirán más hojas que serán recogidas oportunamente con las preguntas que tengan a bien formular. No quisiera extenderme en este breve preámbulo y sin mayor comentario le cedemos la palabra al Senador Gastón Acurio.

## 2. PONENCIA SOBRE EL ROL Y LA GESTIÓN EMPRESARIAL DEL ESTADO

### 2.1 Senador Gastón Acurio

Ante todo, debo agradecer la gentileza que ha tenido la Escuela de Administración de Negocios para Graduados al invitarme, conjuntamente con distinguidos dirigentes de otros partidos políticos, a exponer sobre el tema del Rol y la Gestión Empresarial del Estado. El título del tema a exponerse permitiría un tratamiento amplio del rol empresarial y extensivamente del rol promocional del Estado, pero las precisiones que se hacen en el documento preparado por el Departamento de Investigación de ESAN para este Foro, vinculando este rol casi en exclusividad a las empresas públicas ponen límites dentro de los cuales trataremos de presentar nuestros puntos de vista, aunque dejando constancia del rol empresarial del Estado fuera de las empresas públicas.

Hasta la constitución del año 1979, prácticamente no se había legislado la actividad empresarial del Estado; la Constitución anterior, la del año 1933, no dictaba normas al respecto y el código civil de 1936 disponía la regulación de las personas jurídicas

de derecho público mediante leyes especiales, las mismas que no sentaron doctrina coherente, sino constituyeron dispositivos es  
pecíficos y particulares. La Constitución del año 1979, tanto en el capítulo I como en el IV del Título III del Régimen Económico, en los artículos 110, 111, 112, 114, 132, 133 y 134 prec  
isa criterios para el desarrollo y limitaciones de la actividad empresarial del Estado.

Si bien mi partido, Acción Popular, no participó en la Constituyente, y por lo tanto, en la elaboración de la Constitución que nos rige, debo expresar, respondiendo así a una de las interro  
gantes que se hace ESAN en el documento preparatorio, que ella, la Constitución, expresa con claridad el rol del Estado en la economía y el alcance de su acción empresarial. La Constitución es un conjunto de principios y de normas precisas, aunque de ca  
rácter general; no es una ley específica ni mucho menos un regla  
mento que norma las particularidades y sus regulaciones. La ac  
tividad empresarial del Estado, requiere por supuesto de leyes que regulen los dispositivos constitucionales, por eso es que existe el Decreto Ley 216, y por eso está en discusión en la Cá  
mara de Diputados, luego de su aprobación en la Cámara de Senado  
res, el denominado proyecto de ley de empresas públicas. La Cons  
titución establece que el régimen económico de la república se fundamente en principios de justicia social y que el Estado pro  
mueva el desarrollo económico y social, fomente los diversos sec  
tores de la producción y defienda el interés de los consumidores. Señala también que es el Estado el que formula la política econó  
mica y social que regula la actividad del sector público y orien  
ta la actividad de los demás sectores.

En armonía con tales criterios, el Estado garantiza el pluralismo económico y la coexistencia democrática de diversas formas de propiedad y de empresas, sean éstas estatales, privadas, cooperati  
vas, autogestionarias, comunales y de cualquier otra modalidad.

En su artículo 113, con toda claridad y precisión señala que el Estado ejerce su actividad empresarial con el fin de promover la economía del país, prestar servicios públicos y alcanzar los obje  
tivos de desarrollo. Señala también nuestra Carta Magna, que por causa de interés social o de seguridad nacional, la ley puede re  
servar para el Estado actividades productivas o de servicios y que, en situaciones de crisis graves o de emergencia, el Estado puede intervenir la actividad económica con medidas transitorias de carácter extraordinario. Complementariamente prohíbe los mo  
nopolios, oligopolios, acaparamientos, prácticas de acuerdos res  
trictivos en la actividad industrial y mercantil; en forma espe  
cífica prohíbe el monopolio o acaparamiento aún para el Estado y por supuesto para particulares, en materias de empresas de prensa, radio, televisión y en general lo relacionado con la libertad de expresión y comunicación.

Este es el marco dentro del cual debemos presentar proposiciones si hablamos de la actividad empresarial del Estado; lo dije anteriormente en ocasión del debate parlamentario del proyecto de ley de empresas públicas, que aquí no está en discusión lo que se haría dentro de un régimen marxista donde todas las empresas serían estatales con algunas excepciones como la de China que permite empresas privadas, incluso extranjeras, ni lo que se haría en un régimen capitalista de liberalismo económico extremo en donde la vigencia total de las reglas o de la falta de reglas del mercado y de la utilidad, nos llevarían a la privatización total de las empresas. No, no se trata de eso; se trata de qué es lo que vamos a hacer con estas reglas de juego, las de la Constitución, las de un sistema económico pluralista en donde el Estado ejerce la actividad empresarial para promover la economía del país, para prestar servicios públicos y lograr el desarrollo, pudiendo incluso reservarse algunas actividades productivas o de servicios, prohibiendo el monopolio particular y prohibiéndoselo a sí mismo, sólo para lo relativo a la libertad de expresión. Ese es el asunto.

Para comenzar diré que la acción estatal promotora de la economía, no sólo se hace a través de las empresas públicas ni de los incentivos a las empresas privadas sino, fundamentalmente, a través del Gobierno Central. Esto, aunque parece una verdad de perogrullo, no lo es tanto porque a veces la diferenciación de su ámbito sólo se debe a cambios de nombres. Así por ejemplo, nadie duda, eso espero, que la construcción de carreteras, puertos, aeropuertos, corresponde a la labor promocional del Estado, pero, a nadie se le ocurre que la administración de carreteras, incluyendo el sistema de peaje, corresponda a una empresa pública, digamos Carreteras Perú, a la que se le exigiría utilidades en su balance, que, por cierto, nunca presentaría desde el punto de vista contable, pues no hay ninguna carretera con peaje que tenga utilidades. Desde ese punto de vista, parece lo más natural que esto corresponda al Gobierno Central; sin embargo, todos consideran normal que la administración de las otras infraestructura de transporte, ferrocarriles, puertos y aeropuertos, corresponda a empresas públicas como ENAFER, ENAPU, y CORPAC, a todas las cuales el Estado les dona la infraestructura. A todas estas empresas algunos les exigirán utilidades dentro de una organización empresarial "eficiente", mientras que a otras que cumplen las mismas funciones y tienen los mismos objetivos pero están organizadas como direcciones de algún ministerio, nadie les exigirá utilidades.

Se podría decir que las empresas públicas son diferentes de las dependencias de la administración central, porque las empresas tienen un presupuesto de egresos, producen, tienen ingresos y consecuentemente utilidad, mientras que las dependencias del Gobierno Central sólo tienen un presupuesto de gastos. Empero ya vimos que en algunos casos esto no es tan exacto y que a veces

ni siquiera se trata de una organización distinta sino sólo de cambio de nombres. El Estado no hace pues promoción económica sólo a través de las empresas públicas, sino fundamentalmente del Gobierno Central; su diferenciación es a veces cuestión de apelativos. Por esto, cuando se habla de la magnitud del sector empresarial del Estado, se puede caer en engaños, dado que algunas direcciones del Gobierno Central pueden constituirse en empresas públicas y muchas de las empresas públicas podrían ser normalmente dependencias del Gobierno Central. ¿Significa esto que todas las empresas públicas existentes son necesarias porque sustituyen las labores que corresponden al Gobierno Central? No, por cierto.

En el Plan de Gobierno elaborado por el partido Acción Popular el año 1979, decíamos que la falta de orientación de las acciones de los ministerios hacia el desarrollo de actividades eminentemente normativas como esencia de la función del gobierno, los ha llevado a sustituirla por una cada vez más creciente actividad de producción de bienes y servicios. Está por demás probado el sobredimensionamiento al que llegó el Estado en sus empresas públicas durante la década del 70, en la que se cuadruplicó el número de empresas públicas existentes en 1968. Por cierto, no lo hizo sustituyendo solamente al Gobierno Central, sino que en mayor magnitud sustituyendo y superponiéndose a la actividad privada en áreas que no le correspondían o en donde eran innecesarias. Por esto es que Acción Popular proponía en el mencionado Plan de Gobierno que era necesario definir y precisar, dentro del contexto de las realidades actuales y de las limitaciones que existen en nuestro país, que el Estado se ha sobredimensionado y que urge definir sus áreas prioritarias de acción; proponía este Plan la privatización de ciertas empresas que no tienen por qué estar dentro de la órbita estatal; insistía en la reversión de ciertas empresas a la actividad privada, principalmente a través de un accionariado difundido y, finalmente, concluía en la necesidad de revisar y reestructurar el cuadro empresarial del Estado, fomentando la participación de otras formas empresariales en concordancia con las políticas del Plan y las necesidades de la defensa y seguridad nacional.

Dicho sea de paso que lo expuesto por los planes de gobierno del APRA y del PPC era coincidente en lo referente a la reducción de empresas públicas. El APRA hablaba de la reducción del número de empresas públicas a lo estrictamente indispensable sujetando su gestión a un criterio de eficiencia y rentabilidad, mientras que el PPC propugnaba la necesidad de afirmar la función dirigente, promotora y subsidiaria del Estado y revisar su función empresarial para situarla en el ámbito y nivel de sus posibilidades reales. Todos hablan de la necesidad de revisar y reducir la organización empresarial del Estado, claro que con diferencias en los objetivos. Así, Acción Popular no considera, por ejemplo, que la acción empresarial del Estado tenga necesariamente que

ser supletoria a la actividad privada, no participamos de aquel concepto según el cual las empresas estatales deben surgir en aquello donde la actividad privada no pueda o no quiera intervenir.

Ninguna norma constitucional lo establece así, podría decirse que más bien niega este concepto, pues la defensa del interés de los consumidores puede requerir la formación de empresas públicas en áreas paralelas a las de la actividad privada que sirvan como reguladoras de precios y tarifas; con mayor razón aún en los servicios públicos, específicamente señalados en la Constitución como área empresarial del Estado, en donde no se participa supletoriamente a las empresas privadas sino paralela o sustitutoriamente; en esta área se podría más bien decir que la empresa privada es supletoria a la estatal.

