

Editores:

Roberto Abusada

Fritz Du Bois

Eduardo Morón

José Valderrama



la reforma incompleta



UNIVERSIDAD DEL PACIFICO
CENTRO DE INVESTIGACION

IPE
Instituto Peruano de Economía

© Universidad del Pacífico
Centro de Investigación
Av. Salaverry 2020
Lima 11, Perú

© Instituto Peruano de Economía
Los Rosales 460, 2º piso
Lima 27, Perú

LA REFORMA INCOMPLETA. RESCATANDO LOS NOVENTA.

Roberto Abusada, Fritz Du Bois, Eduardo Morón y José Valderrama
(editores)

1a. edición: agosto 2000, octubre 2000

Diseño de la carátula: ÍCONO COMUNICADORES

ISBN: 9972-603-39-3

BUP-CENDI

La reforma incompleta: rescatando los noventa / Ed. Roberto Abusada [et. al.]. --
Lima : Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico; Instituto Peruano
de Economía, 2000.

/REFORMA ECONÓMICA/REFORMA TRIBUTARIA/POLÍTICA ECONÓ-
MICA/POLÍTICA DE ESTABILIZACIÓN/LUCHA CONTRA LA POBRE-
ZA/MODERNIZACIÓN/INVERSIONES PRIVADAS/SISTEMA FINAN-
CIERO/MERCADO DE TRABAJO/PRIVATIZACIÓN/ESTADO/PODER EJECUTI-
VO/AGRICULTURA/VIVIENDA/EDUCACIÓN/SALUD/ PERÚ/

338 (85) (CDU)

Miembro de la Asociación Peruana de Editoriales Universitarias y de Escuelas Superiores (APESU) y miembro de la Asociación de Editoriales Universitarias de América Latina y el Caribe (EULAC).

El Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico y el Instituto Peruano de Economía no se solidarizan necesariamente con el contenido de los trabajos que publican. Prohibida la reproducción total o parcial de este texto por cualquier medio sin permiso de la Universidad del Pacífico y el Instituto Peruano de Economía.

Derechos reservados conforme a Ley.

ÍNDICE

Tomo I

Agradecimientos, 9

1. La reforma incompleta, 13

Roberto Abusada, Fritz Du Bois, Eduardo Morón y José Valderrama

PARTE I:

LAS BASES PARA CONSTRUIR UN NUEVO PAÍS

2. El proceso de pacificación interna, 63

César Delgado-Guembes, Rodrigo Salcedo y Gonzalo Salinas

3. El programa de estabilización, 91

Martha Rodríguez, José Valderrama y Julio Velarde

4. La reincorporación del Perú a la comunidad financiera internacional, 121

Roberto Abusada

5. El ancla fiscal: la reforma tributaria, 163

Jorge Baca

6. La estrategia de lucha contra la pobreza, 219

Nelson Shack

PARTE II:

LAS REFORMAS QUE TRANSFORMARON LA ECONOMÍA PERUANA

7. La reforma comercial y de aduanas, 257

Julio Paz Soldán y María del Carmen Rivera

8. La reforma del sistema financiero, 313

Felipe Morris

9. El fomento de la inversión privada, 343

Italo Muñoz y María del Carmen Vega

10. La flexibilización del mercado laboral, 379

Jaime Saavedra

11. La reforma del mercado de capitales, 429

Felipe Morris e Italo Muñoz

12. La reforma del sistema privado de pensiones, 449

Italo Muñoz

Sobre los autores, 483

Tomo II

Agradecimientos, 9

13. Las privatizaciones y concesiones, 13

Bruno Franco, Italo Muñoz, Pedro Sánchez y Verónica Zavala

**14. Las reformas institucionales para la
creación de un sistema de derechos de la propiedad, 107**

Edgardo Mosqueira

**PARTE III:
LOS RETOS PENDIENTES**

15. El gran ausente: el agro, 171

Javier Escobal

16. Creando un mercado de vivienda, 227

Alberto León

17. La reforma del mercado educativo, 241

Hugo Díaz

18. La reforma del sector salud, 299

Pierina Pollarolo

19. La reforma de la administración de justicia, 335

Mauricio García

20. La reforma del Estado: alcances y perspectivas, 385

Mayen Ugarte

21. El desafío de la descentralización, 437

Rosa María Palacios y Leonie Roca

Sobre los autores, 474

Agradecimientos

Pocos peruanos son ajenos a la notable transformación que hemos vivido en los últimos diez años. Un período de cambios tan intenso no podía pasar con una recopilación de las políticas que permitieron dicho cambio. Este libro no sólo hace un recuento de las reformas que transformaron el Perú, sino que plantea una reflexión sobre cuáles son las que hacen falta para completar dicho cambio.

En este esfuerzo colectivo tenemos que agradecer por el trabajo de cada uno de los consultores que contribuyeron con distintos capítulos del libro: a Roberto Abusada, Jorge Baca, César Delgado-Guembes, Hugo Díaz, Fritz Du Bois, Javier Escobal, Mauricio García, Alberto León, Felipe Morris, Edgardo Mosqueira, Italo Muñoz, Rosa María Palacios, Julio Paz Soldán, Pierina Polarollo, María del Carmen Rivera, Leonie Roca, Martha Rodríguez, Jaime Saavedra, Rodrigo Salcedo, Gonzalo Salinas, Pedro Sánchez, Nelson Shack, Mayen Ugarte, José Valderrama, María del Carmen Vega, Julio Velarde y Verónica Zavala. En todos los casos las opiniones se hicieron a título personal sin involucrar a las instituciones en las cuales trabajan. Asimismo, queremos expresar nuestro agradecimiento a quienes tuvieron la tarea de revisar y comentar cada uno de los documentos. Nuestro agradecimiento a Pilar Dávila, Fritz Du Bois, Eduardo Morón, María del Carmen Rivera, Vivien Villagrán, y Edgar Zamalloa. Mención aparte merece Italo Muñoz, quien tuvo gran parte de la tarea editorial a su cargo. Las numerosas sugerencias de María Elena Romero así como la dedicación de Zully Zúñiga contribuyeron a mejorar la presentación de estas ideas.

Finalmente, agradecemos al Banco Interamericano de Desarrollo por el apoyo financiero a este proyecto y a Sixto Aquino por su decidida colaboración en el éxito de este proyecto. Asimismo, a todos los que desde el Instituto Peruano de Economía y el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico nos permitieron culminar este proyecto.

Los Editores

Prólogo

Todos los autores que han hecho posible este libro han estado involucrados de alguna u otra manera en el proceso de reformas estructurales que transformaron la economía peruana. Los resultados iniciales de este proceso demostraron que el Perú es un país viable, que puede lograr crecimiento alto y sostenido, y que no tiene retos imposibles de alcanzar.

Lamentablemente, en los últimos tiempos, el optimismo de una población que empezó a creer nuevamente en su país está cediendo a la creciente resignación de quienes no ven con claridad que exista un futuro mejor. Por ello, resulta imprescindible, si no queremos retornar al punto de partida del proceso, retomar con convicción y consenso el proceso de modernización de la sociedad y economía peruanas.

De ahí que el objetivo de este esfuerzo es presentar un análisis crítico de lo que se hizo y, mucho más importante, de lo que falta por hacer. Ojalá que la experiencia colectiva de los autores sea de utilidad para quienes asuman la responsabilidad de llevar al Perú a una senda de desarrollo y bienestar.

1. La reforma incompleta

Roberto Abusada, Fritz Du Bois,
Eduardo Morón, José Valderrama

1. Un punto de partida caótico

Al iniciarse la década de los años noventa, la sociedad peruana enfrentó uno de los retos más serios de su historia republicana. El Perú ha tenido un desempeño económico accidentado con períodos de auge y crisis recurrentes normalmente asociadas al ciclo exportador. Luego, durante los primeros años del régimen militar de los setenta, el Perú parecía entrar en una etapa de crecimiento sostenido, apoyándose en una nueva concepción acerca del rol del Estado y la implantación de un modelo de crecimiento basado, en gran medida, en la socialización de la propiedad de los medios de producción. Los gestores de lo que en su momento se percibió como el gran cambio hacia una sociedad más justa y la ruptura con un pasado cuasi feudal, llamaron a la construcción de lo que denominaron *una sociedad autogestionaria de participación plena*. Sin embargo, los militares en los años setenta se embarcaron en la adopción del modelo sustitutivo de importaciones que mostraba ya un agotamiento marcado en la mayoría de los países de la región. El modelo vestido con todo el ropaje nacionalista tenía en su centro económico a la estrategia fundamental de escoger sectores dinámicos desde un centro de decisión estatal que promovería su desarrollo. Naturalmente, el Estado se reservaba para sí lo que entonces llamaban industrias estratégicas: el acero, la química básica y todos los servicios públicos, incluso la generación y la distribución de electricidad, teléfonos, y agua potable. También se incluyeron empresas mineras, petroleras, pesqueras y de transporte, y se crearon empresas de comercialización de insumos y exportación de productos básicos. Asimismo, se pusieron en marcha planes de “desarrollo tecnológico”, nuevas reglas para la inversión extranjera, y el desarrollo de nuevas formas de propiedad en la industria y en la agricultura. En el ámbito social se partía del supuesto de que el avance de una profunda reforma agraria y la promoción de la participación laboral en las empresas terminarían con los viejos males de la pobreza y la marginación.

El proceso militar, o “el experimento peruano” como fue llamado por los intelectuales del exterior, tuvo su fin cuando el país ingresó en lo que serían cinco años de inestabilidad económica marcada por sucesivas crisis de balanza de pagos, que en la esfera económica terminarían con la adopción de un plan de estabilización ortodoxo bajo los auspicios del Fondo Monetario Internacional y, en la esfera política, con un llamado a una Asamblea Constituyente y elecciones generales en 1980. El plan de estabilización introdujo además reformas estructurales que tenían en su centro fundamentalmente el desmontaje del esquema sustitutivo de importaciones y la adopción de medidas que encaminaran al aparato productivo, parcialmente, hacia un modelo de promoción de exportaciones. Simultáneamente, se iniciaron procesos de renegociación de la

deuda externa y cambios en la política fiscal que generaron un ambiente de marcada tensión social.

El año 1980 marcó el inicio del nuevo régimen democrático pero también el inicio de la lucha armada de Sendero Luminoso, movimiento terrorista que en pocos años se convirtió en uno de los más virulentos del mundo y que marcó la vida política, social y económica de los siguientes trece años.

El gobierno democrático adoptó una política económica que en lo fundamental continuaba el programa de estabilización y liberalización iniciado en 1978 durante la transición política. Se profundizó la reforma comercial, para lo cual se rebajaron las tarifas arancelarias y disminuyeron marcadamente los sistemas paraarancelarios. De manera similar, se empezó a actuar en la liberalización del sistema financiero; y se esbozaron planes para una profunda reforma estructural en las áreas agrícola, laboral, y la referida a la actividad empresarial del Estado. Sin embargo, la crisis de la deuda y el advenimiento del fenómeno de El Niño de 1983, además de la falta de convicción del gobierno, marcaron el fin del experimento de reforma del nuevo gobierno democrático de Belaunde. A medida que se relajaban las políticas fiscal y monetaria, se fueron revirtiendo los procesos de liberalización de mercado y se abandonaron por completo los planes de reforma estructural; y, solamente al final del gobierno de Belaunde, el peligro de la hiperinflación y el agotamiento de las reservas internacionales, así como el creciente aislamiento financiero, forzarían una nueva política de ajuste impuesta al Poder Ejecutivo desde un Banco Central que, de manera inusitada, pudo mantener su independencia. Este intento de ordenamiento económico duraría muy poco tiempo, y sería utilizado irresponsablemente por el nuevo gobierno de 1985 como una plataforma para relanzar una política de gasto público expansivo, subsidios generalizados, la adopción de controles de precios, y una política explícita de moratoria en el pago de la deuda externa. Previsiblemente, este esquema incoherente produjo un bienestar económico artificial durante los años 1986 y 1987, para luego hundir a la economía en una profunda recesión aparejada con una de las hiperinflaciones más prolongadas de la historia monetaria mundial.

2. *El populismo de García*

En medio de una retórica socialista y antiimperialista, el gobierno de Alan García utilizó efectivamente la precaria reconstrucción de los últimos dieciocho meses del gobierno de Belaunde para iniciar directamente una política de aumento de la demanda interna, basada fundamentalmente en el uso de las reservas internacionales acumuladas hasta 1985. Todos los sectores sociales, en mayor o menor medida, participaron directa o indirectamente en el mayor consumo e ingresos, producto de tan insensata estrategia. El aparato estatal empezó a crecer desmedidamente; se multiplicó el número de servidores públicos, quienes se incorporaban sobre la base de los antiguos sistemas de clientelismo o prebenda política. Los sueldos públicos se incrementaron sin guardar

relación alguna con criterios normales de carrera pública o productividad, al tiempo que se decretaban sistemáticamente aumentos generales de sueldos y salarios aplicables al sector privado. Este último, por su parte, vio aumentar sus utilidades de manera vertiginosa durante dos años consecutivos, fundamentalmente sobre la base de controles de precios, subsidios cambiarios, protección arancelaria, y aumento artificial de la demanda. Los que menos se favorecieron fueron los sectores rurales empobrecidos, quienes no vieron un aumento concomitante de los programas sociales o la inversión pública productiva. No menos importante fue, por último, el flujo de ingresos derivados hacia la burocracia estatal que manejaba el frondoso esquema de autorizaciones, licencias y favores que se dispensaban con amplio margen de discrecionalidad.

El resultado macroeconómico inmediato de estas políticas fue el de una inflación que se redujo a 63 por ciento en 1986 producto de los controles de precios, y el de un crecimiento del PBI de 9.2 y 8.5 en los años 1986 y 1987, respectivamente. El empleo y las remuneraciones también crecieron durante este lapso. En Lima Metropolitana el empleo creció en más de 10 por ciento, mientras que las remuneraciones aumentaron entre 20 y 30 por ciento. Naturalmente, el sustento de este proceso se encontraba en la caída de reservas internacionales y el desembolso de créditos bilaterales. Las reservas pasaron rápidamente de una cifra récord de 1,500 millones de dólares a menos de 300 millones.

El agotamiento de las reservas internacionales, el creciente aislamiento financiero del sector productivo, y el advenimiento del fenómeno inflacionario, generaron rápidamente la reversión de todo el sentimiento de bienestar artificial obtenido hasta fines de 1987, por lo que fue necesario aplicar un programa de ajuste en 1988. Con éste se logró disminuir la inflación y reconstituir parcialmente las reservas internacionales, por lo cual se vivió un período de supervivencia relativamente confuso en el cual se persistía con la retórica gubernamental anterior, pero se administraba una aguda escasez con no pocos elementos de discrecionalidad. Este esquema terminó de manera abrupta en mayo de 1989 con un cambio de gabinete, y con lo que el gobierno aprista pensó que sería un período de preparación para las elecciones del siguiente año, lo cual requería abandonar los pequeños ajustes para regresar de manera abierta a la heterodoxia de los controles de precios y el nuevo impulso al consumo basado nuevamente en el uso de las reservas internacionales precariamente reconstituidas.