¿Cuál es el ámbito, entonces, en el cual debe actuar empresarialmente el Estado?. Para responder esto debemos señalar primero cuáles son sus objetivos. Tanto la empresa privada como la pública cumplen una función social y económica, en ambos casos satisfacen las necesidades de un mercado de consumidores, en ambos casos utilizan capitales aportados por particulares o por el Estado, que asumen el riesgo de la empresa; en ambos casos dan trabajo y medio de vida a un grupo de personas. La diferencia está en los objetivos. La empresa privada busca fundamentalmente la ganancia, la utilidad, la diferencia entre sus ingresos y sus costos, que además le permitan crecer, expandirse. La empresa pública busca, o debe buscar, el desarrollo nacional, el bienestar general; para ella la ganancia o utilidad, medida contablemente, tiene una importancia secundaria y en algunos casos ninguna importancia; y en algunos puede ser y hasta debe ser permanentemente subsidiada, lo cual no niega, no debe negar, la mayor productividad y rendimiento económico posible. Ambos tipos de empresas, la pública y la privada, deben ser eficientes, una en la medida de la utilidad, la otra en la medida del bien público y del desarrollo nacional. Ambas son necesarias dentro de la economía social del mercado propiciada por la Constitución y, el hecho de no haber sido considerada la empresa pública dentro de la Constitución de 1933, puede provenir de su relativa novedad en aquel entonces, aunque ya en 1908 se había constituido en Inglaterra la Port of London Authority, la ENAPU Inglesa.

En el proyecto de ley que ha sido aprobado en la Cámara de Senadores y que está para su aprobación en la Cámara de Diputados, proyecto mediante el cual se fija el rol empresarial del Estado, Acción Popular se ciñe estrictamente a lo establecido por la Constitución y es consecuente con lo señalado en su Plan de Gobierno. Dicho proyecto de ley contempla con toda precisión la inquietud del documento previo de ESAN respecto a cuáles son los sectores en los que debía el Estado ejercer su acción empresarial. El artículo 6° define estos sectores:

En la categoría 1 están aquéllas que prestan servicios públicos o bienes y servicios que no se consumen individualmente sino de manera colectiva, por ejemplo, Electroperú, Córpac, ENAPU, etc. En la categoría 2 están aquéllas que por sus características intrínsecas a las de su mercado o por las de su proceso productivo pueden dar lugar a la formación de un monopolio, por ejemplo, ENACO. En la categoría 3 están aquéllas correspondientes al sistema financiero de seguros y otros, ejemplos: Banco de la Nación, Banco Agrario, Minero, Popular, Continental, etc. En la categoría 4 están aquéllas vinculadas con las necesidades básicas de alimentación y salud o que ocasionan beneficios o perjuicios que el mercado no alcanza a registrar, ejemplo: ECASA. En la categoría 5 están aquéllas vinculadas a actividades estratégicas; son actividades estratégicas las relacionadas con la soberanía, la defensa nacional, la integración social y aquéllas que por su magnitud o relevancia se consideran esenciales para el desarrollo económico y social, ejemplo, CONADE, SIMAPERU, MINERO PERU, etc. Este es el ámbito empresarial que define el proyecto de ley y cuya explicación específica según el artículo correspondiente llega a precisar la posibilidad de la transferencia total de 46 empresas, cuyo patrimonio constituye apenas el 4% del total del patrimonio de todas las empresas públicas.

Es curioso notar que en lo referente a empresas públicas que pueden ser transferidas o no, existen contrariamente a lo que se piensa, muy pocas diferencias entre lo que sustenta el proyecto de ley y lo que ha sido sustentado por el partido Aprista Peruano y el partido de Izquierda Unida, según publicaciones y artículos expuestos por sus líderes y sus comisiones de plan de gobierno en los diarios La Prensa, El Observador y la República en el año 1982. La Comisión del Plan de Gobierno del APRA presenta un análisis del ámbito empresarial del Estado y concluye en una lista cuya sub-lista N° 3, es la que podría ser susceptible de transferencia. El Diputado Luis Alva Castro confirma esto en un artículo publicado el 24 de mayo de 1982, en el diario la República, bajo el título "Rol Empresarial del Estado". Del análisis de las empresas allí mencionadas se desprende que hay solamente 6 empresas, 3 de las cuales ubicadas en Trujillo, respecto de las cuales hay discrepancia en su venta con lo propuesto por el proyecto de ley. En cuanto a la izquierda marxista, en un artículo publicado el jueves 12 de agosto de 1982 en el diario El Observador, el señor Jorge del Prado a nombre del Partido Comunista Peruano, señaló cuál era su juicio en torno al ámbito empresarial del Estado, precisando que en sus manos, en las manos del Estado, debían estar la gran minería, la siderurgia, el petróleo, la petroquímica, la energía eléctrica, los ferrocarriles, el transporte aéreo, la industria naval, la industria del cemento, la industria de la cerveza, la industria de la maquinaria pesada, los supermercados, la banca y las finanzas, la industria papera pesada, la industria química pesada y el comercio exterior. Con tal que no constituyan monopolio, en Acción Popular

estamos de acuerdo con todo lo señalado por el Partido Comunista, con excepción de la cerveza.

Se que el tiempo es limitado y por lo tanto quiero terminar expresando que al proyecto de ley se le ha denominado de privatización de las empresas públicas, olvidando que prácticamente todas las empresas públicas podrían ser enajenadas, salvo las que tienen leyes constitutivas y que es más bien la ley la que definirá cuáles no pueden transferirse. Por cierto, que el proyecto será mejorado en la Cámara de Diputados y de hecho Acción Popular tiene el mejor propósito de perfeccionarlo para que así las empresas públicas constituyan un adecuado y eficiente instrumento de desarrollo del país. A ese objetivo contribuye, en forma por demás plausible, el Foro que nos convoca esta noche.

Muchas gracias.

## 2.2 Diputado Luis Alva Castro

Quiero agradecer primeramente al Instituto de Desarrollo Económico de ESAN por haberme invitado a participar en el Foro que ha convocado a esta distinguida concurrencia y que se titula "El Rol y la Gestión Empresarial del Estado".

A nuestro juicio, la Constitución de 1979 es muy clara en lo que respecta al rol empresarial del Estado. En su artículo 113 se señala con mucha nitidez que el Estado ejerce actividad empresarial para promover la economía del país, prestar servicios públicos y alcanzar los objetivos de desarrollo. Esto es muy amplio, no tiene ningún recorte ni ninguna cortapisa. El artículo 112 dice textualmente que el Estado garantiza el pluralismo económico y la coexistencia democrática de empresas públicas, privadas y cooperativas. Es decir, hay coexistencia, hay pluralismo y en ningún caso la actividad empresarial del Estado es subsidiaria. El artículo 114 de nuestra carta fundamental señala que incluso en casos de interés social o seguridad nacional el Estado puede reservarse, para sí o para peruanos, determinadas actividades productivas, es decir, incluso autoriza el monopolio estatal.

Habida cuenta de lo anteriormente expresado nosotros entendemos perfectamente que de acuerdo a la Constitución de 1979 el rol del Estado es amplio, es promotor, sin cortapisas, pero también sin dogmatismos. Al Estado no le debe estar vedado ingresar a ninguna actividad, puede ingresar a cualquier campo cuando así lo requiera la promoción económica del país o de determinadas regiones; por supuesto hay límites presupuestales y de uso de recursos, pero esos límites son circunstanciales o coyunturales y dependerán en cada momento de dos factores: primero, la urgencia o necesidad del país de desarrollar alguna actividad que no está al alcance o prioridad de la empresa privada o que conviene reservar para el Estado; y segundo, la posibilidad de aportar o

agenciarse recursos. De lo que se trata entonces es de definir prioridades de acción en vez de campos absolutos que son o no son apropiados para la acción estatal.

Estas prioridades para nosotros son muy claras, hay cinco campos en la primera prioridad: a) proyectos de gran tamaño y complejidad, especialmente referidos a la explotación de recursos naturales; b) proyectos de infraestructura y servicios básicos; c) grandes medios de transporte que aseguren la interconexión del territorio y faciliten la movilización de personas y mercaderías hacia todas las regiones, independientemente del grado de rentabilidad económica actual que pueda significar la incorporación de una región apartada; d) campo de las finanzas y los seguros; y e) defensa y seguridad. A estos cinco campos nosotros consideramos deben dedicarse la mayor atención, el mayor volumen de recursos, aquí debe concentrarse el Estado en una acción permanente.

Pero, existe una segunda prioridad, y es que no se le debe impedir al Estado ingresar, en la medida de sus posibilidades, a otros campos y proyectos cuando así el país lo requiera, y que asimismo salga de ellos cuando su presencia no sea necesaria o no se justifique. Por ejemplo para llenar vacíos en la estructura productiva, para atender regiones deprimidas, para regular precios o romper monopolios, para asegurar la distribución de bienes indispensables. Tenemos ejemplos actuales como son los fertilizantes, los cementos, el desarrollo agropecuario en la selva; hay evidentemente un nuevo ejemplo, es promover empresas y actividades productivas en Ayacucho. ¿Por qué le podría estar vedado incursionar allí, en cualquier campo que sea necesario?

E incluso, puede concebirse una tercera prioridad, que es cooperar con empresas privadas para promover y co-invertir en nuevos proyectos pioneros, aun cuando éstos sean muy pequeños, cuando así lo requiera la iniciativa privada. Tenemos, por ejemplo, nuevos terrenos agropecuarios en la selva, o más aún cuando se trata de contribuir a salvar empresas privadas que son útiles para el país y que se ven ante serias crisis financieras que no se superan con más crédito, sino con capital accionario. ¿Por qué ser dogmático e impedir por decreto la actuación del Estado? En síntesis, no creemos que en las actuales circunstancias del país se deba reservar para el Estado una exclusividad en grandes campos de actividad, que por su situación financiera y carencia de recursos humanos no podría atender, pero no creemos tampoco que haya que ponerle cortapisas o cercenarles posibilidades de acción que la Constitución le asigna amplia y claramente.

Luego de haber precisado conceptos sobre el rol del Estado, hay otro tema importante que ha convocado ciertamente este Foro y es la situación actual de las empresas del Estado. Quiero esclarecer en primer lugar que, a nuestro modesto criterio, no es cierto que haya sobredimensionamiento del aparato empresarial del

Estado, no es cierto que la actividad estatal asfixie o quite posibilidades al sector privado, no es cierto que lo prioritario sea vender las empresas estatales y que con ello se contribuiría a financiar el presupuesto; existen 170 empresas en que el Estado tiene algún tipo de participación, pero no es por el número de empresas que se mide la amplitud de la participación.

Esas 170 empresas son muy disímiles, no pueden sumarse simplemente una al lado de las otras. Ejemplo: Electroperú tiene 805 mil millones de soles de patrimonio y domina el sector de generación de electricidad; Petroperú tiene 215 mil millones de soles de patrimonio y tiene una participación de relativa importancia en el ramo petrolero. Y por otra parte, existen unas 70 a 80 empresas que juntas no llegan a representar ni siquiera el 5% del patrimonio del Estado; es decir, menos de 150 mil millones. Constituyen un conglomerado en las que el Estado tiene unas cuantas acciones por convenir así a la conformación de la empresa, ejemplo Arlabank; o porque el Estado tuvo que tomarlas para sí como pago de deudas incobrables, como Moraveco; o para contribuir a su desarrollo y evitar su quiebra, como TASA o IMOSA; o para promover determinadas regiones, como EMDEPALMA o CACHIMAYO.

Es obvio que el número de empresas no dice nada, pues así como hay 170 con participación del Estado, hay registradas más de 10,000 empresas privadas. Lo concreto es que el patrimonio de las empresas con participación del Estado asciende a 3 billones 580 mil millones de soles al 31.12.82, esto es a unos 3,600 millones de dólares. De este patrimonio más de 90 % se concentra en sólo 20 empresas, 3,100 millones de dólares, todas ellas son prioritarias y se ubican en los campos en los que todos los sectores y partidos coinciden en que debe ser importante la participación del Estado, no las quiero particularmente enumerar porque todos las conocemos. En consecuencia, la amplitud del ámbito es total no se resuelve vendiendo o no vendiendo, pues lo esencial del mismo está en estas 20 empresas que hay que mejorar, apoyar y racionalizar.

Es cierto que el ámbito estatal ha crecido, sobre todo en el gobierno militar, pero el crecimiento no es excesivo; en conjunto las empresas estatales aportan del 12 al 13 % del producto nacional, esta participación es menor que en muchos países de América Latina, concretamente en Brasil e incluso en Argentina y Chile, aún después de que en estos países se viera el proceso de privatización. El Estado creció especialmente a través de la expropiación de empresas extranjeras como la IPC, la Grace, la ITT, sin quitarle el campo a las empresas nacionales, salvo el caso de algunos monopolios como el del cemento, y desde allí su ámbito se mantiene estacionario, no ha crecido, la lista de empresas que se quiere vender, supuestamente para financiar el presupuesto, llega a 46, por un valor total de patrimonio, medido a diciembre de 1982, en 98 mil millones de soles o 100 millones de dólares o 450 mil millones de hoy según valor en miles.

Es una falta realmente de seriedad con el país, cómo se llega a estimar en 3 billones 154 mil millones de soles lo que rendirá la venta de empresas en 1984. O hay designios allí ocultos o hay algunas magias dentro de los proyectos de ley que se propicia y que permitirán originar estos grandes ingresos que se han proyectado en el presupuesto de 1985. ¿Cómo es posible que se piense que en la actual época de crisis el sector privado nacional, que pide ayuda del Estado para salvar sus propias empresas, compre empresas estatales, muchas de las cuales están en mala situación y se están ofertando desde hace mucho tiempo y que a su vez fueron pasadas al Estado en situación de quiebra, como Moraveco, Manufacturas Nylon, PICSA y otras que figuran en la lista de las 46 empresas? O es que se quiere malbaratear o se quiere casi regalar las 46 empresas a la inversión extranjera. ¿Cómo es posible que se piense que el déficit fiscal se va a cortar por el lado del gasto, vendiendo empresas deficitarias, cuando el gran déficit proviene precisamente de las grandes empresas del servicio público, cuya venta no está ciertamente en discusión? ¿Cómo es posible que se crea que empresarios serios comprenden en este momento empresas estatales sabiendo que está en marcha una campaña electoral y que en menos de un año entrará en marcha un nuevo gobierno, que sin duda cuestionará todo el proceso? ¿Cómo es posible que en el artículo octavo del proyecto de ley, que está ahora en discusión en la Cámara de Diputados, se prevea un plazo de 180 días para concluir el proceso de venta y aprobar los decretos legislativos correspondientes? salvo que las licitaciones se declaren desiertas, en cuyo caso las empresas se podrían vender a precios inferiores a las valorizaciones. ¿Qué seriedad habrá en este proceso, si la propia disposición transitoria, cuarta del mismo proyecto de ley del ejecutivo y aprobada en el Senado, da al ejecutivo un plazo máximo de 180 días para reglamentarla?

Señores, yo sí quiero precisar y fijar lo que considero una posición en torno a este proyecto; no tiene ningún sentido aprobarlo, es innecesario, es inoportuno, no resuelve ninguno de los problemas básicos de las empresas estatales. Lo que hay que hacer primero, a nuestro juicio, es atender un problema esencial que tienen en este momento las empresas estatales, y es la organización funcional, los holdings financieros, mineros, industriales y otros que luego se requieran. Nosotros pensamos que otro gran tema que necesita ser resuelto en favor de las empresas estatales es la racionalización administrativa, y para esto tenemos que ponernos definitivamente de acuerdo: deben tener directorios idóneos, tienen que hacer nombramientos responsables de las personas más talentosas de nuestro país para que conduzcan los destinos de un patrimonio nacional que tanto esfuerzo nos ha costado a los peruanos construir. Necesitamos gerentes y funcionarios capacitados, necesitamos autonomía administrativa relacionada con una clara definición de objetivos de cada empresa y una evaluación periódica de su gestión, y debe existir definitivamente una normatividad clara. En relación a lo que nosotros llamamos la incompatibilidad de funciones o conflicto de intereses, tiene que

existir un planteamiento integral a través de CONADE. En tercer lugar, consideramos que se tiene que concentrar la acción en re sol ver los problemas de las 20 empresas principales.

Por último, creemos que deben existir mecanismos permanentes de venta, de compras, o nuevas promociones sin dogmatismos ni apre sur am ien tos, con normas claras y procedimientos adecuados para garantizar el valor del patrimonio nacional, con conceptos cla ros respecto a lo que pasará con la empresa; no es cuestión sola men te de decidir o definir la venta de algunas empresas, a nue stro juicio, lo más trascendente, lo más importante es mejorar la pro du cc ión, la productividad. Es hacerlas más eficientes, por que si nosotros nos propusiéramos mejorar, en solamente el 10%, la pro du cc ión y la productividad de las empresas estatales, est á ri am os cubriendo fácilmente lo que se va a obtener por una sola vez en la venta de este conjunto de empresas que es el empeño ac t ual men te. Yo quiero terminar diciéndoles que hay claridad en lo que es el rol del Estado constitucionalmente, pero también de be ex ist ir claridad y definición en algo que es mucho más pri ori t ario, es mucho más urgente y necesita una atención aquí y ahora e in me di at am en te: un buen acuerdo nacional de todos los per ua nos, en donde podamos entrar a trabajar en forma permanente por la empresa estatal que, como dije hace algún momento, ha costado mucho esfuerzo a los peruanos con stit uir la y representa un pa tri mon io que debemos todos cuidar y defender por lo que debe sig n ifi car como progreso, como bienestar y como desarrollo en nue stro país.

Muchas gracias.

### 2.3 Senador Carlos Malpica

Ante todo, mi agradecimiento a los miembros del Instituto de De sar rrol lo Eco nó m ico de ESAN por haberme permitido estar esta no che con ustedes. El tema de las empresas estatales se ha dis cu t ido con real pasión durante los últimos años y, en realidad, se g ui re m os dis cu ti é nd olo en los próximos gobiernos, y esto se debe a que es un problema esencial en la vida de los pueblos mod er nos.

¿ Por qué hay empresas estatales? Porque desde el ámbito de la dere cha se ha querido dar una visión simplista del problema, cul par a Velasco y a sus consejeros comunistas de haber creado un inmenso sector estatal. Pero nada más alejado de la verdad que est a tesis. En todo el mundo civilizado, ya sea del sistema ca p ital ista o de economía centralmente planificada, existen emp re sas estatales. Y ¿ por qué se crean empresas estatales? Hay muchas causas, una, que parece la principal, es el descenso de la tasa de ganancia de determinados sectores y ramas de la acti vid ad econ ó m ica. En cuanto una actividad, necesaria desde el punto de vista económico del país, deja de ser rentable, los

empresarios privados pierden interés en tal actividad y lógicamente esta empresa o esta rama termina en manos del Estado; caso clásico en el mundo es el de los ferrocarriles, salvo la red o parte de la red norteamericana y parte de la red japonesa, todos los ferrocarriles del mundo son empresas estatales. Es el mismo caso del Metro de París, uno de los mejores del mundo, es del municipio y prácticamente todos los metros del mundo son estatales. Y también está pasando con la electricidad, gradualmente los sistemas de electricidad del mundo van convirtiéndose en empresas estatales. De la misma manera los servicios de agua y desagüe y también las minas del carbón y el hierro en toda Europa; los puertos y aeropuertos que fueron empresas privadas en Estados Unidos, etc. Todas estas ramas donde ha habido una disminución de la tasa de ganancia han ido pasando gradualmente al Estado.

En el Tercer Mundo, además de esto, hay una debilidad de la burguesía, y estas burguesías no están en capacidad de poder emprender la construcción de determinadas actividades. Es por eso que en este caso supletoriamente, el Estado ha tenido que emprender dichas actividades; sobre todo aquellas que requieren enormes inversiones, como por ejemplo el caso de las siderúrgicas. No es casualidad por ejemplo que en Latinoamérica casi todas las siderúrgicas sean estatales; no solamente es el caso del Perú, sino también el caso de Chile, el caso de Brasil, el caso de Colombia y también últimamente el caso de Venezuela. Frente a la debilidad de la burguesía existen dos alternativas: o esas actividades las emprende el capital privado extranjero o las emprende el Estado, y en la mayoría de países del Tercer Mundo parte de aquellas actividades las emprende el Estado. Además hay otra tendencia a nivel mundial, es que determinadas actividades se están trasladando desde el mundo desarrollado hacia el mundo sub-desarrollado, hacia el Tercer Mundo; y los países con adelanto tecnológico van dejando las ramas de la primera y segunda revolución industrial, y el capitalismo de las empresas transnacionales se va orientando hacia las nuevas actividades como la cibernética, la computación, la electroluminiscencia, los ordenadores electrónicos, los transportes interestelares, la quimica, la resonancia magnético-nuclear, las pilas ópticas, nuevos polímeros, la bioingeniería, el desarrollo de máquinas para la extracción de minerales del fondo del mar, la industria espacial, etc., etc. y allí centra sus esfuerzos de tal manera que el resto de la industria prefiere que vaya a los países del Tercer Mundo; y como en el Tercer Mundo no hay burguesías suficientemente desarrolladas, terminan estas ramas industriales siendo desarrolladas por los Estados.