Es en este último período del gobierno de García donde se manifiestan quizás los dos efectos más perniciosos de su política. En primer lugar, se desencadenó una hiperinflación nunca antes vista en el Perú, que a la postre acumuló una tasa de más de 7,000 por ciento para 1990. Pero, fundamentalmente, el fenómeno que marcó el fin del gobierno de García fue la virtual destrucción del Estado como institución capaz de actuar en nombre de la colectividad. Esta destrucción, imprevista para el régimen, vino por el lado fiscal, a través de la completa erosión de la recaudación fiscal. Los ingresos del gobierno cayeron en el último año del régimen aprista, incluso por debajo del equivalente del 4 por ciento del PBI, un ingreso incluso inferior a aquél necesario para

cubrir la planilla del sector estatal. Un gobierno de retórica netamente socialista había, irónicamente, conseguido terminar su mandato con la destrucción del Estado, además de la total pérdida de confianza en el país.

3. *Perú al borde del abismo*

El nuevo régimen de 1990 encontró un país al borde de la desintegración y sin recursos fiscales ni reservas que permitieran al menos la implantación de un programa ordenado de reconstrucción. Adicionalmente, debió enfrentar al terrorismo en su etapa más virulenta, junto con el auge en la producción y el tráfico de drogas. El caos social se reflejaba no sólo en la violencia, sino en la hiperinflación, el desempleo y la pobreza generalizada.

Sin embargo, la profundidad de la crisis ofrecía la oportunidad de aplicar políticas radicales. En cierto modo, la nueva política económica fue definida fundamentalmente por la ausencia de opciones. Para retomar el manejo de la economía era imprescindible emprender de manera inmediata la reconstrucción fiscal, al tiempo que se abandonaban rápidamente los controles sobre el tipo de cambio, la tasa de interés y el movimiento de capitales. El shock económico de agosto de 1990 no fue sino el reconocimiento, por parte del Estado, de su total imposibilidad de influenciar en precios, ingresos, tasas de interés y tipo de cambio. Habría luego que decidir sobre los mecanismos específicos de reforma económica que pudieran conducir a la reconstrucción. Y en este punto, el régimen mantuvo un alto grado de indecisión, que incluso terminaría con el completo recambio del equipo económico y el necesario abandono del gradualismo en materia económica.

Al considerar modelos de reforma, la literatura económica usualmente describe un proceso secuencial mediante el cual se consigue primero la estabilización para luego ir liberalizando de manera escalonada el mercado de factores de producción, el comercio internacional, y el mercado de capitales. No obstante, la economía política sugiere que las medidas económicas se toman normalmente en un contexto donde diversas fuerzas e intereses confluyen y entran en conflicto. Así, contrariamente a lo que sería aconsejable desde el punto de vista teórico, el proceso de reforma si ha de ser exitoso incluye de manera crucial el aprovechamiento de todas las oportunidades políticas que permitan aplicar determinadas políticas económicas. En el caso peruano, en 1990 existió la urgencia de poner en marcha un programa drástico de estabilización y la ejecución de reformas estructurales básicas de manera simultánea, en las áreas fiscales, monetarias, cambiarias y de comercio exterior, a la vez que se negociaba activamente la reincorporación del país a la comunidad financiera internacional, en un ambiente de reservas internacionales agotadas y de una deuda externa superior a la mitad del producto bruto interno, mayoritariamente vencida y en estado de moratoria unilateral.

3.1 La estabilización de los precios

Contrariamente al esquema utilizado en la mayoría de los casos para fines de estabilización, a partir de 1990, el Perú utilizó un ancla monetaria y no una cambiaria, es decir, el control de la masa monetaria como instrumento para determinar el nivel nominal de precios. En la discusión acerca de la conveniencia de la aplicación de esta ancla monetaria pesó, indudablemente, la comprobación de que el problema fiscal que afrontaba el Estado era particularmente agudo y que se había perdido absoluta confianza en la capacidad del gobierno de fijar precios. En otras palabras, la posibilidad de usar un ancla cambiaria implica que se pueda imprimir al tipo de cambio una certidumbre de estabilidad al inicio del programa. Esta certidumbre que debe estar acompañada de una correspondiente percepción por parte de los agentes económicos, resultaba en 1990 completamente inviable debido a que las cuentas fiscales desbalanceadas hacían imposible la credibilidad del tipo de cambio que se fijara. Por lo tanto, se buscaba el equilibrio fiscal como parte de un proceso de reforma tributaria, administración del gasto, y fortalecimiento de las entidades recaudadoras de impuestos. Mientras tanto, sería la política monetaria la responsable de hacer descender la tasa de inflación.

Se sabía, sin embargo, de la escasa probabilidad de éxito que tendría la política de estabilización si la política fiscal por adoptarse no fuera particularmente estricta. Y tal rigor exigiría un sacrificio adicional en la medida en que las fuentes de financiamiento externo estuviesen limitadas al extremo. En la práctica, se adoptaron medidas extremas de control fiscal, que llevaron a la administración diaria de ingresos y gastos mediante un Comité que limitaba los egresos a los ingresos diarios del Tesoro. Por su parte, la variable que el Banco Central utilizaba para proveer a la economía de un ancla nominal y controlar así el aumento de los precios fue la base monetaria.

El esquema adoptado dio rápidos resultados debido a la dureza del ajuste fiscal, que incluyó, por supuesto, la total liberación de los precios en agosto de 1990, y el manejo estricto del gasto. Pero existieron varios otros elementos que contribuyeron a una estabilización relativamente rápida si se tiene en cuenta que el tipo de cambio no se mantenía fijo. El primero de estos elementos fue el cambio institucional que reorganizó los entes recaudadores, y la fuerza y convicción con que se condujo la aplicación de la reforma en la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) y en la Superintendencia Nacional de Aduanas (ADUANAS). El otro elemento estaba representado por la voluntad del Perú de reincorporarse al sistema financiero internacional al entablar rápidamente acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y los acreedores bilaterales dentro del marco del Club de París. Por último, sería el fin de la hiperinflación el factor que contribuiría de manera más dramática al aumento de la recaudación real, de manera simétrica a la violenta erosión fiscal que antes había causado. Así, la inflación que en 1990 superó el 7,000 por ciento, descendió a 139 por ciento en 1991.

Por su parte, la política cambiaria, luego de la inmediata abolición del sistema de tipos de cambios múltiples, se empezó a manejar con un esquema de flotación dentro del cual el Banco Central sólo intervenía para moderar fluctuaciones de corto plazo, y el tipo de cambio se fijaba de manera libre aunque paulatinamente se fue generalizando el uso de instrumentos de deuda de corto plazo en moneda extranjera emitidos por el Banco Central. Visto retrospectivamente, el esquema que el Perú ha utilizado durante los últimos diez años en materia cambiaria ha sido el equivalente al de una caja de convertibilidad, en la cual la creación de dinero ha sido una función directa de la compra y venta de moneda extranjera por parte de la autoridad monetaria. Sin embargo, a diferencia del usual esquema de convertibilidad, no existe compromiso alguno acerca del nivel del tipo de cambio.

El esquema cambiario ha funcionado de manera adecuada para el caso peruano, particularmente si se tiene en cuenta las condiciones fiscales iniciales, y ha producido una escasa volatilidad en el tipo de cambio. Por otro lado, con el advenimiento de la crisis internacional a partir de 1997, unida al fenómeno del Niño en 1998, el sistema ha producido una devaluación real importante del orden del 20 por ciento.

3.2 La liberalización comercial

Conjuntamente con la eliminación de los tipos de cambio múltiples y la liberalización del mercado cambiario, se adoptaron medidas para liberar de manera simultánea el mercado de bienes y el mercado de capitales. La liberalización comercial se adoptó de manera rápida y abarcó tanto la disminución de tasas arancelarias y su dispersión, como la eliminación casi total de las barreras paraarancelarias en el comercio exterior. La situación de crisis económica recesiva, asociada indiscutiblemente a las políticas económicas de corte proteccionista del gobierno del presidente García, facilitó en gran medida la aplicación de la reforma comercial. Rápidamente un sistema proteccionista con múltiples tasas arancelarias e innumerables barreras administrativas al comercio fue sustituido, en setiembre de 1990, por un sistema de tres tasas, 50, 25 y 15 por ciento, y la eliminación de la mayor parte de las prohibiciones y demás restricciones a la importación.

El año siguiente, el número de tasas básicas del arancel se redujo a dos, 25 y 15 por ciento, y se inició un proceso paulatino de liberalización que terminaría, en abril de 1997, con la adopción de un arancel del 12 por ciento para el 85 por ciento de partidas arancelarias, mientras que el 15 por ciento restante mantendría una tasa del 20 por ciento. La disminución del sesgo antiexportador implícito en la anterior política proteccionista trajo consigo un auge exportador en todos los sectores de la economía, particularmente en el de exportación no tradicional. Las exportaciones se incrementaron a un ritmo de 18 por ciento por año entre 1993 y 1997.

3.3 La reincorporación al sistema financiero internacional

Un componente fundamental de la política de reconstrucción económica debió ser la restauración de relaciones financieras internacionales normales del Perú. Y aquí también debía partirse desde un estado inicial caótico, en el cual la deuda pública externa ascendía a la mitad del producto bruto y más del setenta por ciento se encontraba en situación de atraso. El proceso de reincorporación tuvo en su centro un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial para la adopción de un programa de 18 meses al cabo de los cuales se suponía que el programa de estabilización y reordenamiento económico habría concluido su primera fase.

En realidad, los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial cumplían un doble papel. En primer lugar, eran el requisito indispensable para poder convocar a los acreedores bilaterales del Club de París, quienes representaban la porción más grande de la deuda externa pública peruana y a quienes el Perú solicitaría un alivio extraordinario en los pagos de deuda para el período de un año y medio correspondiente a los programas con el Fondo y el Banco. Segundo, los acuerdos con el Fondo Monetario y el Banco Mundial constituían mecanismos novedosos mediante los cuales el Perú se pondría al día en sus pagos a estos dos organismos, mediante un esquema que imitaba a un proceso de refinanciación, ya que una refinanciación propiamente dicha no era posible de acuerdo con las reglas de ambas instituciones. Adicionalmente, el programa de 18 meses incluyó una supervisión muy cercana por parte del Fondo y del Banco, respecto de innumerables medidas de estabilización y ajuste estructural, las cuales una vez llevadas a cabo activarían desembolsos de nuevos derechos de giro con el Fondo y nuevos préstamos con el Banco que servirían para la limpieza de los atrasos con ambas instituciones.

Sin embargo, aun luego de incluir el programa inicial de 18 meses, que recibió el nombre de Programa de Acumulación de Derechos, el Perú requeriría de fondos adicionales que podrían ser cubiertos solamente si diversos países donantes accedieran a integrar un llamado Grupo de Apoyo que reuniría los fondos requeridos para cerrar la brecha calculada en US\$ 1,300 millones, identificada en el Programa de Acumulación de Derechos. Este hecho subrayaba la gravedad de la situación peruana ya que, aun luego del enorme ajuste económico que el programa implicaba, quedaba una brecha que sólo podría ser cubierta recurriendo a la buena voluntad de países amigos.

El Programa de Acumulación de Derechos y el Grupo de Apoyo constituirían a la postre sólo el inicio de un largo camino hacia la reincorporación financiera del Perú, en el transcurso del cual se tuvo que completar innumerables negociaciones y concluir acuerdos con cada grupo de acreedores. Así, se debió negociar con el Fondo Latinoamericano de Reservas la obtención de un crédito puente, el cual fue usado para repagar los atrasos con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en setiembre de 1991, luego de lo cual el BID desembolsó un préstamo de ajuste estructural con el que se canceló el

crédito puente. También en el mismo mes de 1991, el Perú reprogramó US\$ 6,600 millones con el Club de París.

El proceso de renegociación de la deuda concluiría seis años más tarde con la negociación con los acreedores de la banca comercial y proveedores dentro de un acuerdo tipo Brady, el cual incluyó un proceso de recompra silenciosa de deuda. Pero, a lo largo de ese período, se tuvo también que negociar con acreedores bilaterales sin garantía oficial, y un acuerdo de tres años con el Club de París para el cual se negoció con el Fondo Monetario Internacional un Programa de Facilidad Ampliada de tres años. Igualmente, se regresó al Club de París en 1996 para lograr un acuerdo definitivo que incluyó el reescalonamiento de los pagos a este grupo de acreedores por un monto cercano a los US\$10 mil millones, en un período pactado de 20 años. Finalmente, se tuvo que abordar el problema de la deuda con la ex Unión Soviética mediante un procedimiento de recompra.

Al completarse todo el proceso de renegociación de la deuda, y con la política fiscal austera, ésta había disminuido del equivalente al 56 por ciento del PBI en 1990 al 29 por ciento de éste en 1997, y su servicio como porcentaje de los ingresos corrientes del gobierno cayó de casi la mitad en 1990 al 15 por ciento en 1997. El Perú reanudaba así sus relaciones financieras internacionales.

3.4 Las reformas estructurales

En el período comprendido entre 1991 y 1997, simultáneamente al proceso de estabilización, el Perú abordó la reforma económica en diversas áreas, con lo cual se transformó de manera definitiva una economía marcada por el intervencionismo, y se convirtió en una economía de mercado. De estas reformas, las de mayor trascendencia han sido las referentes al mercado laboral, la seguridad social, la reforma tributaria, el sistema financiero y la redefinición del rol del Estado a través de la puesta en marcha de un amplio programa de privatización. Igualmente importante ha sido la aplicación paralela de un programa de lucha contra la pobreza que permitió amortiguar, en parte, el efecto del ajuste económico en los sectores de menores recursos.

La reforma laboral llevada a cabo en el Perú se centró en dotar de condiciones necesarias de flexibilidad compatibles con incrementos en el nivel competitivo de la producción. Se han introducido entre 1991 y 1995 un amplio conjunto de modalidades contractuales en el ámbito laboral y, a la vez, se han simplificado los procedimientos administrativos. Pero también se modificó la legislación relativa a la compensación por tiempo de servicios, y se crearon instrumentos de depósitos a nombre de cada trabajador como respaldo a los pagos correspondientes a la compensación al finalizar la relación laboral.

Relacionado con el tema anterior, se llevó a cabo un amplio reordenamiento del sistema de pensiones mediante la creación del Sistema Privado de Pensiones, basado en cuentas individuales de capitalización, como una alternativa al colapsado sistema públi-

co. De otra parte, se dotó a este último de fondos originados en el proceso de privatización con el fin de cubrir las necesidades derivadas del reconocimiento de obligaciones por aportes efectuados por los trabajadores que optaron por el sistema privado, y la contingencia que representa el desfinanciamiento del anterior sistema público.

La reforma del sistema impositivo, unida a los cambios en la administración de tributos, ha sido a partir de 1991 uno de los ejes básicos para llevar a cabo el programa de estabilización. Esta reforma, junto con el control de la inflación, resultó en el aumento de la presión fiscal del 4 al 14 por ciento del PBI, de 1990 a 1997. El sistema redujo el número de tributos; el impuesto al valor agregado fue considerado el impuesto universal básico; se simplificó el sistema de tasas del impuesto a la renta y se reordenaron las tasas de los impuestos selectivos.

En el sistema financiero se operó una importante transformación a partir del año 1991. Dicha transformación empezó con el abandono de los controles a la tasa de interés y las políticas de asignación de crédito, y siguió con la liquidación de la banca estatal de fomento, que en el pasado fue fuente para dispensar de manera discrecional y con no poco grado de corrupción el dinero que en buena medida era creado por el Banco Central. La reforma del sistema financiero ha introducido importantes cambios institucionales, incluidas las Leyes de Bancos de 1991, 1993 y 1996, una nueva ley orgánica para el Banco Central de Reserva y la Ley del Mercado de Valores. De manera coherente con la liberalización del mercado cambiario, se procedió a la total liberalización de los flujos de capital. Asimismo, se liberalizó el mercado bancario, se elevaron los requisitos mínimos de capital y se establecieron mecanismos modernos para la resolución de crisis bancarias. De la reforma del sistema financiero ha surgido un sistema de regulación moderno y bien administrado, con una Superintendencia de Bancos que goza de gran autonomía, y que en los últimos años ha respondido de manera eficaz a los retos impuestos por la reestructuración del mercado bancario nacional. El resultado global ha sido el de una rápida remonetización de la economía reflejada en la elevación del coeficiente de dinero/PBI de menos de 4 por ciento en 1990 a 23 por ciento en 1999.