También se crean empresas estatales debido a que los estados políticamente deciden el control de los sectores estatales de su economía, tal el caso del estaño en Bolivia, del cobre, no

solamente en Zaire, sino incluso en el Chile de Pinochet; el caso del petróleo, que no solamente lo ha nacionalizado México, Venezuela, sino prácticamente todos los países árabes. Se trata de sectores vitales a la economía, que políticamente los gobiernos deciden que pase a control del Estado; y entre otros sectores claves hay un sector que en muchos países es estatizado, es el sector financiero, cuya importancia principal data en que, a través de su manejo, se puede orientar la economía, se puede ayudar a la planificación. También muchos estados han nacionalizado su comercio exterior, por lo menos lo vital de la exportación y la importación. Hay otras empresas que se crean por razones de seguridad y de prestigio, e incluso de desarrollo regional, tal es el caso de las compañías de aviación.

En el Perú, además, y en todas partes del mundo, las empresas estatales tienen otro origen, la quiebra de empresas particulares. Una buena cantidad de las 170 empresas estatales que existen en el Perú provienen del sector privado, fueron quebradas y el gobierno se vio obligado a asumirlas dada su importancia, tal el caso del grupo Prado que comprende el Banco Popular, compañías de seguros, de textiles, algunas petroleras, etc., etc., o de Moraveco, o tantas otras más. En el Perú el problema de las empresas estatales no viene de la época de Velasco ni mucho menos, ya en la colonia prácticamente existían empresas estatales por ejemplo, las minas de Huancavelica, minas de mercurio, pertenecían al Rey de España porque era un insumo vital para la minería y lógicamente el Rey de España decidió apropiarse de este insumo vital. El monopolio del tabaco, pertenecía también al Rey de España. Ya en el siglo pasado habían empresas estatales, el Estanco de la Sal data de 1895, la Compañía de Vapores de los años 30, los establecimientos petroleros, lo que fue la Empresa Petrolera Privada Fiscal (y ahora Petroperú) data de 1942; la Corporación del Santa (origen de SIDERPERU) del año 1943; e incluso la comercialización del arroz no es algo nuevo, data de hace cuatro décadas. Prácticamente todos los países de occidente tienen empresas estatales, Inglaterra, Francia, Italia, España. La Francia de De Gaulle tenía una buena cantidad de empresas estatales, cuyo producto bruto era proporcionalmente importante en relación al generado por las actuales empresas peruanas estatales; y la Italia de la democracia cristiana lo mismo, y la España de Franco igual.

Nosotros creemos, los de Izquierda Unida, que sólo la economía socializada puede garantizar que la producción esté orientada en función de la propiedad social y no de los beneficios empresariales, y en este contexto se sitúa, desde nuestro punto de vista, el problema de la nacionalización de empresas. Tratamos de que, a la vez de fortalecer el sector estatal, se oriente la economía en función de la mayoría de peruanos y no de una minoría a la que solamente le interese el beneficio particular. Por eso, nosotros patrocinamos la socialización gradual de la economía,

comenzando por sus sectores claves; somos realistas, nosotros no creemos que esta socialización se haga en un gobierno, pero sí que en ese gobierno tenemos que incrementar el sector estatal de la economía hasta convertirlo en realmente dominante, pero por supuesto, repito, dentro de la concesión creemos que este proceso será gradual, en años, décadas, o quizás generaciones, como plantean los franceses y durante esa etapa tiene que subsistir la empresa privada, porque las empresas privadas, sobre todo las pequeñas y medianas, tienen que adaptarse, tienen que amoldarse al sector público como ahora se amoldan a la dominación de las transnacionales. Creemos que con un sector estatal dominante más una planificación, los capitalistas podrían ser orientados a desarrollar la producción en sectores útiles a la mayoría, no solamente a los que rindan mayores utilidades, y a través de la planificación el Estado puede orientar la producción, puede alentar determinadas ramas y puede desalentar las que se dedican a productos superfluos. Los instrumentos esenciales son la política tributaria y el crédito, a través del crédito se puede planificar, por eso para nosotros tiene suma importancia la nacionalización de todo el sector financiero.

Defendemos el actual sector estatal, les consta a los Senadores Polar y Acurio que desde el primer momento, sin dudar, defendimos el sector estatal; pero también somos conscientes de sus defectos. Defectos que se traducen en la subida constante de determinados bienes y servicios producidos por las empresas estatales. Creemos que hay alguna distorsión en las empresas estatales actuales, y una de éstas es que los trabajadores creen que las empresas están para organizarse sobre todo en función de sus intereses particulares, y esto muchas veces ha producido baja de productividad y costos altos. Además, sus directivos pertenecen, la mayoría de las veces, al sector privado y al asumir sus cargos la mayoría lo hace con el exclusivo objeto de servir intereses personales y de grupo. El deseo del gobierno de destruir el sector estatal estimula a los directivos a cometer toda clase de irregularidades y con ellas demostrar la ineficiencia de la empresa pública. No debo generalizar, hay excepciones, pero no son muchas. Defendemos a las empresas estatales, estamos dispuestos a realizar nuevas expropiaciones y además asumimos los evidentes defectos del sector estatal actual; no sólo condenamos elevados sueldos de técnicos, gerentes y otros directivos que se convierten en privilegiados de la sociedad peruana no solamente respecto al común de los asalariados privados y estatales, sino también en comparación con los pequeños y medianos empresarios. Conozco de empresas donde a través de una combinación de 16 o 18 sueldos anuales, más adelantos de indemnizaciones en un año, hay quienes obtienen hasta 500 millones de soles, lo cual en un pueblo pobre como el Perú es simple y llanamente un abuso; estoy seguro que pocas compañías en el Perú obtienen utilidades anuales, después de impuestos, equivalentes a 500 millones de soles, pero

conozco más de una compañía donde se está abusando de un conjunto de ventajas que me parece que tenemos que cortar.

El corporativismo en el Perú está tan desarrollado que muchos trabajadores han pensado que la empresa debe producir exclusivamente para satisfacer sus demandas salariales y de bonificaciones conexas. Se han establecido regímenes diversos de bonificaciones, remuneraciones y pensiones que no corresponden a la rentabilidad ni a la dimensión de la empresa, sino al mero capricho, se da el caso de que las secretarias de determinadas empresas ganan más que un vocal supremo o un general del ejército. Cada empresa tiene sus propios clubs, sus propios sistemas de comunicaciones, independientes de los del Estado; se ha dado incluso casos de pagar las cuotas al Instituto Peruano de Seguridad Social pero no utilizar sus servicios, pues paralelamente contratan servicios privados en clínicas especiales. La mayoría de empresas tiene una frondosa burocracia, pero además contratan empresas particulares para que les proporcionen personal suplementario y adicionalmente contratan todo tipo de servicios con empresas consultoras y de ingeniería privada y en no pocos casos con empresas extranjeras, existiendo en la mayoría de veces técnicos peruanos que podrían desempeñar esas funciones. Conozco el caso de una empresa que en un año pagó un millón de dólares para que le diseñen una nueva organización, y al siguiente año contrató otra empresa para ver si su personal cumplía con los requisitos que exigía la nueva organización; por supuesto cumplieron todos, pero eso le costó dos millones de dólares al Estado Peruano.

Por otro lado, no conforme con una serie de ventajas personales que han ido acumulando a través del desorden que es la administración de las empresas estatales, no son pocos los directivos que reciben "coimas" en la adquisición de bienes y servicios y en la construcción de obras. Permanentemente en la Comisión Bicameral de Presupuesto estamos viendo estos casos. Todo esto crea distorsiones en los costos de producción y tratándose de virtuales o reales monopolios, se cubre la ineficiencia con alzas continuas de los precios. Tal es el origen de las elevaciones continuas de la gasolina, el arroz, y otros alimentos y los servicios de agua, luz y teléfono.

Planteamos como solución al caos administrativo de las empresas públicas una escala única de remuneraciones, bonificaciones y pensiones, tal como lo establece la constitución política para los funcionarios de gobierno. A través de una escuela de administración pública, como existen en otros países, se debe preparar a los futuros gerentes y directivos del sector público, estableciendo escala de ascensos y los requisitos para alcanzar los diversos grados, por lo demás, podrían ser trasladados por el gobierno de una empresa a otra, según se requiera de sus servicios

y harían su carrera no en una empresa, tal como sucede ahora, si no en el sector público. Al fin y al cabo los principios de una buena administración son los mismos tratase del sector o rama que fuese.

Muchas gracias.

## 2.4 Senador Mario Polar

En primer lugar quiero agradecer a ESAN el haberme invitado. En segundo lugar, he de confesarles que vine preparado para sustentar los fundamentos constitucionales de la ley que se aprobó en el Senado y que ahora pende de la Cámara de Diputados. Pero después de escuchar a mis amigos y colegas Alva Castro y Malpica, he decidido cambiar de tema y hablar de la empresa pública como problema esencialmente político y examinarlo a la luz de la historia en el mundo y en el Perú.

Originalmente, el Estado sólo tenía dos funciones fundamentales, en el interior cuidar el orden, en el exterior vigilar la frontera o ampliarla. Posteriormente, en especial con el desarrollo de la sociedad democrática y la reclamación de los pueblos de mayores servicios, apareció el Estado previsor, al que se le exigía educación, salud pública, saneamiento y posteriormente servicios tan importantes como los de electricidad y teléfonos que el Estado generalmente prestaba a través de concesiones y, eventualmente, de empresas directas. Pero simultáneamente con el Estado previsor, surgió el Estado provisor, el encargado de realizar obras públicas, sin las cuales no es posible pensar en un desarrollo económico.

Obras públicas fundamentalmente de aspecto vial y de comunicaciones y en este terreno los países subdesarrollados de inmenso terririo y de geografía enloquecida tenemos una responsabilidad infinitamente mayor que los países pequeños de geografía plana y de gran riqueza real. Es el caso por ejemplo de Bélgica o de Francia, son países planos donde una red vial no tiene mayor importancia, son muy ricos. Pero en el Perú que tiene 1'200 mil kilómetros cuadrados, una obra vial es algo infinitamente costoso y más extenso que en cualquier país desarrollado. En esta labor provisoria normalmente al Estado le falta fondos.