El nuevo rol del Estado en una economía de mercado requiere la privatización de una gran proporción de los activos del Estado. Este proceso ha requerido la implantación de un marco legal que norme no solamente el proceso de venta de las empresas del Estado, sino que garantice y promueva la inversión nacional y extranjera dentro de un marco de equidad y competencia. Se promulgaron, por tanto, leyes de promoción de la inversión extranjera y otras leyes de promoción de inversión privada en las empresas del Estado y, al mismo tiempo, se crearon los organismos reguladores autónomos encargados de velar por la defensa de la competencia y la regulación de monopolios naturales. Finalmente, se incorporó al Perú a los convenios multilaterales de protección de la inversión y muchos de los principios del nuevo régimen económico fueron incluidos en la Constitución de 1993. El programa de privatizaciones y el nuevo marco legal permitieron un auge en la inversión entre los años 1992 y 1998, año en que el stock de inversión extranjera llegó a los US\$ 8,000 millones, a partir de una base de US\$ 1,400 millo-

nes en 1991. El programa de privatización ha transferido empresas estatales al sector privado y ha generado ingresos por un valor de más de US\$ 7 mil millones y una suma adicional equivalente en nuevos compromisos de inversión, modernizando todos los sectores de la economía, particularmente telecomunicaciones, electricidad, minería y petróleo.

En el área social el Estado emprendió desde 1990 programas de protección a la población en extrema pobreza. Estos programas abarcaron desde esquemas netamente asistencialistas y de ayuda alimentaria hasta programas de notable éxito como el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), mediante el cual se transfirieron recursos para la consecución de pequeñas obras de infraestructura económica y social. El programa de ayuda social ha generado un aumento considerable del gasto social por habitante en el país. El gasto pasó de US\$ 70 por habitante en 1990 a US\$ 219 por habitante en el año 1996, y se obtuvo una notable disminución en el nivel de pobreza extrema, la cual disminuyó de 27 por ciento de la población en 1991 al 15 por ciento en 1997.

4. *La interrupción del proceso de reforma*

No cabe duda que en 1997 el Perú era un país diametralmente distinto al de 1990. Junto con la derrota del terrorismo se había reconstruido a la economía, acabado con la hiperinflación, y el país se encontraba en un camino de expansión económica pronunciada. La tasa de crecimiento que se mantuvo baja durante los dos primeros años de la reforma se elevó de manera espectacular a partir de 1993, pues alcanzó un promedio anual de 7.4 por ciento en el período 1993-1997, impulsada por el desarrollo dinámico de las exportaciones y la inversión privada. En el ámbito macroeconómico, el Perú pasó a ser uno de los países más sólidos de la región con un sector fiscal en pleno equilibrio, reservas internacionales equivalentes a 15 meses de importaciones de bienes y servicios, un sector financiero capitalizado con buena participación en el accionariado de bancos internacionales de primer nivel, y un sistema confiable de supervisión bancaria. Asimismo, el Tesoro Público contaba con depósitos en el Banco Central equivalentes al 8 por ciento del producto bruto, resultado de las privatizaciones, lo cual le otorgaba un amplio margen financiero en un marco en que el nivel y el perfil de la deuda pública eran adecuados con una maduración promedio de más de 10 años y con tasas de interés por debajo de las vigentes en el mercado. La reforma previsional y la adecuada supervisión bancaria, además de la inexistencia de contingencias fiscales escondidas, frecuentes en muchos países, otorgaban al Perú una particular certidumbre de sostenibilidad fiscal sobre la cual construir un programa creíble de estabilidad monetaria y crecimiento económico.

En medio de un elevado nivel de optimismo respecto al potencial de una economía que como la peruana había sufrido un estancamiento prolongado, el proceso de inversión

se convirtió en el motor del crecimiento, la generación de empleo y el aumento de los ingresos. Una creciente solidez macroeconómica y la reforma estructural más profunda y rápida de todos los países emergentes, estaba en la base de lo que sería un período expansivo de larga duración, el cual haría desaparecer la pobreza extrema, mejoraría el ingreso en todos los segmentos sociales y pondría al Perú como líder en el contexto latinoamericano en un ambiente de plena integración a la economía global.

El advenimiento de la crisis financiera internacional de 1997 con grave impacto en el Sudeste Asiático, Rusia y Brasil, y con características de contagio y corte del financiamiento externo para la cuenta corriente de la mayoría de países emergentes, se sumó al fenómeno de El Niño de 1998, y ocasionó en el Perú una severa recesión iniciada en el corte de líneas de crédito hacia la banca local y un freno súbito de la inversión privada. El crecimiento del PBI de hecho se frenó y se pasó de 6.7 por ciento en 1997 a -0.4 por ciento en 1998. Antes de desatarse la crisis asiática, que tomó a las autoridades por sorpresa, el gobierno había ingresado desde 1996 en un peligroso período de complacencia, a partir del cual se paralizaron las decisiones por razones políticas. Se perdió la urgencia de continuar las reformas dentro de una dirigencia política que ya había perdido la intención de seguir con dichas reformas. El último avance en la reforma comercial se realizó a inicios de 1997. Las privatizaciones se encontraban paralizadas en medio de una inaudita discusión acerca de su posible efecto de depresión de la demanda interna, y un intento por otorgar a título cuasi gratuito las acciones remanentes en el Estado de empresas privatizadas, a empleados públicos, primero, y a pensionistas, después.

El gobierno no logró un acuerdo con el consorcio Shell-Mobil para la ejecución del megaproyecto de Camisea y paralizó el proceso de privatización en el sector petrolero y eléctrico, con lo que se generaron fuertes dudas sobre el rol que pretendía jugar en estos sectores. La paralización de la privatización energética y los sucesivos episodios de conflicto en la fijación de precios y tarifas del sector paralizaron, a su vez, la inversión privada en este campo. A esto se sumó un posterior intento de prohibir las inversiones eléctricas para revivir así el proyecto de Camisea, mientras que el gobierno se embarcó en la construcción de dos importantes centrales hidroeléctricas.

El programa de concesiones estaba igualmente paralizado generando sorpresa e incertidumbre en el sector privado, el que había anticipado su participación en redes viales, puertos, aeropuertos y obras de saneamiento. Varios procesos de adjudicación de concesiones, entre ellos puertos y el aeropuerto de Lima, fueron inexplicablemente postergados, lo que ocasionó pérdidas financieras y desánimo entre los inversionistas. Todo este ambiente se completaba con una renovada retórica gubernamental acerca de la no privatización de determinadas unidades en el sector eléctrico, petrolero o de saneamiento. Se propuso inclusive elevar a categoría de ley la no privatización de la empresa de saneamiento de Lima. Para ese entonces era evidente que no sólo se había frenado la privatización, sino que la propia noción del papel del Estado en el sector productivo había sido puesta bajo revisión por el gobierno.

La reforma comercial se paralizó de manera similar, al tiempo que se volvía a mirar a los esquemas arancelarios prevalecientes en la Comunidad Andina (CAN), y se reforzaba el esquema de sobretasas arancelarias a los productos agrícolas. A medida que avanzaba el programa de liberación andina con un arancel nacional que no disminuía, se empezaron a generar perjuicios a la industria nacional que era atacada por producción andina que ingresaba al país habiendo sido elaborada con insumos internados con aranceles bajos o nulos en los otros países miembros de la CAN. Este efecto era exactamente opuesto al que se hubiera producido de haber continuado la reducción arancelaria, y ahora se volvía a revivir la discusión acerca de la implantación de un arancel escalonado con altas tasas para los productos producidos localmente y exoneraciones de aranceles para los bienes de capital e insumos no producidos, destruyendo así la política de integración al mundo, generando señales confusas a la potencial inversión y regresando parcialmente al fracasado esquema sustitutivo de importaciones.

En el área fiscal, 1999 marca la reversión de la tendencia de disminución de déficit que llevó incluso a la obtención de un pequeño superávit el año precedente. La paralización de las mejoras administrativas en la Sunat y la reversión de importantes elementos de reforma en Aduanas, han ocasionado el resurgimiento del déficit público, el cual se agravó en 1999 y 2000 con la caída en el crecimiento económico y el descontrol del gasto público. Todo esto ha obligado al mantenimiento de impuestos selectivos altos, del impuesto a las planillas, y a la paralización de las reducciones arancelarias por consideraciones fiscales. De otro lado, se aumentan los regímenes de exención que vulneran el carácter universal del impuesto al valor agregado y que impiden que los ingresos por tal impuesto tengan los niveles de efectividad alcanzados en otros países de la región. Finalmente, se han repuesto regímenes impositivos preferenciales regionales, los que continúan erosionando la base fiscal y haciendo menos efectiva a la administración tributaria.

En el ámbito agrario, un sector llamado a impulsar el crecimiento, el empleo y las exportaciones, ha permanecido paralizado debido particularmente a la falta de claridad en políticas básicas para el agro en las áreas de mercado de agua, titulación, utilización de recursos forestales y de políticas sanitarias. El crecimiento promedio del sector agrario en toda la década del noventa ha sido del 3 por ciento anual, esencialmente el mismo que en décadas anteriores. Los mecanismos de mercado necesarios para el desarrollo dinámico del sector no se dieron y se insistió en políticas anticuadas de protección a algunos productos y de distribución discrecional de crédito a través de los Fondeagros y de las cajas rurales, en ausencia completa de políticas de comercialización interna en un marco adecuado de competencia exterior.

La infraestructura productiva del país, que tuvo un período importante de reconstrucción en la primera mitad de la década pasada, ha permanecido desde entonces estancada, fundamentalmente debido a una excesiva concentración de las decisiones en el poder central y a la falta de impulso al sistema de concesiones en las áreas de aeropuertos, puertos y redes viales. En el lado normativo, el Ministerio de Transportes no ha desarrollado una efectiva tarea de regulación y planificación del desarrollo vial.

Las reformas iniciales del período 1991-1997 no han dado paso en el Perú a una segunda etapa donde no sólo se completan estas reformas, sino que se avanza en el desarrollo de instituciones fundamentales para el desarrollo moderno de la economía de mercado. Las demoras en la reforma de la administración pública, la cual se adecua más a una economía intervencionista que a una economía donde el énfasis está en la regulación y la promoción, y la ausencia de progreso en la reforma del Poder Judicial, requisitos indispensables para el desarrollo sostenido, son sólo dos ejemplos de la dificultad del gobierno en sentar bases sólidas para el crecimiento dinámico.

Fundamentalmente, sin embargo, el gobierno del presidente Fujimori perdió la convicción de completar la reforma a partir de 1996, y se encuentra hoy en una encrucijada en la que no existe claridad sobre el rumbo que se desea seguir. El énfasis en la intervención estatal directa en el aparato productivo y la predilección del Estado por la participación en aspectos microeconómicos concretos, subrayan esta falta de orientación. En presencia del éxito inicial de las reformas en el Perú en términos de crecimiento, empleo y disminución de la pobreza, pareciera que el retorno a la senda de la reforma para el desarrollo pleno de una economía moderna de mercado sería la opción lógica por adoptar. No obstante, parece no existir conciencia acerca de los factores que contribuyeron al crecimiento precedente ni al estancamiento actual. Nos encontramos, por tanto, ante un peligroso período de inacción donde las opciones de intervención sectorial microeconómica o la eventual participación puntual del Estado en la promoción de alguna actividad o proyecto, parecen haber sustituido al accionar de un Estado que construye sobre la base de políticas modernas de solidez macroeconómica y promoción del sector privado en una economía que se integra de manera muy activa a la economía mundial.

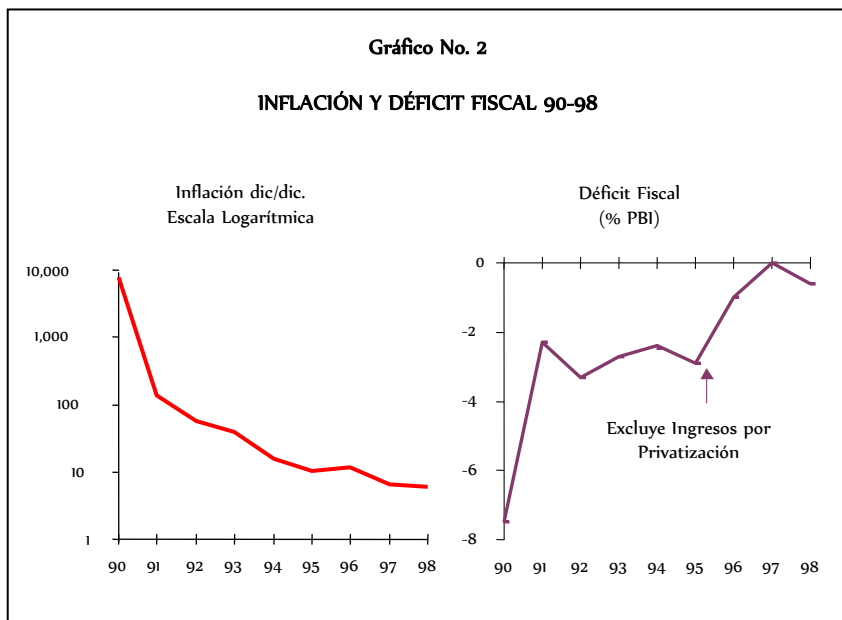
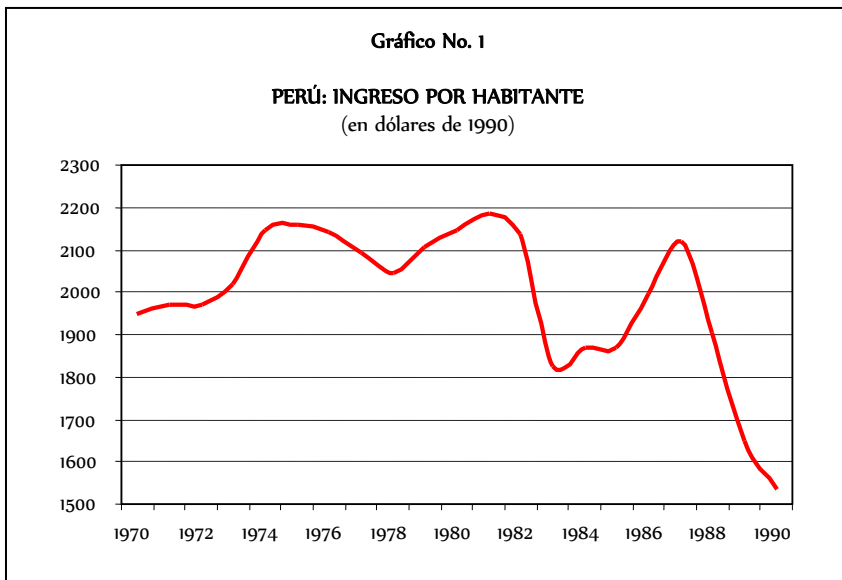
5. *Agenda para lograr un crecimiento sostenido*

Estamos convencidos de que no existe alternativa viable a un modelo económico plenamente integrado a la economía mundial, basado en la eficiencia y la competitividad, como el que se ha aplicado en el Perú desde inicios de la década de los noventa. Por ello, creemos que la solución a los actuales y futuros problemas que enfrenta y enfrentará nuestro país está en profundizar y consolidar, con verdadera convicción, el actual programa económico.

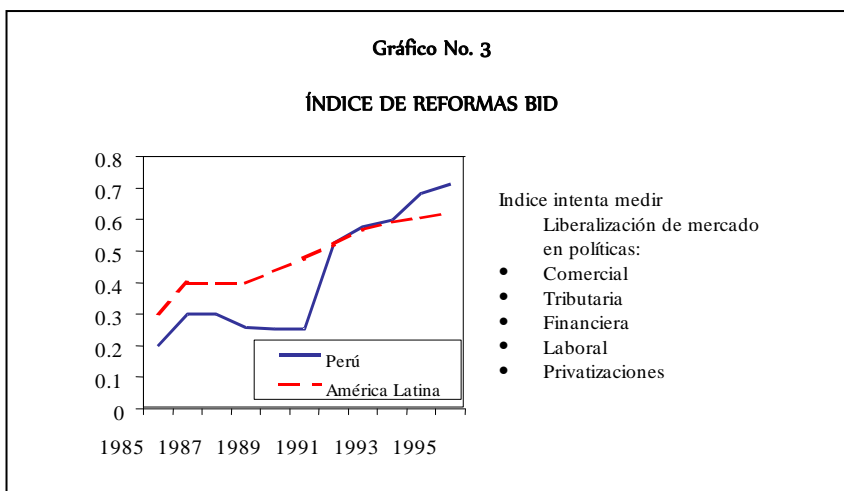
El Perú reúne todas las condiciones para alcanzar un desarrollo sostenido que permita a las generaciones presente y futuras apostar por su país. Si logramos tasas de crecimiento superiores al 6% anual en forma sostenida, aseguraremos que no se repitan situaciones como el considerable deterioro del ingreso por habitante, que sufrimos en las décadas del setenta y ochenta.

El programa peruano se basa en un ancla fiscal. Así, creemos que los factores determinantes para la estabilización que se ha alcanzado son la disciplina fiscal y el cumplimiento de las obligaciones con los acreedores externos. Estos principios se han

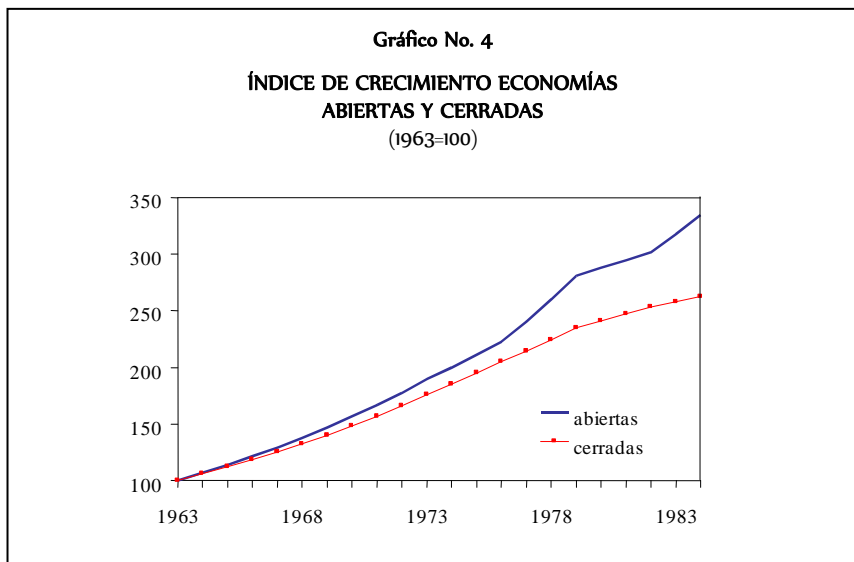
internalizado como indispensables para el desarrollo del país y deben preservarse a toda costa con el fin de no perder la estabilidad económica, un patrimonio en el cual todos los peruanos, especialmente los más pobres, han realizado una significativa inversión.



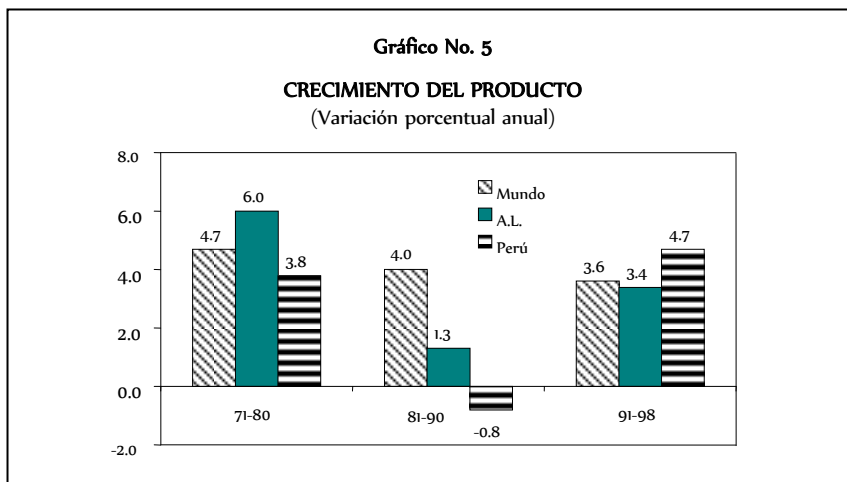
Por otro lado, cabe recordar que el programa económico se basa en la aplicación simultánea de una política de ajuste y de reformas estructurales en la mayoría de los sectores de la economía, con el propósito de fomentar una cultura de eficiencia y competitividad. Según el índice de reformas estructurales, un indicador elaborado en el año 1997 por el BID, el Perú fue el país de América Latina que más avanzó durante la década del noventa en la introducción de reformas económicas encaminadas a eliminar distorsiones al libre accionar del mercado. El Perú pasó de ser el país con la economía más cerrada y menos exitosa en la segunda mitad de los ochenta (junto con Nicaragua), a una de las más competitivas y con mayor nivel de crecimiento a mediados de los noventa, a pesar de no haber completado el programa de reformas en algunos sectores, especialmente en el de agricultura, y en el que se refiere al papel del Estado en la economía.



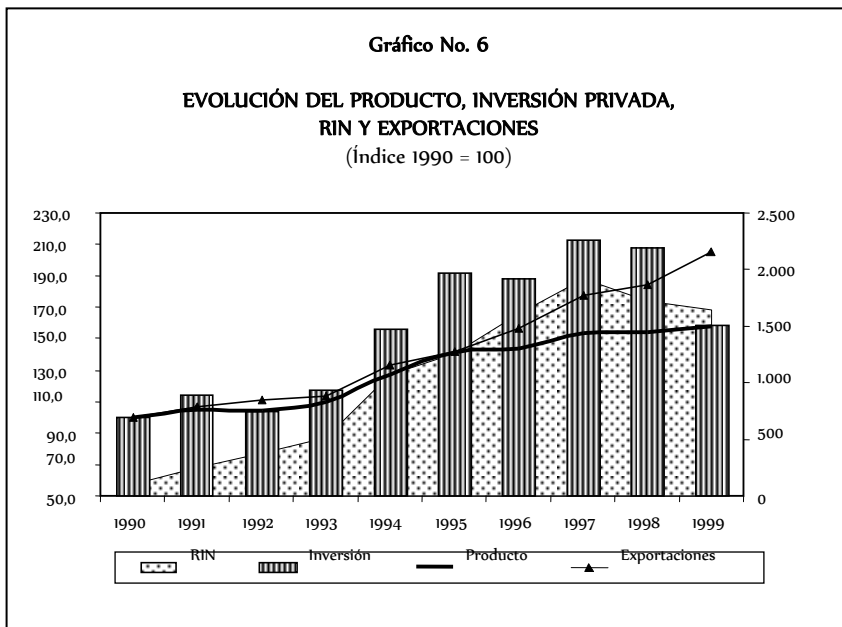
En este contexto creemos que debería existir consenso en reconocer la superioridad de las políticas que integran la economía peruana al comercio internacional. Así, es bueno recordar que, tal como lo demuestra un trabajo realizado por el profesor Bela Balassa publicado en 1986, luego de veinte años de hegemonía de las políticas de sustitución de importaciones, los países con economías abiertas tuvieron sostenidamente una tasa de crecimiento significativamente mayor a la de aquellos que mantuvieron economías cerradas, como el Perú. Estudios más recientes convalidan la superioridad del modelo basado en políticas de apertura.



El programa económico basado en la aplicación simultánea de reformas y estabilización creó un clima favorable para la inversión privada, lo que hizo posible que la producción creciera a un ritmo anual de casi 5% en promedio entre 1991 y 1998, lo que permitió superar tanto el promedio mundial como el de América Latina por primera vez en 40 años.



El crecimiento de la presente década se ha sustentado en incrementos de la inversión privada del orden del 10% anual y de las exportaciones a un volumen promedio de 7% anual, es decir, a tasas por encima del crecimiento de la producción y con una acumulación simultánea de reservas internacionales. Todo ello ha sido el producto de la adecuada aplicación del programa y, por lo tanto, de un crecimiento sólido y no generado de manera artificial.



Es importante recalcar que, a pesar de la percepción popular de que el programa económico no ha generado empleo, una evaluación del Banco Mundial basada en las encuestas de niveles de vida realizadas por Cuánto en junio de 1994 y en octubre de 1997, concluye que durante ese período de poco más de tres años se habrían generado hasta 1,300,000 nuevos puestos de trabajo.

En resumen, el crecimiento durante la mayor parte de esta década ha estado basado en una fórmula muy simple: cuentas fiscales bajo control en el marco de una economía abierta y desregulada y, por tanto competitiva, con un Estado en retirada de la actividad empresarial con el fin de concentrarse en la provisión subsidiaria de servicios e infraestructura básicos. Fórmula que coincidentemente se ha aplicado en los Estados Unidos, y que explica que la economía de este país se haya convertido durante los últimos 10 años en la locomotora del crecimiento mundial.

Por ello, preocupa particularmente que desde octubre de 1998 y hasta la fecha las tasas de crecimiento de la inversión privada se hayan contraído, que las reservas inter-

nacionales hayan disminuido en US\$ 2,000 millones, y que exista una depreciación real del sol, luego de varios años de estabilidad cambiaria con permanente aumento de reservas. Todo ello refleja claramente la pérdida de confianza en la marcha de la economía peruana. Esta pérdida de confianza ha sido causada no sólo por las crisis externas, sino también por la evidente desaceleración del programa de reformas estructurales e incluso por los cuestionamientos y retrocesos de los últimos tiempos, especialmente respecto al grado de intervención y a la participación del Estado en la economía.

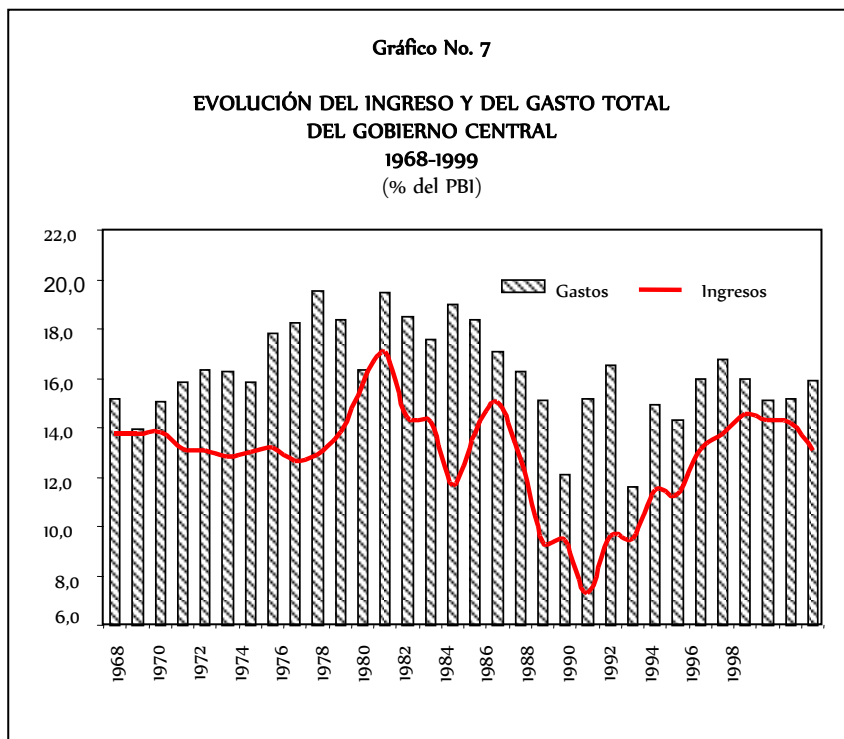
De ahí que sea necesario recobrar plenamente la confianza de la inversión privada nacional y extranjera, y proveerla de los vehículos necesarios para canalizar su intención de inversión. Sin embargo, la confianza de los inversionistas en el país debe ser sostenible y para ello es imprescindible mantener el programa y, además, proyectar al Perú de hoy como un país diferente al de las dos décadas pasadas: un país en el que no se discrimina a inversionista alguno, en el que se mantienen reglas claras y justas, y el que cumple con las obligaciones que contrae.

En el Perú de hoy existen condiciones evidentes para un crecimiento sostenido, por lo que es necesario mantener y profundizar el programa y, en tal sentido, preservar tanto la estabilidad fiscal como las políticas estructurales. Es particularmente importante retornar al agresivo programa de privatizaciones y concesiones que favoreció la confianza e incrementó la productividad y la competitividad.

No obstante, pese a que existe consenso en la necesidad de preservar la estabilización y diversas fórmulas para generar inversión y empleo, pensamos que el eje que determinará la viabilidad del país en la próxima década es el papel que se asignará al Estado en la economía y sociedad peruanas. Nosotros postulamos que el Estado peruano debe ser en esencia equilibrado, subsidiario, eficiente e igualitario.

5.1 Un Estado equilibrado

La definición del papel que el Estado peruano debe cumplir es vital para asegurar la estabilidad económica. El gasto público en el Perú ha fluctuado en los últimos 30 años entre 12 y 20% del PBI, y se encuentra en la actualidad alrededor del 15%. El gobierno central ha estado siempre desfinanciado, por lo que es necesario recordar que el principal riesgo de un crecimiento con estabilidad es un aumento desmedido del Estado que ahogue la inversión privada, ya sea por exceso de impuestos o por inflación.



Para otorgar verdadera seguridad a la inversión y consolidar la estabilidad es necesario contar con un tope legal al gasto público, el cual ha sido fijado por la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal, aprobada en diciembre de 1999 con el apoyo de todos los grupos políticos del Congreso, lo que ha mostrado el consenso que existe respecto de la importancia de la estabilidad fiscal. El haber fijado límites al gasto público forzará al Estado a ser más eficiente sin extraer recursos adicionales de la economía y puede permitir, además, que por primera vez se elabore una política tributaria de mediano plazo que pensamos debería orientarse, tras lograr la estabilidad, hacia el fomento de la inversión.

En tal sentido, creemos que un Estado debe fomentar el ahorro interno y no absorber ahorro privado en ineficiente gasto público. Un nivel de gasto equivalente al 14% del PBI, manejado eficientemente, es más que suficiente para cubrir las obligaciones ineludibles que debe cumplir un Estado moderno. Ello conlleva a que la recaudación no debería superar el 15% del PBI, incluyendo la obligación de un superávit fiscal anual de 1% del PBI, con el fin de cubrir obligaciones previsionales de largo plazo del Estado y de reducir el nivel de endeudamiento público.