Después surgió el Estado empresario; es un fenómeno mundial, lo ha dicho Malpica y lo ha dicho en ese aspecto bien, es un fenómeno universal. Pero en los países occidentales la empresa pública aparece generalmente, no exclusivamente, como una empresa subsidiaria o supletoria, es decir el Estado interviene allí donde la empresa privada no interviene, para suprimirla, para subsidiar o para promover, incluso, por ejemplo, en Chile surgió, en la época del primer frente democrático, la CORFO, la Corporación de Fomento de la Producción, para crear empresas nuevas de gran riesgo que

cuando estuviesen en buena condición serían entregadas al sector privado. Pero también ha surgido en otras partes del mundo la empresa pública no supletoria ni subsidiaria, sino la empresa pública como totalitaria; es decir, el Estado asume la totalidad de las empresas básicas y las resta de la actividad privada. El fundamento marxista; esa plusvalía que pasa al Estado no beneficia al empresario explotador, y entonces el Estado la devuelve en forma de servicios a la comunidad.

Teóricamente el planteamiento parece correcto, pero ¿cuál es la experiencia histórica? esto tenemos que verlo. Es una experiencia que ya tiene varias décadas; la revolución rusa se inició en 1917, han pasado más de 60 años y en ese lapso ¿cuál es la experiencia de Rusia seguida después por China y por todos los países que Rusia ha dominado? La experiencia nos revela algo tremendo y que no podemos pasar por alto; en todos los países en que la empresa pública ha copado los medios de producción en forma casi absoluta, ha desaparecido la libertad, y los que creemos que la libertad es una parte integrante de la justicia, no podemos resignarnos a esta conclusión. Pero no sólo desde el punto de vista de la libertad los países totalitarios constituyen un fracaso, sino creo que también desde el punto de vista de la producción y de la distribución, y esto sí es sorprendente. Lo ha demostrado la econometría moderna que permite comparar economías de diversos países.

Así vemos, por ejemplo, que en materia de producción y salvando los aspectos nucleares o estratégicos, en la producción corriente, Rusia está muy por debajo de los países occidentales. En la agricultura, las tierras de Oklahoma son totalmente semejantes a las tierras de Ucrania, sin embargo en las tierras de Oklahoma se produce muchísimo más que en las tierras de Ucrania. Para mí es el sistema, en uno hay economía de mercado, en otro hay una economía centralizada, y no es una cuestión racial; también en Rusia existen unas pequeñas granjas individuales que significan no más del 3% del área labrantía, y esas pequeñas granjas individuales, vigiladas por el amo de la tierra, producen más o menos el 30% de las necesidades de legumbres y hortalizas de la Unión Soviética. Las empresas industriales, desde el punto de vista de la producción, en Oriente son muy inferiores a las de los países Occidentales, quizás esto se explique; para quien haya leído El Capital de Marx, habrá advertido que todo lo resuelve por el camino de la distribución, pero que no tiene una sola fórmula sobre incremento de la producción, y cuando Lenin llega al poder y lo siguen sus sucesores, tienen que adaptar métodos occidentales para aumentar la producción; inventan el sistema Stajanovista, que no es otro que el sistema del pago a destajo, y forman las empresas públicas tomando como modelo los holdings norteamericanos.

Pero lo interesante es que desde el punto de vista de la distri  
bución, los países orientales tampoco han superado a los países  
 occidentales y se mantienen muy por debajo de ellos; ¿qué diferen  
cias hay entre unos y otros? varias. En unos hay una economía  
 central de mercado, o una economía social de mercado; en los  
 otros, en los comunistas, una economía centralizada, en los países  
 occidentales hay políticos que compiten no en promesas como  
 en nuestras democracias incipientes, sino en resultados; en una  
 larga experiencia democrática esos partidos compiten por ver  
 quién sirve mejor, y esos partidos no existen en la Unión Sovié  
tica. En estos países occidentales hay prensa libre, en Rusia  
 no hay prensa libre.

En estos países occidentales hay sindicatos libres, en Rusia no  
 hay sindicatos libres, y resulta que los partidos políticos, la  
 prensa libre y los sindicatos libres han logrado por evolución,  
 sin traumatismo revolucionario, niveles de vida infinitamente más  
 altos que los países comunistas. Esa es una experiencia univer  
sal que no podemos pasar por alto y sin sacrificar la libertad,  
 que para mí es fundamental. ¿Por qué han fracasado desde el pun  
to de vista de la distribución y de la producción? Porque han  
 impuesto un sistema que teóricamente podría parecer lógico pero  
 que lo contraría sustancialmente la naturaleza humana.

Ahora, vemos qué ha pasado en el Perú. En 1968 teníamos 18 em  
presas públicas, 10 años después teníamos 177 empresas. Las em  
presas públicas en el país, como han recordado Acurio, Alva Cas  
tro y Malpica, no estaban regidas por ley alguna, no había nor  
mas constitucionales que las amparasen, las protegiesen o las  
 encaminasen. Surgieron arbitrariamente, sin plan ni concierto.  
 Así una de las primeras, y Malpica lo ha recordado, ha sido la  
 Siderúrgica de Chimbote; yo recuerdo haber escuchado a técnicos  
 del Banco Mundial haber dicho que no ayudaban a esta em  
presa porque no había mercado que justificase una planta de esa natura  
leza y que además, la planta era chica, y con la suma que iba a  
 invertirse sería más fácil hacer 10 empresas pequeñas que produ  
jesen 100 veces más trabajo. Hay que crear mercado como empre  
sas empíricas antes de buscar esta independencia; pero, en fin,  
 a qué se debió el crecimiento de las empresas públicas. Yo creo  
 que se debió a una decisión política que fue elaborándose lenta,  
 pero firmemente, bajo una influencia marxista de la que no se si  
 fueron realmente conscientes los líderes militares que la ampara  
ron, examinemos la legislación.

Conocemos por la ley de industrias que se reservó para el Estado  
 un área inmensa de actividades fundamentales y se dejó para la  
 empresa privada un área reducida y pequeña; se creó la comunidad  
 industrial, no como un sistema occidental de unir en la junta ge  
neral, como es lógico y racional, al capital y al trabajo, sino  
 que los ubicó en campos opuestos y en cierta forma contradictorios,

los enfrentó con un criterio de lucha de clases; después vino la propiedad social que nunca fue propiedad social, porque los trabajadores no aportaron nada, el capital lo aportaba el Estado; la propiedad no pasaba al trabajador, sino al gremio y, como di jimos entonces los del PPC en críticas a este sistema, propiedad de todos es propiedad de nadie, y propiedad de nadie es propie dad del Estado; a esta propiedad social se le declaró priorita ria. De tal manera, a la empresa privada, con la ley de indus tria, le cercenaban las actividades fundamentales; con la propie dad social prioritaria se la condenaba a ejercer temporalmente su actividad; es decir, se estaba restando a la economía nacional una fuerza creadora inmensa.

A todo esto se unió el énfasis que se puso a la Decisión 24 del Acuerdo de Cartagena, con lo cual se cerró prácticamente la pue rta a toda inversión foránea y se sustituyó un capital de riesgo, que podía haber sido controlado, por un capital financiero que tenía que cobrar intereses. Es decir, se cambió socios posibles por acreedores definitivos. Aquello nos llevaba inevitablemente a una concepción totalitaria de la empresa pública y yo no creo que en el Perú se haya llegado a tomar conciencia de lo que sig nificó como resultado negativo. ¿Por qué negativo? Primero, porque hubo fuga de capitales que no han regresado; después por que se descuidaron las obras de infraestructura ya que no había recursos; y porque se descuidaron servicios como los de educa ción, salud pública y saneamiento. Por eso, cuando advino el gobierno constitucional, hubo una demanda desusada en todos esos sectores que estimularon inevitablemente la inflación, eran nece sidades postergadas.

No es exacto que el costo fuera bajo; sin tomar en cuenta las confiscaciones que fueron numerosas, los cálculos que hicimos en la Comisión, con ayuda de COFIDE, revelaron que por lo menos se había invertido en la empresa pública 1,700 millones de dólares, calcúlenlos al cambio de hoy. Aumentó el endeudamiento externo e interno, se hizo con cargo directa e indirectamente al presu puesto; se infló la deuda pública, los ingresos del Estado con la apropiación de las empresas debían reducirse, tenían que redu cirse, pero decían no hay peligro, las utilidades de esas empres as van a ser utilidades para el Estado. ¿Con cuánto se incre mentaron los ingresos presupuestales? Con cero, nada; el año 80 creo que hubo un rendimiento de 1.25% que se consumió entre ellas mismas. Las empresas que tuvieron resultados fueron las finan cieras y las mineras. Pero cuando vino la crisis de la minería, las financieras no alcanzaron para cubrir los déficit acumulados, y en la actualidad gran parte del déficit proviene de las empres as públicas sobredimensionadas, no tuvieron recursos; y, enton ces, todo el peso cayó sobre el Estado.

Yo sostengo que gran parte de la crisis que agobia el país viene de este sobredimensionamiento de la empresa pública, que tuvo un contenido político quizá no visualizado de primera intención, pero que cualquiera lo visualiza de segunda intención.

¿Qué hizo la Constituyente frente a esto? Recuerden ustedes que la Segunda Fase del gobierno de facto convocó a la Constituyente y en el decreto de convocatoria se dijo que ésta debía incluir las grandes reformas estructurales llevadas a cabo por el gobierno Militar; se le daba a la Constituyente un mandato, pero los constituyentes no hicimos caso a ese mandato. Habíamos recibido uno mayor, era el del pueblo, para crear una carta fundamental y en esa carta fundamental, como ya lo han recordado leyendo las disposiciones pertinentes, especialmente Acurio y Alva Castro, fijar el pluralismo económico; es decir, no se trataba de discutir la privatización o estatización, sino que se aceptaban todas las formas de propiedad o de ¿Estado? Se decía que la empresa libre podía actuar dentro de una economía social de mercado y no voy a mencionar esas cosas. Pero si voy a mencionar unas normas constitucionales que no han mencionado antes, y son que en el régimen económico y en el régimen presupuestal por primera vez se establece que todo gasto público debe figurar en los egresos y que el gasto público debe ser equilibrado; es decir, que no se debe gastar más de lo que se tiene, no se puede girar impunemente sobre el porvenir y por eso se habla de la planificación del gasto público. Lo cual significa recortar la iniciativa parlamentaria, que no quieren reconocer algunos representantes, y obligar al Estado a crear un régimen de prioridades; o sea que la Constituyente dio un plazo o una base clara para una ley de empresas, y la ley de empresas es la que manda la Constitución, con añadido de que las empresas públicas deben estar dentro de la capacidad económica del Estado.

Se ha dicho bien, se ha considerado solamente a 46 empresas transferibles, pero hay otras empresas transformables en empresas de economía mixta, bajando la capacidad determinante del Estado a un 20% para oxigenar la economía del país. Yo creo que este planteamiento histórico es fundamental si queremos comprender la magnitud del problema ya que no se trata de oponer privatización versus estatización, ese no es el problema, sino que el Estado actúe más allá de ellas y dentro de una concepción democrática y no totalitaria.