Cabe en este punto indicar que se debe considerar dentro de ese 15% de recaudación, y bajo el concepto de caja única, todos los ingresos propios de las entidades públicas derivados de tasas, cobros de servicios y otros, que han proliferado en los últimos años y han hecho retornar por la “puerta falsa” el concepto de impuesto dirigido, que crea ineficiencias en la economía y que fuese eliminado por la reforma tributaria del año 1992. En realidad, el Estado no debería cobrar por servicio alguno, toda vez que cobra tributos para financiar sus funciones.

La fijación de un tope en la recaudación nos debe llevar a reformular nuestra política tributaria en la próxima década. Esta política, a nuestro entender, debería basarse en tasas más bajas para personas naturales y jurídicas —15% para impuesto a la renta— con el propósito de crear un clima que incentive la generación de riqueza. Este punto, la necesidad de generar riqueza, es particularmente importante para los trabajadores y empleados actualmente en las planillas de las empresas sujetos a renta de quinta categoría, los cuales, entre el impuesto a la renta, el de solidaridad (ex Fonavi), el pago a Essalud (ex IPSS), la contribución a su fondo de pensiones y el depósito anual por CTS, generan un costo a su empleador equivalente al 70% del monto neto que el trabajador recibe “en mano”, recursos que adicionalmente, dependiendo del patrón de consumo del trabajador y su familia, están sujetos en alguna proporción al pago del IGV y ISC. Por lo que es necesario aumentar el porcentaje del salario disponible para gasto del trabajador con el fin de crear condiciones que incentiven tanto la creación de nuevo empleo formal como la formalización del actual empleo informal. Para ello sería necesario derogar el impuesto de solidaridad e incrementar el mínimo no imponible, así como reducir costos generando mayor competencia en los mercados de seguros de salud y previsional.

Sin embargo, creemos que con el propósito de compensar al fisco por estas reducciones y preservar la estabilidad, mediante una mejora en la fiscalización tributaria, se debería reintroducir el impuesto mínimo a la renta a una tasa del 1%, el cual debería ser arrastrable en caso de pérdidas, con el fin de librarlo del carácter confiscatorio que tuvo en el pasado.

Cuadro No. 1

RECAUDACIÓN POR TRIBUTOS, ACTUAL Y PROPUESTA

Impuesto	1999 (% PBI)	Deseado
A la Renta	2,6	3,5
IGV	5,6	9,0
ISC	1,8	1,5
Aranceles	1,2	1,0
<i>Drawback</i>	-1,0	-1,0
IES	1,2	0,0
Otros	1,4	1,0
Total	12,8	15,0

En el caso del IGV, consideramos que la tasa es la adecuada pero que se deben eliminar todas las exoneraciones, especialmente las referidas a las regiones y al agro, pues son una importante vía de evasión. Asimismo, creemos que mientras no ingresen a la fiscalización y al sistema de acreditación del IGV los casi US\$ 3,000 millones que el Estado destina anualmente a la adquisición de bienes y servicios, este impuesto nunca podrá ser la verdadera base de la recaudación en nuestra economía. Esto se produce porque el Estado, al no estar gravado con IGV por la venta de sus servicios —como es el caso de ESSALUD—, no tiene derecho a la recuperación de crédito fiscal y, por ende, carece de incentivos para verificar a sus proveedores. Este enorme volumen de transacciones que no está totalmente integrado al IGV rompe toda la cadena y hace imposible la universalización de este impuesto.

En el caso de aquellas entidades públicas que venden bienes o servicios, serían registradas como cualquier contribuyente y el crédito fiscal de sus compras sería considerado parte de su partida presupuestal por el MEF, por lo que su no recuperación sería una pérdida automática de los recursos asignados a esa entidad.

El sistema para aquellas entidades públicas que no venden bienes o servicios estaría basado en la acreditación ante Sunat del crédito fiscal teórico que les hubiere correspondido de sus compras. Este crédito sería contabilizado dentro de su partida presupuestal y, de rechazar Sunat el referido crédito, por inexistencia del RUC del proveedor por ejemplo, el crédito fiscal que se perdería sería recortado automáticamente de la partida presupuestal de la entidad.

Adicionalmente, consideramos que debería reducirse gradualmente el Impuesto Selectivo al Consumo a todos los productos, salvo para la gasolina y diesel, y buscar algún mecanismo de reintegro (tipo *drawback*) al diesel industrial para evitar gravar excesivamente la producción.

En la práctica, la aplicación universal del IGV debería representar alrededor del 9% del PBI y, por lo tanto, debería ser la base para financiar la reducción del Impuesto a la Renta, y evitar que se vuelva a recurrir a la creación de impuestos a la planilla (tipo FONAVI) o al patrimonio.

Con el fin de asegurar la competitividad externa de la economía peruana es vital reducir los elevados niveles de nuestro arancel. El objetivo debería ser llegar al 2005, luego de un cronograma preestablecido, con un arancel único no mayor al 5%. Así, el primer paso sería una reducción inmediata a un arancel uniforme de 9% y reducciones anuales preestablecidas no menores a 1%. Asimismo, se debería convertir la participación obligatoria de los trabajadores en las utilidades en un derecho opcional pactado libremente entre las partes, como en cualquier economía y sociedad moderna, con el propósito de fomentar la productividad y no desalentar la inversión como sucede en la actualidad.

La elección del régimen cambiario y el diseño de la política monetaria tienen un claro papel en la tarea de hacer que nuestra economía sea más sólida, nuestras empresas más eficientes y que el bienestar de nuestra población mejore. No es que esperemos

que la política monetaria y cambiaria sea la única responsable de todo esto. Por el contrario, nuestro convencimiento es que lo mejor es concentrar los objetivos lo más posible. Durante esta década hemos tenido como objetivo central lograr una tasa de inflación cercana a los niveles internacionales.

Este reto que para muchos resultaba inalcanzable es ahora una realidad. Sin embargo, al igual que en el campo de las reformas estructurales, las tareas pendientes aún son varias. El régimen de tipo de cambio flotante mostró no ser un impedimento para que la inflación convergiera a tasas de un solo dígito. No obstante, este resultado ha dependido en la primera parte de la década de una combinación ganadora: equilibrio fiscal y un flujo creciente de capitales externos. Ambos han permitido que la presión hacia una mayor apreciación del tipo de cambio haya sido compensada con una mayor demanda por dólares con los recursos del fisco. La fragilidad se ha puesto en evidencia después de la reciente crisis internacional y en los intentos de hacer política fiscal contracíclica. La contracción de los recursos externos no sólo empujó el tipo de cambio hacia arriba, sino que reveló lo frágil que era nuestra estructura financiera y lo sensibles que podían ser empresas altamente endeudadas en dólares -pero incapaces de generar dólares- apenas se cuestionara la sostenibilidad fiscal. La lección de los noventa en materia de estabilidad es que lo fiscal es lo que finalmente importa. El Perú ha tenido un ancla fiscal que le ha permitido consolidar la estabilidad.

Es obvio que los cambios que se han dado después de las crisis asiática, rusa, y brasileña son insuficientes. Quizás el más significativo de ellos sea la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal. Esta ley no sólo forzará a tener un equilibrio fiscal en el mediano plazo, sino que permitirá reducir la carga de la deuda externa. Esto resulta de vital importancia pues un aspecto de nuestra realidad es que la economía peruana está obligada a tener un flujo de divisas positivo por lo menos por los próximos diez años. ¿Cómo hacer para conseguirlo? No sólo hace falta una política de endeudamiento responsable, que no pida dinero para proyectos innecesarios. En realidad, de lo que se trata es de utilizar el mercado internacional de créditos para garantizar que el servicio de nuestra deuda externa no sea un limitante para el crecimiento.

Por el lado monetario y cambiario, es claro que no porque tengamos un tipo de cambio flotante vamos a poder vivir inmunes a las futuras crisis internacionales. Nuestra economía tiene la particular característica de ser una economía dolarizada en sus activos y pasivos. Cualquier modificación abrupta del tipo de cambio genera empresas y familias incapaces de pagar sus deudas. Por último, los bancos pierden no sólo los pagos de sus clientes sino que se pierde la capacidad de encontrar firmas viables.

Después de muchos experimentos en el mundo es claro que el rol que tiene el régimen cambiario no puede ser el de hacer más o menos competitiva una economía. Las voces en favor de optar por un tipo de cambio real más alto como una elección de política chocan con la realidad de una economía dolarizada. La receta del crecimiento entre 1992 y 1997 no fue un tipo de cambio real más alto sino mayor competitividad lograda con las reformas estructurales. La flexibilización del mercado laboral, aranceles más bajos, la pacifi-

cación, la reparación y ampliación de la infraestructura pública, todos son ejemplos de la reducción del costo de hacer negocios en el Perú.

Para muchos resulta inadecuado pedir cambios en la política monetaria y cambiaria que han permitido tener una inflación de 4-5% al año. Nuestro actual sistema de flotación administrada en el cual el Banco Central señala una meta de inflación anual y a través de la diaria aplicación de una política discrecional no contradice el objetivo anual. El problema de este sistema es que esto confunde política de manejo diario de la liquidez con política monetaria. Todos los bancos centrales, inclusive en países en que uno diría que no hay política monetaria (Argentina, Ecuador, Panamá por citar algunos) tienen un manejo diario de la liquidez. Lo que hace el Banco Central aquí es lo mismo que hacía el Banco de México antes del Tequila. Confiar en que los saldos de los bancos en el BCRP son una señal estable para dirigir la política monetaria va en contra de la evidencia del resto de países de la región.

El Banco Central de Reserva del Perú, a diferencia de sus similares de Brasil, Chile y México que han adoptado objetivos explícitos de inflación, ha preferido no entrar en compromisos explícitos sobre un horizonte de mediano plazo. El BCRP prefiere que su credibilidad no sea cuestionable por incumplir con esos compromisos. Prefiere que no haya penalidad por incumplir.

Es cierto que la política monetaria y cambiaria ha variado en estos años. La estabilidad fiscal y el flujo creciente de capitales permitieron que el Banco Central acumulara reservas y tuviera la capacidad de atenuar rápidamente cualquier movimiento abrupto del tipo de cambio. Después de la restricción de liquidez internacional, el Banco Central ha adoptado una política monetaria más dispuesta a tolerar fluctuaciones en el tipo de cambio, y la recesión ha hecho que el fisco no tenga recursos en exceso que se puedan derivar para la intervención en el mercado cambiario. De este modo, el Banco Central está utilizando más extensivamente los certificados de depósito como su principal mecanismo de intervención en la regulación de la liquidez de corto plazo.

Pero no debemos perder de vista que el único objetivo que realmente queremos que la política monetaria cumpla es el de darnos estabilidad monetaria de mediano y largo plazo. Queremos que el ancla nominal de la economía no sea cuestionada. Es por eso que la propuesta de dolarización representa una oportunidad significativa para nuestro caso en particular.

La dolarización total de nuestra economía no debe ser una excusa para evitar resolver otros problemas pendientes. Para empezar, la dolarización no será efectiva en su objetivo de reducir las tasas de interés domésticas si es que el gobierno no adopta algún tipo de seguro contra riesgos fiscales contingentes. El ejemplo de Ecuador mostrará -una vez más- que sin importar cuál es el régimen cambiario una economía no puede vivir de espaldas a la estabilidad fiscal. No se trata de cerrar el Banco Central, sino de cerrar la posibilidad que el Banco Central sea la fuente de la impredecibilidad futura.

Las condiciones del Perú para optar por la dolarización total son las más óptimas de la región, por su equilibrio fiscal; por no contar con deuda pública de corto plazo;

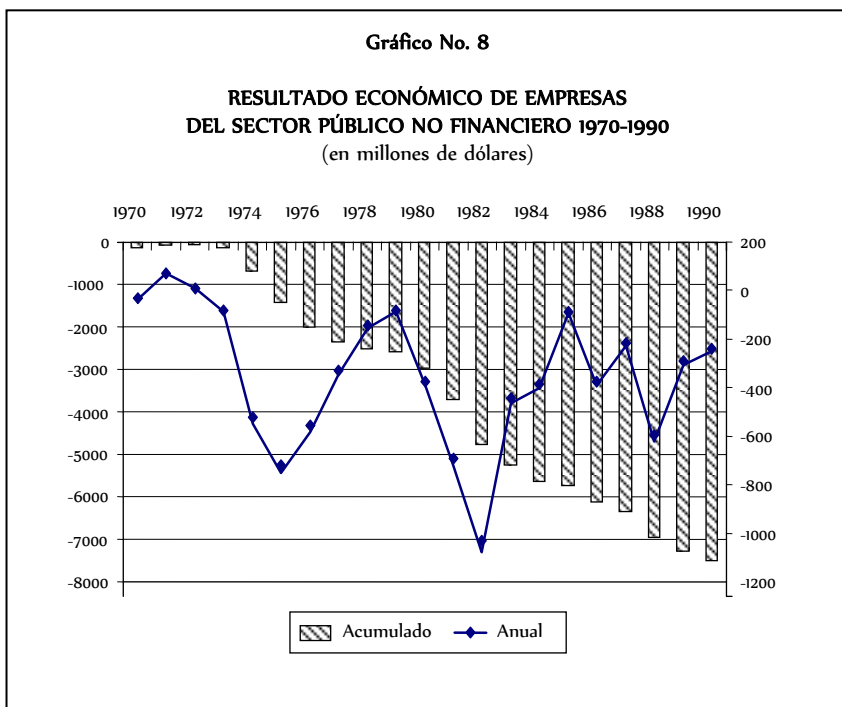
por el alto índice de apertura económica y porque se cuenta aún con un nivel de reservas internacionales que es superior al total del dinero y cuasidineró en moneda nacional en el sistema. Por otro lado, el alto grado de dolarización de nuestra economía (70%) significa que la población siente más confianza en el dólar que en el nuevo sol y está acostumbrada a transar en esa moneda. En este contexto, la dolarización fortalecería al sistema financiero, ya que el descalce entre monedas y el riesgo devaluatorio son las principales debilidades del sistema. Finalmente, la dolarización nos obligaría a mantenernos plenamente integrados al mundo, lo cual elimina el riesgo de un retorno a posiciones populistas que promuevan políticas autárquicas; y reduce la discrecionalidad en el manejo económico, lo que otorga mayor predictibilidad y, por ende, estabilidad a la política económica.

Este último punto nos parece vital, pues al contar, adicionalmente, con un tope al gasto público, gracias a la Ley de Prudencia Fiscal, es posible fijar una política fiscal tanto en gasto como en recaudación para los próximos cinco años desde el inicio del nuevo gobierno, lo cual, sumado a una eventual dolarización o al establecimiento de un esquema formal e integral de objetivos explícitos de inflación, traería como consecuencia que por vez primera en el Perú se cuente casi con total predictibilidad en lo que respecta al manejo económico. Sin duda, ello creará un horizonte de estabilidad sin precedentes que, al limitar los riesgos e incertidumbres, reducirá significativamente el costo del dinero hacia el Perú y, por tanto, fomentará fuertemente la inversión privada.

5.2 Un Estado subsidiario

La experiencia de la participación empresarial del Estado ha sido un costoso fracaso para el país, tal como lo demuestran las cifras. Entre 1970 y 1990, las empresas públicas no financieras perdieron por lo menos US\$ 7,000 millones, de acuerdo con los balances publicados por el BCR. Si a esta cifra le sumamos la pérdida por la quiebra de la banca de fomento, del Banco Popular, Hipotecario y otros, la cifra final debe estar entre los US\$ 10 ó 12,000 millones, cantidad que equivale, en valor presente, a más del total de la deuda pública externa.

Con estos antecedentes, toda agenda coherente debería considerar que lo mejor que puede hacer el Estado para propiciar la eficiencia económica es privatizar totalmente sus intereses empresariales, incluidas las empresas de saneamiento, hidrocarburos y electricidad. Aún tenemos más de US\$ 4,000 millones en valor accionariado de empresas públicas que deberían ser transferidas al sector privado. El hecho que se considere nuevamente conceptos ampliamente superados sobre el papel del Estado en la economía y se mencione incluso la supuesta "eficiencia de las empresas públicas" o el "rol regulador de mercado de una empresa estatal", nos lleva a temer que, lamentablemente, la costosa experiencia de las décadas del setenta y ochenta haya sido olvidada, y que éste sea el motivo de la desaceleración del proceso de privatizaciones en los últimos tres años, con el efecto de contracción de la inversión al que ya se ha hecho referencia.



En este sentido, el Estado debe retirarse de toda actividad en la cual el sector privado puede realizar la inversión que requiere el país. Esto incluye actividades inherentes al papel del Estado que pueden ser ejecutadas por el sector privado y supervisadas y reguladas por el sector público. De esta forma es posible delegar funciones y a la vez asegurar competencia aun en actividades como la administración de justicia en casos de derecho de familia y civiles, a través de la participación de notarios y con la introducción de mecanismos de resolución alterna de conflictos; en la fiscalización del pago de tributos a través de empresas de auditoría; en la administración privada de los activos del Estado, con pago contra resultados, entre otras.

La aplicación de este rol subsidiario, que definitivamente nos haría más eficientes y competitivos como país, debería considerar la entrega generalizada de concesiones al sector privado para la construcción de toda infraestructura económicamente viable, y la concentración de la inversión pública en aquellas áreas sin mayor rentabilidad económica, como la construcción de caminos secundarios y la electrificación rural.

Así, es preciso señalar que la actual administración de puertos y aeropuertos en manos del Estado limita la posibilidad de dar un salto verdaderamente importante en la competitividad de nuestras exportaciones, por lo que éstos deben ser entregados en

concesión. Un reciente estudio del Banco Mundial descubrió que el costo del transporte como porcentaje del costo total de un producto es el doble en Perú que en los países competidores, lo que obliga a nuestras empresas a mantener niveles de inventarios tres veces mayores que los de países industrializados. Asimismo, este organismo estima en US\$ 6,500 millones los requerimientos de inversión en infraestructura de transporte para cubrir esa brecha en competitividad. Obviamente, el gobierno no puede realizar esa inversión de manera eficiente, por lo que es aun más urgente acelerar este proceso.

Cuadro No. 2

PRIVATIZACIÓN: INVERSIÓN Y GENERACIÓN DE EMPLEO EN EL MEDIANO PLAZO

Sector	Valor venta (mill. de US\$)	Compromisos de inversión (mill. de US\$)	Generación de empleo al 2005	
			Directo (miles de puestos)	Indirecto (miles de puestos)
1. Telecom.	2,685	2,176	18.1	124.4
2. Electricidad	1,720	71	5.9	22.0
3. Minería	973	4,668	23.7	179.9
4. Hidrocarburos	913	189	2.5	22.0
5. Industrias	598	51	0.7	5.6
6. Otros	831	132	9.2	28.1
	7,720	7,287	60.1	382.0

El programa de privatizaciones ha sido altamente exitoso y nos ha hecho significativamente más eficientes como país. Así, no sólo se ha logrado captar casi US\$ 8,000 millones para el fisco, sino que además se ha logrado compromisos de inversión por un monto similar. Incluso, un reciente estudio del BCRP en materia de empleo estima que el empleo neto que generará el proceso de privatización hasta el 2005 es del orden de 420,000 nuevos puestos de trabajo. Ello contradice la percepción popular que vincularía a la privatización con el desempleo, que es más bien un reflejo de la falta de convicción de las autoridades en resaltar los beneficios del proceso.

Por otro lado, un tema estrechamente vinculado al papel subsidiario que debe cumplir un Estado moderno es la adecuación de un Estado intervencionista a un rol promotor de la inversión privada en todos los sectores sin excepción. No obstante, existen cuatro sectores en nuestra economía donde claramente la labor del Estado ha estado dirigida a obstaculizar la iniciativa privada: agro, vivienda, salud y educación.

En la zona rural vive el 35% de la población peruana y el 77% de la población de extrema pobreza, es decir, aquellos ciudadanos cuyo consumo básico no alcanza a cubrir sus mínimas necesidades nutricionales. Por eso, si lo que deseamos es combatir verdaderamente la pobreza en nuestro país, generando empleo, debemos introducir políticas que aseguren niveles adecuados de inversión privada en el agro. El próximo gobierno deberá actuar con convicción y decisión en revertir el actual papel dirigista y distorsio-

nador que cumple el Estado, al promover artificialmente algunos cultivos o intentar modificar la estructura de precios, por uno promotor, en el cual se dé prioridad a la solución de las limitaciones que tiene la inversión en la actividad agrícola. Especialmente, se debería centrar en mejorar la titulación, en definir el manejo de aguas, y en invertir en infraestructura básica, para realizar el potencial agroexportador que tiene el Perú.

En este sentido, el sector agropecuario es el sector con el mayor potencial para generar empleo en el corto plazo y donde todavía existe un enorme espacio para lograr la modernización y el desarrollo sostenido, especialmente tomando en cuenta que su productividad es de tan sólo un 15% de la productividad promedio del país.

Entre las medidas puntuales que se requieren adoptar de inmediato, la más urgente es un programa acelerado de titulación rural que asegure la creación de un mercado de tierras, lo que otorgaría valor al único activo que tiene la población más pobre del país.

En el Perú existen dos experiencias de programas de titulación masiva: COFOPRI en la zona urbano marginal, que ha sido muy exitoso, y el PETT en la zona rural, que ha demostrado serias deficiencias. La absorción del PETT por parte de COFOPRI sería una medida lógica para permitir la titulación y registro de más de 1 millón de predios rurales, aún pendientes de formalización y titulación.

Otra medida de vital importancia es ordenar administrativa y reglamentariamente el manejo y la gestión de las aguas, permitir que los derechos de agua sean utilizados libremente en usos alternos y puedan transferirse, y que el agua tenga una tarifa que refleje su verdadero valor. Debería permitirse que las decisiones en las juntas de usuarios de riego se tomen sobre la base del área de cada propiedad y no que cada agricultor, al margen de la extensión de su propiedad, tenga un voto, como es actualmente, pues esto último perpetúa a dirigencias nacidas de la reforma agraria. Todas estas medidas apoyarían la creación de un mercado de aguas y darían valor a otro activo rural.

Por otro lado, resulta vital la aprobación de una ley forestal que permita la entrega en concesión de extensiones del orden de por lo menos 50 mil hectáreas para permitir un flujo considerable de inversión extranjera, en un contexto de manejo sostenible de este recurso.

Finalmente, el problema más grave que sufre este sector es la falta de un mensaje claro que transmita, a potenciales inversionistas, el interés del Estado en fomentar la inversión privada, manteniendo reglas de juego claras que reemplacen las actuales normas *ad-hoc*, tales como las políticas de subsidios a los fertilizantes, sobretasas arancelarias, entre otras. Todas las cuales deben ser obviamente eliminadas si queremos crear un marco competitivo en el agro.

Hace más de 20 años que escuchamos que existe un déficit de un millón de viviendas en el Perú. El agro y el sector vivienda son los sectores con más potencial en la generación de empleo, y son los sectores de los que más se ha hablado, pero menos se ha realizado. Para ninguno de ellos existe una visión clara de cuál debe ser el rol del Estado y el del sector privado.

El mercado hipotecario en el Perú desapareció a mediados de los ochenta, para recuperarse recién a partir del año 1995. A diciembre de 1999, la cartera hipotecaria del sistema financiero se encontraba en el orden del 1.7% del PBI, porcentaje que resulta realmente bajo, más aún si lo comparamos con porcentajes que oscilan entre el 15 y 66% del PBI en el caso del sistema financiero de Chile y EE.UU, respectivamente.

En la mayoría de economías estables, el mercado hipotecario es uno de los grandes soportes del sistema financiero, ya que atrae fondos de largo plazo y bajo costo, y es un mercado de riesgo mínimo, toda vez que muy pocos propietarios se arriesgan a perder su único activo. Sin embargo, en el Perú, el financiamiento en materia de vivienda se encuentra restringido por la falta de recursos de largo plazo.

Es por ello que consideramos que el rol del Estado debería ser el de propiciar la creación de un mercado hipotecario en general. Para contar con el fondeo que posibilite la generación de dicho mercado se debería destinar por lo menos el 50% de los recursos del Fondo Mivivienda (porcentaje intangible del Fondo) a la adquisición de bonos hipotecarios recientemente reglamentados, u otros instrumentos similares, apoyando a su vez la creación de un mercado para estos instrumentos, con el fin de que también participen AFPs, compañías de seguros, entre otros. Así, en el corto plazo se podría lograr fondos, de largo plazo y a bajo costo, para el mercado hipotecario del orden de los US\$ 1,000 millones.

Asimismo, a las restricciones que existen en el sistema financiero se suman una serie de sobrecostos burocráticos y operativos. Por esta razón, consideramos que se debería ampliar, por su bajo costo, el Registro Predial Urbano al Registro Público, y se debería abolir el monopolio de los notarios en la legalización de los documentos necesarios para la inscripción de los inmuebles. En el caso de las licencias municipales, debería existir un documento único sujeto a silencio administrativo positivo, y condicionado únicamente a requisitos urbanísticos. Se debería modificar el obsoleto Reglamento Nacional de Edificaciones que encarece innecesariamente el costo del terreno. También en este punto sería vital que el Estado libere para el mercado, a través de subastas transparentes, las enormes extensiones de terrenos reservados para instituciones públicas como, por ejemplo, Defensa.

Una manera de reducir los costos de venta de una vivienda permitiendo la universalización del IGV, es que éste no se aplique ni al costo del terreno ni a la planilla. Debido a que no se puede establecer el costo de estos dos componentes para cada vivienda individual, lo que se podría hacer es establecer un promedio nacional (60%) del valor de la vivienda nueva sobre el cual sí se aplicaría el IGV.

Finalmente es vital asegurar el acceso a los canales de crédito formal de aquellos beneficiados con el exitoso programa de titulación de COFOPRI, para lo cual es crucial definir el rol del Banco de Materiales, con el propósito de evitar que la competencia desleal que significa el otorgamiento de créditos a costo cero impida el desarrollo de instituciones financieras dirigidas a financiar a ese importante y pujante segmento de la población. También es muy importante neutralizar la expectativa sobre nuevos progra-

mas que otorguen terrenos gratuitos a la población que distorsionan la formación de un mercado de lotes de terrenos urbanos marginales. Profam debe crear rápidamente un millón de nuevos propietarios, para lo cual debe entregar títulos lo antes posible y crear así la posibilidad de desarrollar un mercado; paralelamente el Estado, mediante una ley, debería negarle la facultad de introducir nuevos programas de este tipo. En el caso del Banco de Materiales, éste debería recibir un aporte de capital del Fondo Mivivienda y, a través de la misma ley que limita a nuevos Profams, debería prohibirse todo nuevo aporte del Estado, lo que lo obligaría a recuperar realmente los créditos otorgados. Asimismo se debería limitar su ámbito de acción a los sectores donde el sistema financiero no intervenga.

El rol del Estado debe ser, por tanto, crear las condiciones para el desarrollo de un mercado masivo y libre de viviendas, y no obstaculizar su desarrollo con continuas intervenciones.

En los servicios que brinda el Estado directamente al público, como educación y salud, se deben introducir mecanismos de competencia, tanto entre instituciones públicas como entre éstas y las del sector privado, con el fin de fomentar la inversión y por ello ampliar la oferta y cobertura de estos servicios vitales.

Actualmente, el Estado financia mediante transferencias la oferta de servicios sociales públicos. Así, el único que tiene poder de decisión y control respecto de la calidad de los servicios es el propio Estado. Si en lugar de financiar únicamente la oferta de servicios públicos, el Estado cubriera la brecha existente entre el costo de un servicio y el precio por el cual se presta, el consumidor podría elegir dónde, cómo y cuánto de ese bien está dispuesto a consumir. Así, mediante el ejercicio de su capacidad de elección, forzaría la competencia, aun entre entidades públicas, lo que a su vez introduciría eficiencia en el sistema.

En algunos países se han logrado importantes avances en este sentido: se ha establecido un sistema de cupones o "voucher" en el caso de la educación, los que son entregados a los centros educativos en función del número de alumnos que tienen, y de sistemas de salud cuya finalidad es orientar hacia la unificación y universalización de la cobertura de salud a toda la población, tales como el Seguro Social de Salud (SSS). En ambos casos el sector privado competiría con el público por los recursos tanto en educación como en salud. Es vital asegurar condiciones equitativas para que el sector privado pueda competir y no repetir la experiencia de la competencia desleal de Essalud con respecto a EPS privadas. Para ello sería fundamental brindar un mismo tratamiento tributario a ambos, cargando el IGV a los aportes correspondientes a la capa simple de aquellos que permanecen en Essalud. Asimismo el crédito o reintegro a aquellos que optan por el sector privado debería de ser por lo menos del 50% para asegurar la creación de un mercado competitivo y dinámico.

Estos mecanismos de competencia adecuados para zonas urbanas serían complementados con la entrega a la comunidad organizada, dentro de la cual se encuentran las municipalidades, de responsabilidad y manejo de los centros educativos y postas médi-

cas en línea con la experiencia exitosa de los CLAS, la cual debería ampliarse a todo el país.

Asimismo es vital no restringir el incremento de la oferta educativa, para lo cual es necesario retirar a la Asamblea Nacional de Rectores (Conafu) de la aprobación de nuevas universidades y centros superiores. Es el único caso en que un gremio tiene poder de decisión sobre el ingreso de nueva competencia al mercado. Las empresas educativas se deben regir por la misma legislación que empresas de cualquier otro sector, salvo en el tema curricular, el cual debería ser fiscalizado, a través de empresas auditoras especializadas, por el sector educación.