Muchas gracias.

### 3. Ampliación o Réplica a las Ponencias

#### 3.1 Senador Gastón Acurio

Había dicho inicialmente que la discusión del tema que nos había congregado suponía su examen bajo el contexto legal, jurídico y las reales posibilidades actuales. No creo que sea útil para los efectos que ha convocado el Foro de ESAN el hacer un examen de la ideología o de la filosofía que sustenta la necesidad de hacer empresas estatales o la negación de las mismas. Creo que esto es una discusión interesante, importante, pero que niega de sí los alcances de la Constitución, la que precisamente en este momento nos da el marco legal para el examen de las empresas públicas.

Por esto, yo no quisiera entrar al aspecto de si las empresas públicas son innecesarias o entraban la economía de los países del mundo o si más bien son éstas las que deben sustentar la economía de determinados sistemas. Sino, que estamos dentro de un régimen constitucional y dentro de un régimen legal que señala claramente cuál es el ámbito empresarial del Estado. Quién quisiera salirse de ese ámbito puede presentar las reformas constitucionales pertinentes. Pero de hecho, la constitución señala con toda claridad cuál es el ámbito empresarial del Estado.

Yo creo que otro de los temas que había solicitado ESAN que se interrogara y que hasta este instante no lo hemos hecho, es precisamente la gestión de la empresa pública. ¿Cuáles serían las maneras que propondríamos para la gestión y consecuentemente para la búsqueda de la eficiencia de la empresa pública? De alguna manera ESAN ha propiciado programas para dar cursos especiales a empresarios o funcionarios públicos. Yo estimo que, en general la profesionalización de los mismos no debe tener muchas diferencias con las del sector privado, aunque sí es siempre muy importante remarcar la diferencia de objetivos. Mientras que en las empresas privadas el objetivo fundamental es la utilidad, la ganancia, en la empresa pública es el desarrollo nacional, es el bienestar público; y en eso, obviamente, no pueden haber comparaciones entre libros de contabilidad de una empresa pública con una empresa privada. Las diferencias son obvias y esto debe ser muy bien entendido. Por esto es que hay, muchas veces también, reclamos de presidentes, gerentes de corporaciones o de empresas públicas, y estos reclamos los hemos recibido conjuntamente con el Senador Malpica en la Comisión de Presupuesto en relación a las disposiciones que la ley da para el manejo de la empresa pública.

Se nos dice que los controles son muchos, que las obligaciones de licitaciones públicas son muy exigentes, que eso no existe en la actividad privada. Es verdad que estas exigencias no existen en empresas privadas, porque está en juego el capital de particulares; pero desde el momento en que está en juego el capital del

Estado, el patrimonio del Estado, la Constitución obliga a que se realicen licitaciones públicas. Para esto también ha sido muy importante el examinar o el precisar, y el proyecto de ley que está en discusión lo hace, a qué debemos denominar patrimonio del Estado en las empresas. Algunos han querido que se fijara solamente en el capital, y no es así, nos hemos opuesto. Creemos que es el patrimonio de la empresa. Los fondos públicos los hemos fijado como el patrimonio de la empresa, y no necesariamente como el capital de la empresa, conceptos entre los cuales hay mucha diferencia. La licitación es una obligación, hay que hacerla. Son normas que necesariamente deben cumplirse; entraban de alguna manera la agilidad, la fluidez de una empresa pública, es evidente, pero el Estado tiene que controlar sus fondos.

La empresa pública también tiene algunas ventajas, así como tiene algunas desventajas. Frente a la empresa privada tiene algunas ventajas, por ejemplo los propios subsidios que el Estado le proporciona permitiendo los monopolios estatales, porque la Constitución permite el monopolio estatal y solamente lo impide expresamente para el caso de empresas que se dediquen a prensa, radio, televisión y en general a los sistemas de expresión pública. Hubiera sido interesante examinar todos estos aspectos de la gestión de la empresa pública, aunque yo no comparto un tema que se sugiere en el documento en relación a la necesidad de la permanencia en la gestión empresarial, es decir, a la permanencia del presidente o del gerente en una empresa del Estado. No estoy de acuerdo con ello, no creo que sea una medida necesaria ni justificada para mantener la eficiencia de una empresa pública, eficiencia entre comillas, porque es evidente que las empresas públicas como instrumento de desarrollo del país responden a una política de gobierno y cuando hay cambios de gobierno, éste, el nuevo gobierno, puede y debe cambiar a los presidentes y a los gerentes, quiénes deben responder a una política totalmente distinta. La empresa pública cumple una función política, cumple una función totalmente distinta a los objetivos de la empresa privada y esto es, creo, algo que hay que puntualizar.

### 3.2 Diputado Luis Alva Castro

Yo pienso que este tema en debate nos conduce definitivamente, a la fijación de grandes conceptos en torno a aspectos que podríamos considerar son macroeconómicos y microeconómicos. Yo entiendo perfectamente lo que ha señalado el Senador Polar, y, naturalmente, yo respeto las opiniones que aquí se han vertido, tanto por el Senador Acurio como por el Senador Malpica. Pero naturalmente ni en el país ni en ningún otro país que pretenda impulsar su desarrollo nacional, que pretenda movilizar sus recursos y

sus capacidades humanas y productivas, se puede pensar absoluta y totalmente en una economía liberal, donde se considere que el mercado es el único y el mejor asignador de los precios y los recursos; donde, como aquí se ha dicho, el Estado cumpla solamente un rol subsidiario; es decir, que sea un simple observador o, como se habría tímidamente señalado, sea un regulador indirecto de la actividad económica nacional.

Lo que sencillamente deseo recordar es que esta liberalización de la economía solamente existe en los textos académicos, por que en ningún país, salvo excepcionales y casos muy marginales, se puede hablar en estricto de una total aplicación de conceptos liberales ya que están realmente superados en el actual desarrollo del contexto internacional. Yo no creo, sinceramente, que debamos insistir en temas y en conceptos que no nos conducen definitivamente a la solución del problema entre manos, el de definir conceptos sobre la actividad empresarial del Estado.

Yo pienso que dentro de estos conceptos macroeconómicos, hay temas que nos podrían ocupar muchas horas del debate sobre la propia estructura económica, sobre la redistribución del ingreso y de la ocupación, sobre el propio desarrollo económico y la planificación, sobre la propia inversión, sobre la estructura y el capital, sobre la balanza comercial, sobre la balanza de pagos. Es decir, si el Estado abandona su rol fundamental, no único y exclusivo, pero sí fundamental en la conducción de la economía del país, o movilizamos los recursos o paralizamos el país; es decir, acometemos la tarea de hacer que el país progrese, que el país se desarrolle, que creemos empleos productivos, que desarrollemos todas nuestras capacidades, o nos detenemos a hacer un país que se convierta en un simple observador, con absoluta y total dependencia hasta donde puedan sus fuerzas resistir.

Considero que hay conceptos macroeconómicos que definen claramente, desde el punto de vista constitucional y desde el punto de vista de la necesidad y del interés colectivo del país, una participación del Estado, y entiendo perfectamente que a renglón seguido sobre estos conceptos que definen y deslindan una y otra posición, se trata de presentar que la actividad empresarial del Estado deviene ineficiente, inadecuada y, sobretodo, que debemos casi cancelarla. Algunas veces se retrocede en el concepto, pero el trasfondo de todo esto es cómo acabamos con esta actividad empresarial del Estado que tratamos de presentar la como que no sirve absolutamente para nada. Yo en ese sentido deseo precisar que debemos volver un poco la mirada.

Yo plantearía el problema al revés: ¿No son acaso las mismas causas y los mismos problemas los que han afectado tanto a la empresa privada como a la empresa pública? ¿Acaso los mismos argumentos que esgrime el gobierno: crisis internacional, desastres naturales, herencia, y por qué no le agregamos una política económica equivocada, no son válidos para las empresas públicas? La política de apertura que se inició a partir de 1980 ¿solamente afectó a las empresas privadas y no a las empresas públicas? Por este conjunto de realidades, los resultados de las empresas públicas presentan estos cuantiosos déficits. Esta es una realidad absoluta y total que yo estoy dispuesto a discutir en todos los niveles y en todos los terrenos que sean necesarios, porque tenemos que entender que esto es así. ¿Acaso no es cierto que ha habido competencia desleal, que ha habido precios de dumping de productos subsidiados iguales o similares a los que producía la empresa estatal, que ingresaron al país con la política de liberalización de la economía? Es cierto que eso sucedió, y es cierto que las empresas estatales fueron conducidas poco a poco a una situación difícil, calamitosa, deficitaria.

Recuerdo que el propio presidente de SIDERPERU, al sustentar su renuncia señala y precisa que él se retira porque ve que la política económica que ha sido implantada en los últimos años ha llevado a la empresa a una situación realmente difícil, agravando el propio problema estructural que ya tenía dicha empresa. De modo pues, yo creo que en ese sentido hay que mirar con mucho realismo aspectos macroeconómicos que son verdades absolutas a las cuales no podemos renunciar, porque sino yo me remitiría a los países centrales y altamente desarrollados que han llegado a los niveles de desarrollo que tienen ahora. Preguntémosles si ellos no tuvieron una activa participación en la conducción de la economía nacional. La tuvieron. Lo que ocurre y sucede es que estos conceptos están claramente definidos en la Constitución y nadie los quiere abandonar ahora. Inclusive, cuando comenzamos a hablar en relación a desprendernos de tales o cuales empresas, nadie está ahora en desacuerdo en que hay un conjunto de 20 empresas, que representan más o menos el 90% del patrimonio de la actividad estatal, que debemos cuidar, proteger y en todo caso hacer eficientes.

Este es el gran problema central que tiene el país en estos momentos, y que tenemos todos los peruanos como gran responsabilidad, de ver qué tipo de normatividad tenemos que dictar, qué tipo de organización, de planeamiento, de gerencia, de directorios especializados, de control, de autonomía, de racionalización, de contratos entre Estado y empresa, como existen en el Brasil, etc; es decir, cómo es que entramos definitivamente a afrontar inmediatamente este problema, es algo de lo que todos son conscientes que debemos continuar desarrollando, pero vamos a desarrollarlo bien.

No creo, sinceramente, que deba ser prioritario, o que deba ser fundamental que nos pongamos a vender las empresas públicas, que debamos vender tales o cuáles empresas públicas, a sabiendas de que no hay ahorro interno suficiente en el país para poder comprar esas empresas y que las vamos a entregar a la actividad extranjera y al gran capital extranjero.