Gráfico No. 9

**ORGANIGRAMA ACTUAL
DEL PODER EJECUTIVO**

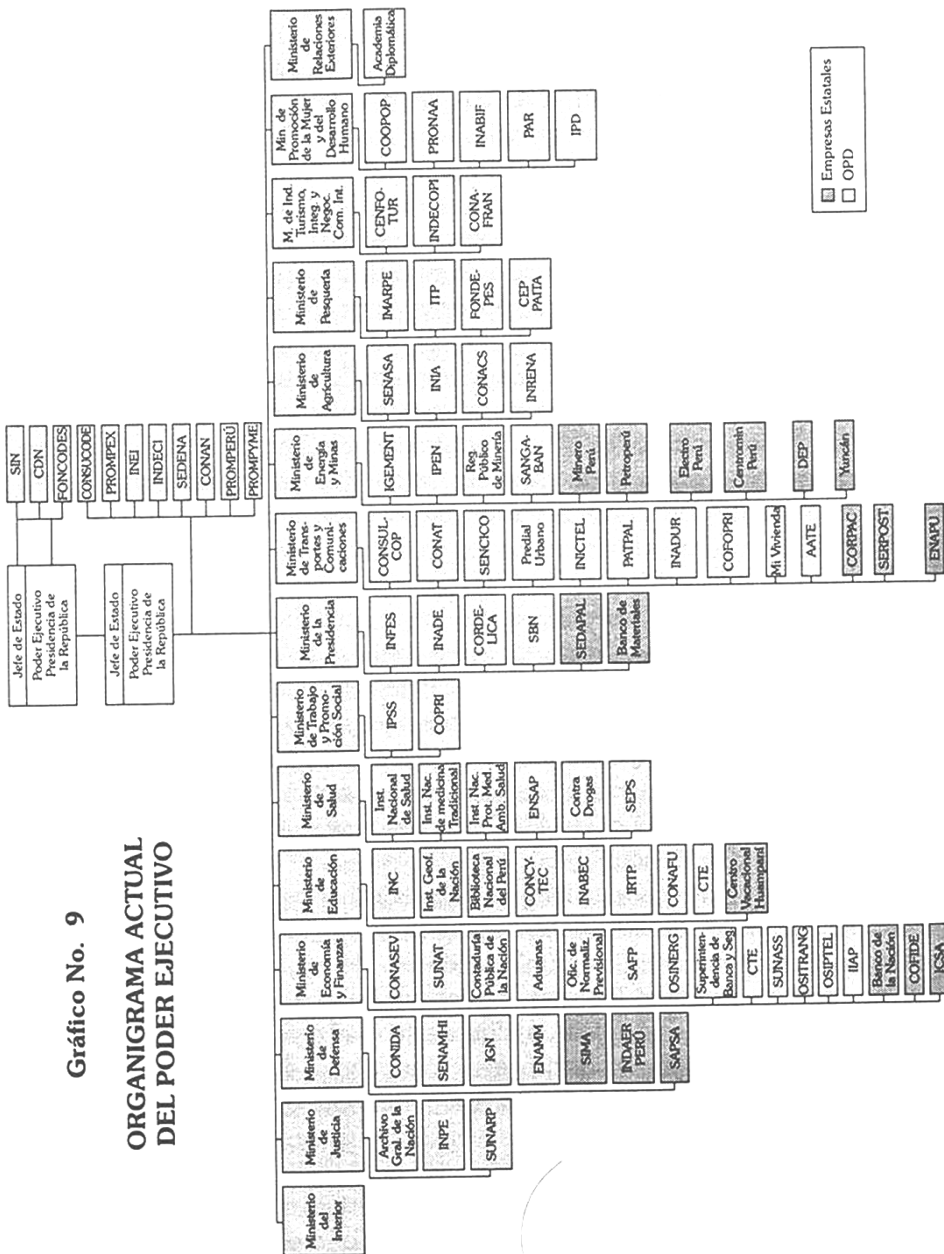
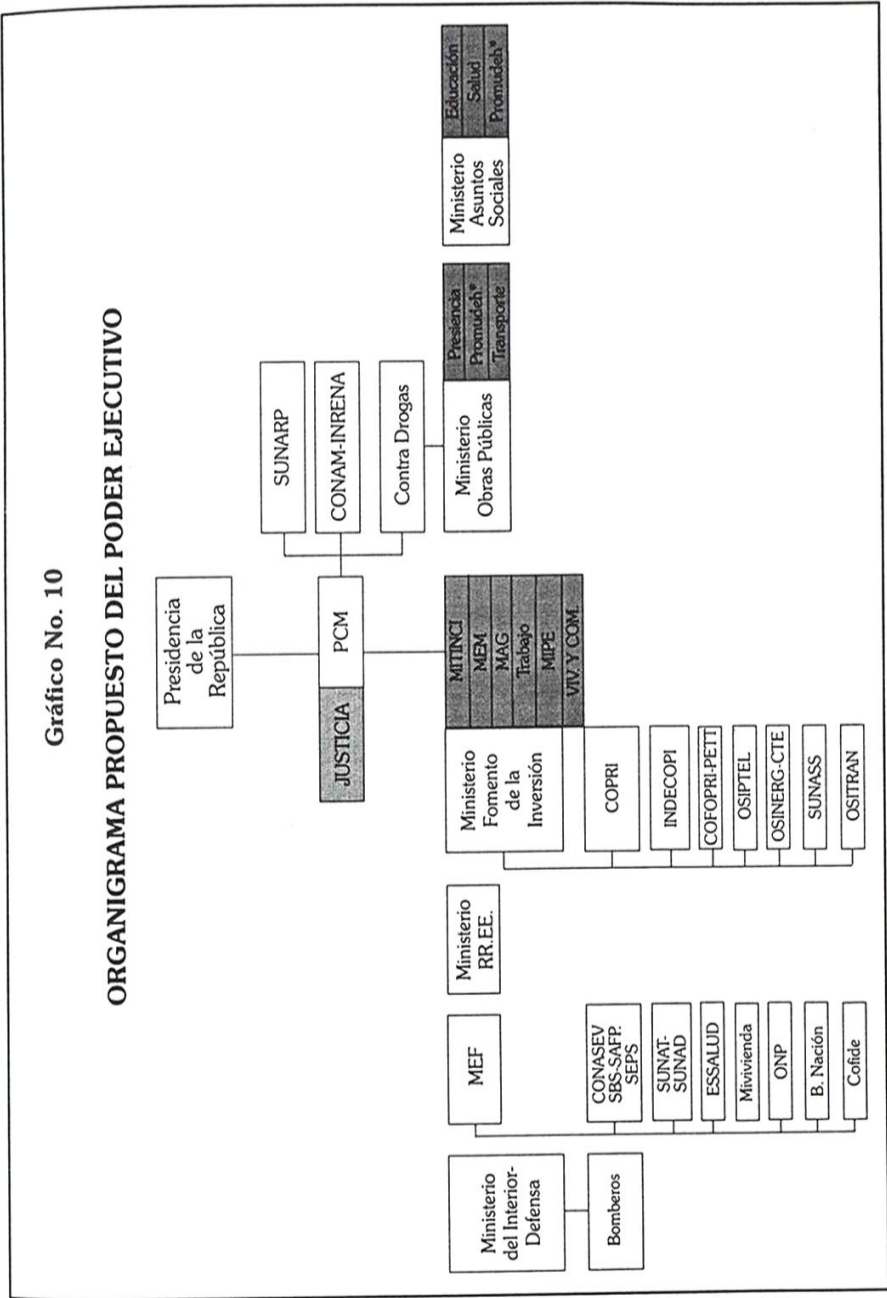


Gráfico No. 10
ORGANIGRAMA PROPUESTO DEL PODER EJECUTIVO



En el caso de la educación superior y la capa compleja en salud debemos focalizar la ayuda para el acceso a educación universitaria de los estudiantes más calificados mediante la introducción de mecanismos de becas, en lugar de subsidiar indiscriminadamente a todos los que acceden a educación superior; y, la introducción de mecanismos de subsidio directo a los más pobres para cubrir sus necesidades de atención médica especializada.

En ambos casos, se debería entregar en concesión, vía COPRI, la gestión de las universidades y los hospitales públicos, que hoy consumen gran parte del presupuesto de dichos sectores, sin resultados que justifiquen ese volumen de inversión. Esto introduciría, además, mecanismos de competencia que obligarían a mejorar su eficiencia, de manera que se liberarían recursos que podrían ser destinados a educación y salud básicas.

5.3 Un Estado eficiente

La actual composición del Poder Ejecutivo en el Perú, el mismo que está conformado por 16 ministerios, y más de 100 entidades, entre Organismos públicos descentralizados y empresas estatales, es el reflejo de un Estado intervencionista y dirigista, y no el de un Estado que fomenta la inversión.

Asimismo, es el reflejo de un Estado que consume recursos ineficientemente, pues sólo en el pago de planillas utiliza más del 65% de la disponibilidad de caja interna. Más aún, de los 750,000 empleados activos del gobierno central, más de la cuarta parte continúa cumpliendo sólo tareas administrativas y no funcionales, a pesar de los 10 años de esfuerzos en simplificación administrativa y modernización del Estado.

Un Estado moderno no busca necesariamente la reducción de la planilla, sino que ésta contribuya al bienestar de la nación. Ejemplo de ello es que el ratio de los médicos y enfermeras respecto de los administrativos debería ser por lo menos de 5 a 1, y no de 1 a 2 como es en la actualidad. Es obligación del Estado intentar encontrar una función adecuada a los 200,000 trabajadores que realizan funciones administrativas y que, en su gran mayoría, no tienen justificación para ella.

Una rápida visión del organigrama del Estado nos lleva a concluir que una de las primeras actividades que debe realizar el nuevo gobierno es evaluar cada una de las entidades del Estado, con el fin de determinar, por ejemplo, si las funciones que cumple son necesarias; si éstas son también realizadas por otra entidad pública o privada; o si es preferible que dicha función sea realizada directamente por el sector privado.

Nosotros ya hemos hecho este ejercicio y hemos concluido que el Poder Ejecutivo no debería incluir más de 7 ministerios y 20 entidades, entre reguladoras, fiscalizadoras y supervisoras.

Los ministerios de la producción, fusionados en uno solo, deben asumir un rol promocional y facilitador que fomente la inversión privada en todos los sectores de la economía, buscando eliminar cuellos de botella, distorsiones y obstáculos en general a la inversión, introducir una verdadera simplificación administrativa para todo trámite que

no pueda ser derogado. Asimismo, debe quedar expresamente prohibida la participación directa en cualquier actividad que pueda inhibir o encarecer la inversión privada.

La sola existencia de ministerios buscando una razón de existir como el de Trabajo, Industrias o Pesquería, por ejemplo, es una permanente amenaza de reversión de las políticas de liberación de mercados con el propósito de recuperar las funciones, discrecionalidades, influencias o capacidad de intervención perdidas por estos ministerios. El caso más evidente es el de Trabajo y el permanente riesgo de la reforma laboral que acarrea su existencia sin funciones claras. En los casos de Agricultura y Energía, existe una evidente tendencia a una cada vez mayor intervención en el mercado.

La fusión de los ministerios que realicen obras públicas y asuntos sociales, respectivamente, permitiría una mejor coordinación y eficiencia en el gasto público, especialmente en lo que respecta a los programas de alivio de la pobreza.

La consolidación en la Superintendencia de Banca y Seguros de todas las entidades reguladoras del mercado de capitales, previsional y de seguros de salud permitiría no sólo reducir los excesivos costos administrativos que son trasladados a los aportantes individuales de las AFP, por ejemplo, sino que más importante aún permitiría una visión integral para generar más competencia e incluso iniciar la integración de todos estos sectores afines que actualmente, por limitación legal, tienen que estar compuestos por empresas separadas en perjuicio de los aportantes a los que se les encarece innecesariamente el costo de su pensión y de su seguro de salud. Asimismo, tener a Essalud y a la ONP bajo el MEF al igual que la SBS permitiría coordinar acciones que aseguren mayor competencia en estos sectores e incluso introducir políticas que puedan llevar tanto a financiar el pasivo previsional del Estado, como a aumentar el ahorro nacional: por ejemplo, la introducción de cuentas de capitalización individual en el sistema nacional de pensiones y la formación de un fondo previsional con incentivos que aseguren un manejo adecuado y transparente de mercado a los activos actualmente improductivos del Estado.

Gráfico No. 11

INSTITUCIONES ABSORBIDAS, TERCERIZADAS Y PRIVATIZADAS

FUNCIONES ABSORBIDAS POR MINISTERIOS	Ministerio del Interior - Defensa	MEF	Ministerio Fomento de la Inversión	Ministerio Obras Públicas	Ministerio de Asuntos Sociales	
	SEDENA	Contaduría	PROMPERU	FONCODES	PRONAA	
	SIN		PROMPYME	INFES	INC	
	Consejo de Defensa Nacional		PROMPEX	INADE	INABIF	
	INDECI		CONAFRAN. CETICOS	CORDELICA	PAR	
	CONIDAI			COOPOP	IPD	
					PRONAMACH	CONCYTEC
					FONDEPES	INABEC
					DEP	CONAFU
ACTIVIDADES TERCERIZADAS	Tecnológicas			Otras		
	INIA	IMARPE	Instituto Nacional de Salud	Archivo General		
	IAAP	Instituto Nacional de Med. Tradicional	INGEMMET	Biblioteca Nacional		
	SENAHMI		CONACS	INADUR		
	IPEN	Instituto Prot. de la Salud	SENASA	INEI		
	IGP					
PRIVATIZADAS	CEP. Paita	INICTEL	SIMA	Banco Materiales	SERPOST	
	ENAMM	ENSAAP	INDAER	SEDAPAL	MINERO	
	Universidades Públicas	SENCICO	SAPSA	ENAPU	Centrominperú	
			TANS	CORPAC	Electroperú	
	ICSA	YUNCAN	PETROPERU	Editora Perú	San Gaban	
	PATPAL	AATE	IRTP	C. V. Huampaní		

Las más de 70 entidades y empresas que se transfieren al sector privado, o son absorbidas por otra entidad pública o son liquidadas por no ser necesarias del todo, van a permitir generar mayor eficiencia económica, evitarán la duplicidad de funciones en el sector público y permitirían un significativo ahorro fiscal.

El Estado y quienes lo conforman deben responder al ciudadano porque es él quien les paga por sus servicios. Desde esta perspectiva, el ciudadano, “dueño” del Estado, debe tener mecanismos para controlar los actos de sus empleados. Por ello, el principio rector de la reforma del Estado debe ser el de *accountability*. De acuerdo con este principio, los funcionarios públicos deben asumir responsabilidades concretas y verificables por las políticas que ejecuta su institución. En caso de incumplimiento de estas metas, las instituciones y los funcionarios que las dirigen deben asumir los costos de dicho incumplimiento.

Este principio en el caso del Poder Ejecutivo se materializa a través de “contratos” periódicos entre el gobierno y las instituciones públicas, en los que éstas se comprometen al cumplimiento de metas objetivamente verificables.

En este sentido, estas reformas permiten ordenar la administración del Estado y otorgan al gobierno un instrumento para administrar más eficientemente la ejecución de las políticas públicas. Así, permiten al Estado modernizarse y administrarse con la misma efectividad que una empresa del sector privado.

En el caso del Poder Legislativo, éste se debería acercar al electorado con la creación de 120 distritos electorales en el nivel nacional en lugar del distrito electoral único que tenemos en la actualidad, el cual impide toda fiscalización o acercamiento del electorado hacia sus elegidos. Los distritos electorales deben propiciar una relación fluida y permanente entre la población de cada distrito y su representante.

En el caso del Poder Judicial los jueces de paz y de primera instancia deberían ser elegidos por el voto popular de cada distrito judicial, permitiendo su acercamiento con el ciudadano usuario, haciendo uso del derecho del ciudadano de elegir a sus magistrados, que ya se encuentra recogido en la Constitución. Sería también vital reducir la carga procesal del Poder Judicial con el retiro de su jurisdicción y competencia de casos de derecho de familia y mercantiles, entre otros. Finalmente se debería respetar la autonomía tanto de la Academia como del Consejo Nacional de la Magistratura con el fin de contar con magistrados probos y de nivel, que aseguren la eficiencia y honestidad del Poder Judicial.

Un Estado eficiente y moderno no se puede lograr si no existe autonomía entre los poderes que lo conforman para alcanzar no sólo niveles adecuados de eficiencia, sino sobre todo para asegurar que el control y la fiscalización que cada poder ejerce sobre los otros se efectúe de manera transparente y efectiva.