Lo importante es que nos pongamos a examinar lo que tenemos entre manos. ¿Cómo es que hacemos más eficientes estas 20 empresas, cómo es que mejoramos su producción, su productividad, cómo es que nos proponemos, como dije hace un momento, mejorar el 10% y con ese 10% obtener un resultado mucho más positivo del que estaríamos obteniendo vendiendo las empresas públicas, que es lo que origina el debate ahora? Estoy seguro que habrá en el país un acuerdo nacional en la medida en que presentemos este problema como fundamental. ¿Cómo es que miramos el futuro, en el mediano y en el largo plazo, de todas las empresas públicas que son las que más nos preocupan, que son las que más nos interesan a todos los peruanos?

### 3.3 Senador Carlos Malpica

La primera vez que el Senador Polar trató sobre empresas estatales hizo un discurso muy semejante al que hoy día le han escuchado, y yo, pacientemente durante tres años, le estuve demostrando que sus argumentos eran falsos, en la última etapa que discutimos el proyecto de ley empleó algunos argumentos bastante más sofisticados. Yo la verdad creí que había mejorado bastante pero después de haberlo escuchado atentamente, en definitiva, es reaccionario. No es para que se ofenda, porque es la verdad. Y le voy a repetir los argumentos que durante tres años le he estado repitiendo.

No tiene nada que ver la planificación centralizada, con la dictadura, y vamos a ejemplos históricos. ¿Acaso en la Alemania de Hitler había planificación centralizada? no había. ¿Acaso ha habido planificación centralizada durante las casi cuatro décadas de dictadura de Franco? Tampoco. ¿Acaso ha habido planificación centralizada durante la dictadura militar de los generales argentinos o de los generales uruguayos? Todo lo contrario eran librepensadistas, neo-liberales, influidos por las tesis de Friedman y las tesis de la supletoriedad y de la subsidiariedad que introduce en América Latina, Martínez de Hoz. ¿Acaso en Haití de Duvalier existe planificación central? Y es una dictadura bárbara. ¿O en Guatemala existe planificación central? ¿En la Nicaragua de Somoza acaso existía la planificación central, o grandes empresas estatales? No ¿Y en Chile de Pinochet existe una planificación central? Todo lo contrario, neo-libe

ral, de Friedman, Chicago Boys y sus inspiradores. No tiene nada que hacer una cosa con la otra.

Debido a la planificación central es que países semi-feudales, atrasados, han pasado en pocos años a ser modernos países industrializados, ¿Con alto costo social? Sí, con alto costo social, pero menor costo social que el que tuvo occidente con el proceso de industrialización del siglo XIX, y con un costo infinitamente menor al de los pueblos de América Latina que lo pagan no con su desarrollo, sino con su subdesarrollo. La gente en Lima está muriéndose de hambre y el Perú no está desarrollándose; el Perú sigue subdesarrollándose. Ya le he dicho cien veces al Senador Polar, que Stajanovista no viene de destajo, es el apellido del obrero Stajanov que era un modelo de trabajador. Una vez más se lo digo, viene de Stajanov, se parece la palabra pero no tiene ninguna relación. Después tuvo obsesión con Velasco y los militares. Parece que lo trataron mal. Velasco hizo reformas, modernizó el país. Yo diría que este país es mucho más Estado-Nación que hace 15 años debido a las reformas militares, le guste o no le guste al Senador Polar. A mí me deportó Velasco, pero hay que reconocer los hechos históricos. En cuanto al problema de la economía no es cierto que el gobierno de Velasco fue un desastre desde el punto de vista económico. Aquí hay muchas personas que están al día con las cifras. El Banco Continental publica permanentemente cifras respecto al desarrollo económico y de 1970 a 1975 la economía peruana creció casi 5% en promedio anual, que es bastante bueno para este país mientras que del año 1980 al 1984, sin reformas, con políticas neo-liberales, siguiendo los consejos de Friedman, ¿qué ha pasado? Crecimiento negativo en todo el período Belaundista, y en el ingreso per cápita hemos regresado 20 años atrás. Comparemos pues, a Velasco con esto, hay que ser objetivos, el desastre económico ¿a qué se debe? En gran parte, a las políticas neo-liberales auspiciadas por el Partido Popular Cristiano y que lamentablemente ejercieron influencia en el arquitecto Belaúnde y lo arruinaron.

En cuanto a otras cifras, dicen que en el primer gobierno militar gastaron 1,700 millones de dólares en las empresas estatales. No es tanto. La deuda externa nuestra es de 14 mil millones, o sea que el de las empresas estatales es un poquito más de 10%, no me parece exagerado. Está bien, porque con esos 1,700 millones se electrizó el país, se hicieron irrigaciones, se han hecho puertos, se han mejorado líneas de ferrocarril, se han hecho fundiciones, se han hecho refinerías, etc., etc., y es un poquito más del 10%. Además el discurso del Dr. Polar me preocupa. Nos critican a nosotros los de Izquierda Unida por tener divisiones y matices diferenciales; pero ven la paja en el ojo ajeno y no ven la viga en el propio. Ustedes aquí han podido apreciar las diferencias esenciales que hay entre el pen

samiento del Dr. Polar con el pensamiento del Ing. Acurio, ambos líderes de esa posible alianza. Esta va a ser, de continuar, una alianza bicéfala o de ser presidente mi paisano Alva, lo elimina de la lista al Dr. Polar. Pero, lo que yo me temo es que va a ser candidato el Dr. Bedoya, y puede eliminar a un Senador talen toso como el Ing. Acurio por resultarle demasiado izquierdista, de repente lo va a acusar de velasquista. Pero en todo caso son tesis totalmente diferentes.

### 3.4 Senador Mario Polar

Alguna vez en el Senado después de una intervención de mi amigo Carlos Malpica que atacaba a un colega, le dije que yo había vuelto a la plaza de Acho después de muchos años y que había aprendido una cosa fundamental: que en la plaza de Acho como en el Senado, el que pica bajo, mal pica. En realidad, nadie habla de privatización de tal empresa pública, sino de sometimiento a la Constitución.

Lo que sí nos preocupa a nosotros los pepecistas, es la inflación. Porque la inflación es destructora, destruye especialmente el ingreso de quien vive de ingresos fijos, y en realidad, lo que necesita el Perú con urgencia, es trabajo e inversión. A Raimondí lo han calumniado; él fue un naturalista no un economista, habló de un mendigo sentado sobre un banco de oro, pero se refería a la gran riqueza en variedad que hay en el país, no la evaluó. ¿Cómo puede llamarse rico a un país en donde la relación hombre-tierra es insignificante, en el cual todas las tierras labrantías significan menos del 1% del territorio del país y, por lo tanto, todas ellas cabrían holgadamente dentro del departamento de Moquegua; y el grueso de la población del país es de agricultores sin chacra? Entonces, el país nuestro es un país pobre, que necesita trabajo e inversión. Pero los amigos de izquierda creen que la inversión sale del aire, creen como la gente de la edad media que las moscas salen de la cochinada y los sapos de la lluvia; el capital, creen que también tiene el mismo origen y no es cierto.

No hay otra fuente de ahorro que el trabajo, y lo que necesitamos es trabajar con empresas privadas, con empresas públicas, pero trabajar y mucho, y eso no es neo-liberalismo, eso es economía social de mercado. No creemos que las cosas salgan del aire. Que remos ser realistas, y sí estamos convencidos de que en este país tan necesitado de esfuerzos y de inversiones, lo que nos sobran son revolucionarios y lo que nos faltan, lamentablemente, son pioneros.

## 4. Preguntas

### 4.1 Plan de Gobierno de Acción Popular

#### Pregunta al Senador Gastón Acurio:

En su primera intervención usted manifestó que leyó gran parte del plan de gobierno de Acción Popular de 1980. ¿Qué ha impedido que se lleve a cabo el plan de gobierno? ¿Se mantendrá el mismo plan para el año 1985-1990?

#### Respuesta:

Los puntos referentes a la actividad empresarial del Estado fueron oportunamente presentados como proyectos legislativos en el parlamento, y de hecho el actual proyecto de ley, que está en discusión en la Cámara de Diputados, ha sido debatido tres veces en la Cámara de Senadores, en oportunidades distintas, en los años 1981, 1982 y 1983, de manera que con oportunidad se presentaron los proyectos. Las razones de la mecánica legislativa impidieron que se llevara adelante la aprobación del mismo. Es verdad que hubieron discrepancias que inicialmente separaban a todos los partidos políticos que tienen representación en el Senado; no había acuerdo sobre los puntos a debatirse, no había mayoría, por lo menos de dos partidos que la conformaran, para poder aprobar sobre una materia en la que no había consenso. Esto motivó que se fuera llevando la discusión hasta el año 1982 y hasta el año 1983, en que recién dos partidos, PPC y AP, llegaron a puntos de vista coincidentes y se aprobó el actual proyecto de ley que ahora está en la Cámara de Diputados.

### 4.2 Acciones que tomaría el APRA

#### Pregunta al Diputado Luis Alva Castro:

Todo hace preveer que el APRA ganaría las próximas elecciones. ¿Cuáles serían las acciones inmediatas que tomarían para mejorar la eficiencia de las empresas públicas?

#### Respuesta:

Yo he precisado que aquí hay dos aspectos centrales. Tanto el Senador Acurio como el Senador Malpica están de acuerdo en el rol del Estado. Yo entiendo que la mayoría en el país no tiene ninguna duda de cuál es el rol del Estado y cómo este rol está debidamente establecido y clarificado en la Constitución. Habrán discrepancias en cuanto a cómo vamos a priorizar y cuál es el peso que le vamos a dar a una y otra priorización, pero el Estado tiene que participar, puesto que hay actividades estratégicas, fundamentales, esenciales en las cuales tiene que tener una actuación permanente y fundamental, todos coincidimos.

En lo que tenemos que poner énfasis, y ese será el planteamiento central del Partido Aprista, es que tiene que existir un acuerdo nacional sobre la actividad empresarial del Estado, tiene que ser un acuerdo que permita un horizonte mayor a un gobierno de cinco años, porque las empresas estatales no pueden ser legisladas, ni pueden ser gobernadas, ni pueden darse normas en función exclusiva de lo que quiere y pretende ser un gobierno. Estas empresas necesitan desarrollarse, expandirse y por la naturaleza misma de la empresa estatal se requiere un horizonte mayor. Si hablamos solamente de lo que es la empresa siderúrgica en el país no podemos pensar que vamos a legislar por cinco años esta actividad empresarial. Todas las empresas como Petroperú, todas las que tienen que ver con los recursos fundamentales del país, requieren un horizonte mayor, un alcance para un desarrollo de largo plazo. De modo que tenemos que ponernos de acuerdo en el respaldo que debemos dar todos los peruanos al tipo de gobierno que surja a partir de 1985, y un común y legítimo interés en desarrollar eficientemente aquellas empresas públicas. Yo veo que nadie está en desacuerdo en que las empresas aumenten su producción y su productividad, nadie está en desacuerdo en que las empresas sean eficientes, nadie está en desacuerdo en que haya racionalización en las empresas, nadie está en desacuerdo que tengamos finalmente normas que permitan legislar sobre materia de sueldos y salarios, sobre una serie de incentivos, bonificaciones que allí se han alcanzado y que posiblemente sea necesario examinar para salud del país. Yo, por ejemplo, respeto mucho que hayan obtenido ventajas en la actividad empresarial del Estado sus servidores, pero me parece injusto que en un país donde hay tanta pobreza, donde hay tanta carencia, haya ciertos privilegios. En este momento en el país, tener un puesto, un trabajo, es un privilegio. Y no estamos de acuerdo con que hayan ciertas ventajas excesivas que pongan seriamente en peligro esta actividad. De modo que allí está la normatividad que debe partir de una buena ley de bases, que debe partir de una buena ley que fije cómo debe desarrollarse, cuál debe ser su ámbito, cuál debe ser su autonomía, cuál debe ser su organización, cómo debe ser su control, cómo debe ser su planeamiento.

La actividad empresarial del Estado necesita ser mirada con mucho cuidado y con mucho interés porque allí tenemos uno de los problemas fundamentales, y dentro de este marco global y general existen todas las posibilidades. Les digo con toda sinceridad que nosotros no nos consideramos dueños de la verdad, ni nos consideramos poseer absoluta y totalmente todas las soluciones de este tema. Vamos a convocar, como lo venimos haciendo ahora, a todas las inteligencias y a todas las capacidades del país para que nos ayuden como peruanos a resolver un problema al que hasta el momento no se le ha dado una solución coherente y eficaz.

### 4.3 Programa Mínimo sobre la Actividad Empresarial del Estado

#### Pregunta al Senador Carlos Malpica:

¿Qué elementos debería tener un programa mínimo de consenso sobre la actividad empresarial del Estado?

#### Respuesta:

Primeramente, me preguntaría consenso de quiénes; ¿entre los partidos políticos, entre los trabajadores y los empresarios? No se realmente a qué se refiere la pregunta. Más bien sería consenso entre quienes pueden gobernar. Yo creo que habrían algunos puntos de contacto con el Partido Aprista y probablemente con el partido Acción Popular, pero con el Partido Popular Cristiano evidentemente no hay ninguna posibilidad de llegar a un acuerdo sobre empresas estatales.

Quizás nos toque gobernar con el Partido Aprista, o derrepente con Alva Orlandini, que está acercándose bastante a la izquierda. Entonces, nos podríamos poner de acuerdo sobre que nacionalizamos; yo plantearía nacionalizar todo el sector financiero, el petróleo, la Southern, y que el cemento regrese a su legítimo dueño: el Estado; también patrocinaría nacionalizar gran parte del comercio vital exterior, y punto. Dejaríamos para el gobierno siguiente profundizar la acción del Estado en nuevos sectores y ramas de la economía.

En cuanto en lo que sí estaríamos todos de acuerdo es en poner orden en las empresas estatales. Yo creo que en eso estaría de acuerdo hasta el Senador Polar. Porque las empresas estatales son un caos administrativo por provenir de distintos origenes, distintos regímenes salariales, distintas normas de trabajo, hay peleas entre una y otra empresas para que por ley se les de ventajas, en contra de otra empresa estatal. A mí me parece que es un caos absoluto, y en eso hay que poner orden para poder mantener un sector estatal vigoroso.

### 4.4 Financiamiento Presupuestal

#### Pregunta al Senador Mario Polar:

Se ha proyectado financiar 3 billones de presupuesto de 1985 con la venta de 46 empresas públicas y la reducción del accionariado del Estado en otras 50 empresas, ¿Cree Ud. que esto es realista?, ¿quién las va a comprar?

#### Respuesta:

Mire usted, se ha propuesto en el proyecto de ley vender 46 empresas. No creo que produzcan esos 3 billones, nunca lo he dicho yo. Ahora, la ley contempla tres cosas: las empresas intrasferibles,

las transferibles y las transformables; las transformables son muchas, y allí sí se puede bajar la participación del Estado mientras éste mantenga su control en las disposiciones fundamentales, eso sí puede dar algún capital, no sé cuánto.

#### 4.5 Sistema para Privatizar Empresas Públicas

##### Pregunta para el Senador Gastón Acurio:

¿A través de qué sistema se podría hacer la venta de las empresas públicas?

##### Respuesta:

La ley señala procedimientos de licitación, según los cuales, se impediría que estas ventas se produjeran en forma directa. Alguien ha pensado y lo ha dicho, que si en alguna primera licitación con las valorizaciones, tal vez distorsionadas, no hubieran postores, en una segunda se podría ir a una venta directa, y esto no es así. Hay mecanismos, hay leyes pertinentes que impiden que este procedimiento se pueda llevar a cabo. El procedimiento es el de la licitación, es el procedimiento señalado en el proyecto de ley que actualmente está en discusión en la Cámara de Diputados.

#### 4.6 Déficit de las Empresas Públicas

##### Pregunta al Diputado Luis Alva Castro:

¿Cómo atacaría usted el déficit que constantemente le generan las empresas estatales al Estado?

##### Respuesta:

Hay que examinar cuál ha sido la naturaleza de ese déficit. Al año 1980, el conjunto de las empresas públicas arrojó un saldo favorable; es decir, no arrojó déficit, ni hubieron resultados negativos. Aquí hay un problema que es esencial y que hay que mirarlo con mucho interés, y es que las empresas públicas comienzan a producir situaciones deficitarias, a mi manera de ver, por la aplicación de la política económica; y el primer punto es la política de apertura que agrava fundamentalmente el desenvolvimiento y el desarrollo de las empresas en sus resultados.

Tampoco debemos olvidarnos de otro punto que ha servido para acumular en las empresas públicas los déficits, son los subsidios. Los subsidios a ENCI, a ECASA, fueron impuestos por el gobierno. Yo no estoy en contra de los subsidios transitorios, de los subsidios que son necesarios para alguna actividad fundamental del país. Pero, me parece de lo más insólito que mediante un dispositivo se obligue a que la empresa venda un producto subsidiado,

vale decir por debajo de sus costos de producción, y no haya una contrapartida. El gobierno central debió hacer el giro correspondiente a la empresa estatal por ese subsidio, si es que queremos que la empresa estatal tenga resultados razonables, lógicos, coherentes y, desde el punto de vista de la rentabilidad, eficientes.

Obligamos a que la empresa estatal subsidie, la obligamos a que venda por debajo de sus costos de producción, y nos olvidamos de que esta empresa tiene que dar sus resultados. El otro tema que aquí tantas veces he señalado, es que el Estado ha asumido definitivamente empresas quebradas, y esas empresas quebradas son varios cientos de millones de soles que le cuestan diariamente al Estado; ejemplo, Moraveco. Por eso es que en el contrato que se ha firmado, para suministrar el servicio de transporte masivo al país, se ha tenido que tomar en cuenta, fundamentalmente, a Moraveco, porque sino no la salvaban, ni en parte, de los grandes saldos negativos que daba.

Tendríamos que ir a corregir las causas, no los efectos que han motivado estos déficits, y es la aplicación de una política económica que, como muy bien se ha dicho acá, ha hecho desandar al Perú 20 años en su producción per cápita. De modo que allí está la parte central que debemos tener en consideración. Si no pongámonos a pensar en las empresas privadas. ¿no se han producido situaciones gravísimas y de crisis en la mayor parte del conjunto de las empresas privadas?, ¿y no son las empresas privadas las que le adjudican al propio gobierno y a la aplicación de una política económica errada y equivocada los resultados que ellas han obtenido? Como correlato decimos que también las empresas públicas han sido víctimas de esta política económica.

#### **4.7 Criterios para la Privatización de Empresas Públicas** **Pregunta para el Senador Carlos Malpica:**

¿Cree usted que los criterios nacionalista -socializante- estatizante han sido exhaustivamente analizados para aconsejar la reprivatización de las 46 empresas?

#### **Respuesta:**

A mí me parece que no se han tenido en cuenta esos factores, si no que responde a una determinada concepción política mediante la cual se patrocina ir eliminando paulativamente al Estado como empresario y que todo pase al sector privado. Esa es la concepción de Friedman, la concepción de los teóricos de la economía de oferta, la política de Reagan, la política que el Fondo Monetario Internacional ha estado proponiendo a nuestro gobierno, o ha ido imponiendo a nuestro gobierno. De allí viene, es una cuesción política la que ha determinado la acción del Estado con respecto al sector estatal y a la venta de empresas.

#### 4.8 Operaciones de Salvamento Empresarial Pregunta al Senador Mario Polar

¿Qué opina sobre la actitud del Estado de asumir empresas privadas quebradas? En estos casos es lógico que el empresario tenga como límite de su responsabilidad la de su capital, en cambio el Estado asume las deudas, ¿No es así que el Estado se ha hecho de un gran número de empresas y al final son recursos que se quitan a otras obras prioritarias?

#### Respuesta:

Es cierto, yo no creo que el Estado deba ser necesariamente el que asuma el funcionamiento de todas las empresas quebradas, por que entonces tiene que seguir arrastrando la quiebra y agravándola, así va a la descapitalización. El Estado tiene que actuar dentro de sus posibilidades y no más, porque cuando se pone a recoger empresas privadas y a habilitarlas, está generando inflación, está poniendo un impuesto a todos los demás ciudadanos. Yo creo que hay que ayudar al empleo, pero racionalmente. El problema del país en este momento es dar empleo, crear empresas, pero no creo que crear empresas sea mantener empresas en quiebra. Si están en quiebra es porque no son eficientes, porque no pueden funcionar, eso no puede ser indefinido. Las que están en dificultades puede tomarlas transitoriamente para rehabilitarlas, pero tomar empresas en quiebra para mantenerlas a pesar de los déficits, eso carece de sentido común.

Este libro se terminó de imprimir el día 20 de Mayo de 1986  
en los Talleres Gráficos de ESAN, Alonso de Molina 1698  
Monterrico Chico - Surco  
Apartado Postal 1846  
Teléfono: 35-1760  
Lima - Perú