Finalmente, la introducción de mecanismos de medición de eficiencia del Estado haría posible desarrollar una verdadera política de descentralización, al permitir a los gobiernos locales competir sobre la base de su eficiencia por la asignación de los recursos del Fondo de Compensación Municipal. Ello impediría, además, que una creciente y

necesaria descentralización de recursos fiscales sea la causa de déficit fiscales como ocurre en otros países sudamericanos.

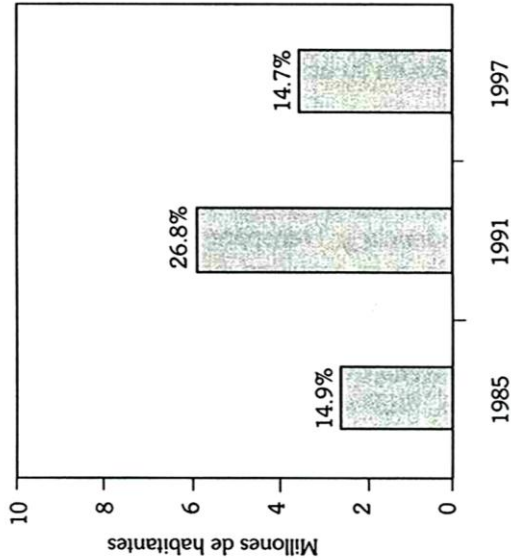
El tema de la descentralización es uno de los más complejos y en los que menos se ha avanzado y, en consecuencia, uno de los principales obstáculos para un crecimiento sostenido. Debemos acercarnos al proveedor del servicio al ciudadano mediante la transferencia de los servicios a la comunidad organizada, para lograr que la oferta de servicios se adecue a las necesidades reales de cada localidad. Pero, lo que es más importante, tenemos que acercarnos al ciudadano a su gobierno local para convertirlo en un copartícipe permanente de las principales decisiones de gasto, permitiéndole revocar mandatos a los alcaldes y regidores que no cumplen adecuadamente sus funciones desde el primer día.

Asimismo se debería crear un mecanismo de consulta regional- provincial en el nivel de alcaldes distritales con el fin de elegir al vocero de su provincia por un año; y éste participaría en una asamblea departamental donde a su vez se elegiría al vocero regional que sería el interlocutor entre el gobierno local y el gobierno central. Este mecanismo permitiría una descentralización efectiva, en la cual las principales decisiones en el nivel local y regional responderían a las demandas reales de la población, pero sin generar una cuantiosa carga administrativa adicional a la ya existente en el nivel de gobierno central y local.

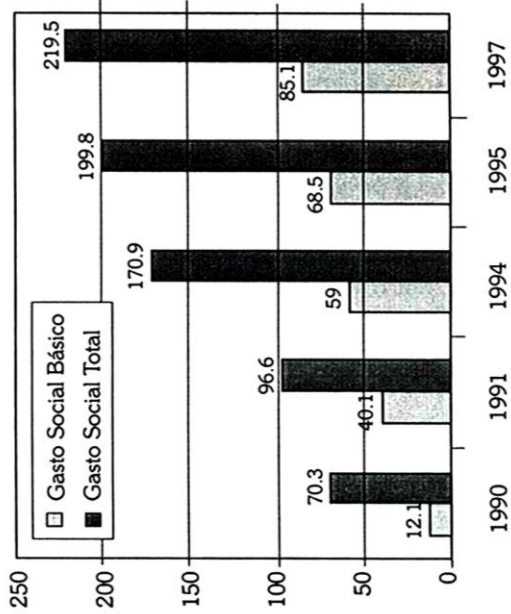
La regionalización no debe ser un pretexto para generar una capa adicional de empleados públicos, sino que más bien debe tender a reducir el Estado, el cual debe concentrarse en lograr un gobierno central y gobiernos locales eficientes. La instancia regional de gobierno debería ser un alcalde elegido anualmente en forma rotatoria en un congreso departamental de alcaldes, lo que permitiría fijar las necesidades de inversión pública en el nivel regional sin crear celos políticos permanentes por la ubicación de la sede de las regiones, ni conflictos o duplicidad de funciones con el gobierno central ni con los gobiernos locales.

Gráfico No. 12

POBLACIÓN EN EXTREMA POBREZA
(1985-1997)



GASTO SOCIAL PER-CÁPITA
(1990-1997)



5.4 Un Estado igualitario

Un Estado equilibrado, subsidiario y eficiente reúne todas las condiciones para convertirse en un Estado igualitario, es decir, un Estado que asegura para todos sus ciudadanos acceso a salud, educación e infraestructura básica, así como a seguridad y justicia.

Un país cuya población está mejor educada y que invierte en prevención de la salud es también un país con individuos mejor capacitados para resolver y satisfacer sus propias necesidades. De esta forma es posible destinar cada vez más recursos a la atención de la extrema pobreza. Si bien el programa de apoyo social podría ser más eficiente, el hecho es que el crecimiento económico y la focalización del gasto social han logrado retornar los niveles de extrema pobreza a los prevalecientes a mediados de la década de los ochenta. No debemos olvidar que recuperarse de la irresponsabilidad de un gobierno toma por lo menos dos quinquenios, y que nunca podremos recuperar a un porcentaje importante de esa población que durante una década no ha podido cubrir ni sus necesidades básicas de nutrición. Pese a que el gasto social se ha triplicado en los últimos años, la realidad es que no existe mejor manera de combatir la pobreza que generar empleo sostenido en nuestra población.

Finalmente, quisiéramos concluir con dos simulaciones del desarrollo de la economía peruana para los próximos seis años: una en la que se dejaría al Estado en su actual situación; y otra con un Estado equilibrado y subsidiario.

En un escenario pasivo optimista, de estabilidad externa y crecimiento adecuado de la economía mundial, con una corrección de la situación fiscal, pero manteniendo un déficit de 1% (el límite máximo autorizado por la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal) y extendiendo a lo largo de este período la baja actividad actual del programa de privatizaciones y concesiones, gracias a los compromisos de inversión ya asumidos por Antamina y Camisea, por ejemplo, el crecimiento promedio en los próximos seis años sería del orden del 3.5%. Desde todo punto de vista, dicho crecimiento es insuficiente para mejorar la calidad de vida de la población peruana. Lamentablemente, ante el poco entusiasmo en la promoción de la inversión privada y la tendencia a mantener un Estado sobredimensionado, parece el escenario más probable.

Cuadro No. 3
ESCENARIO PASIVO-2000-2005

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Supuestos								
Déficit fiscal (% PBI)	-0,7	-2,6	-1,9	-1,6	-1,2	-0,8	-0,8	-0,7
Ahorro en cuenta corriente (% PBI)	1,7	0,0	0,5	0,7	1,1	1,5	1,7	1,8
Tasa activa ME (% anual)	16	16,5	14,5	13,6	13,4	13	12,8	12,2
Devaluación								
Nominal	10,2	15,4	5,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Real	5,5	14,5	3,7	2,7	2,7	2,7	2,7	3,9
Inv. directa extranjera (US\$ mill.)	1930	2068	2200	2300	2620	2790	3020	3210
Privat. conces. y comp. (US\$ mill.)	60	219	500	600	920	1040	1170	1360
Resultados								
PBI (var %)	0,3	3,8	3,9	3,9	3,5	3,4	2,7	2,8
Agro, pesca y minería	2,1	9,4	5,3	6,2	5,4	4,5	2,3	2,5
Manufactura, constr. y otros	0,4	-1,3	3,5	3,2	2,9	3,0	2,9	2,9
Demanda interna (var %)	-0,6	-3,0	3,9	3,4	3,1	3,2	3,0	3,0
Déficit cuenta corriente (% PBI)	6,0	3,9	4,5	3,9	4,0	3,9	4,1	4,0
Inversión privada (% PBI)	20,3	16,4	17,1	16,7	17,0	17,0	17,2	17,6

Incluye US\$ 2,400 del proyecto Camisea, que representa el 43% del monto total 2000-2005.

Cuadro No. 4
ESCENARIO PRO ACTIVO 2000-2005

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Supuestos								
Déficit fiscal (% PBI)	-0,7	-2,6	-1,8	-1,0	0,0	0,6	0,9	1,1
Ahorro en cuenta corriente (% PBI)	1,7	0,0	0,6	1,3	2,3	2,9	3,4	3,6
Tasa activa ME (% anual)	16	16,5	14,5	12,0	11,0	10,0	9,0	8,0
Devaluación								
Nominal	10,2	15,4	5,0	3,0	2,0	2,0	2,0	1,5
Real	5,5	14,5	3,7	2,3	1,7	1,7	1,7	1,5
Inv. directa extranjera (US\$ mill.)	1930	2068	2200	3230	3790	4040	4460	4710
Privat. conces. y comp. (US\$ mill.)	60	219	500	1030	1390	1640	1460	1510
Resultados								
PBI (var %)	0,3	3,8	4,7	6,7	6,6	6,4	6,8	6,7
Agro, pesca y minería	2,1	9,4	4,6	5,5	6,0	6,3	6,9	7,6
Manufactura, constr. y otros	0,4	-1,3	4,8	7,0	6,8	6,4	6,7	6,5
Demanda interna (var %)	-0,6	-3,0	4,3	7,5	6,4	5,9	6,1	5,7
Déficit cuenta corriente (% PBI)	6,0	3,9	4,3	5,5	5,4	5,1	4,5	3,4
Inversión privada (% PBI)	20,3	16,4	16,9	18,6	19,0	18,7	18,6	19,0

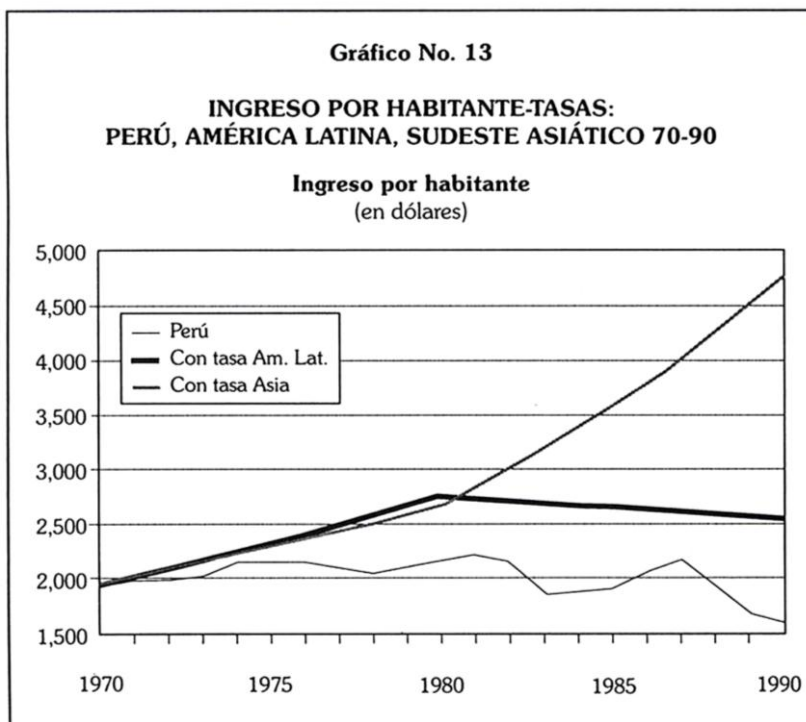
* Incluye US\$ 2,400 del proyecto Camisea, que representa el 32% del monto total. Asimismo, incluye todas las empresas estatales: Sedapal, Mantaro, Machupicchu.

Sin embargo, haciendo únicamente un esfuerzo en la situación fiscal para lograr un déficit cero al 2002, y cumpliendo simplemente con las metas iniciales del programa de privatización (promedio de US\$ 600 millones anuales), el crecimiento en el período se elevaría a más de 6%. Si durante una década logramos mantener un crecimiento sostenido en estos niveles, habremos erradicado la extrema pobreza. Lo importante de este escenario es que demuestra que únicamente la convicción en una economía de mercado y un Estado equilibrado permitirán el desarrollo del Perú.

La ventaja que tiene el Perú es que no necesita reformas constitucionales, ni desarticular grupos de interés, ni corregir finanzas públicas totalmente desequilibradas, para poder crecer sostenidamente. Todo lo que se requiere es un gobierno que crea en la economía de mercado y un Estado subsidiario. Las ventajas de contar con una situación fiscal equilibrada, con un marco jurídico que fomenta la inversión, incluyendo las garantías constitucionales a la libre empresa y a la libertad de capitales y comercio, así como el hecho de que nuestro país —a diferencia de los demás países de la región— no cuente con deuda pública externa de corto plazo, nos coloca en una situación realmente privilegiada que no podemos desaprovechar.

La meta de un crecimiento sostenido de 6% a lo largo de la siguiente década es perfectamente factible y, como hemos expresado, en el nivel regional, el Perú se encuentra en una posición realmente privilegiada para alcanzarla. No obstante, debemos tratar de evitar que situaciones coyunturales o signos de fatiga de corto plazo del programa económico sean la excusa para no lograr esta cifra. El único camino hacia un crecimiento sostenido es la total integración del Perú al mundo y la confirmación de la inversión privada como el motor del desarrollo en el marco de una economía y sociedad civil libres y transparentes, con un Estado equilibrado, eficiente, subsidiario e igualitario.

No podemos perder nuevamente el tren de la historia por la impaciente expectativa de la población y la búsqueda de inexistentes fórmulas mágicas. Los gobiernos no deben confiscar el patrimonio y la esperanza de sus ciudadanos, como ocurrió en décadas pasadas. Como muestra del tiempo perdido, quisiera recordar que si el Perú hubiera aplicado políticas coherentes en el período comprendido entre 1970 y 1990, usando al sudeste asiático como ejemplo, su PBI por habitante habría sido tres veces mayor.



Reflexiones finales

El Perú está a punto de empezar un nuevo gobierno y una vez más el sentimiento generalizado es que el futuro económico de nuestra nación es una incógnita. La incertidumbre de los años de violencia terrorista y de caos económico ya no existe. Sin embargo, ha sido reemplazada por una incertidumbre respecto al rol del Estado en materia económica así como sobre la división de poderes entre gobierno y Estado. Asimismo, la sensación a comienzos de los noventa era que todo era posible. No había retos imposibles de alcanzar. Esa sensación se ha transformado en una de frustración al ver que se empieza a desandar el camino de las reformas.

Parece que en nuestro Perú se requiere estar al borde del abismo para entender la necesidad y la urgencia de tomar medidas que nos garanticen un crecimiento sano y estable. Muchos creen que apenas se resuelve un problema y el horizonte se llena de opciones se puede tomar el camino fácil de no seguir mejorando la competitividad de nuestra economía. Después de diez años de un programa —sin duda singular en nuestra historia— vemos que en nuestro futuro no son tan evidentes las fuentes de creci-

miento que abundaron en la primera parte de los noventa. Hoy la inversión extranjera percibe inestabilidad de las reglas de juego, así como una mayor discrecionalidad en la intervención del Estado en los distintos sectores económicos. Por su parte, la inversión privada nacional tiene ante sí una economía con limitadas perspectivas de crecimiento de mediano plazo.

El pesimismo imperante refleja la pérdida de las fortalezas que nos diferenciaban de la región a mediados de la década pasada. Ya no somos la economía líder de la región tanto en materia de reformas como de estabilidad fiscal. Nuestras descapitalizadas empresas y un errático Poder Judicial explican por qué nuestros activos valen mucho menos que hace unos años. Una economía sin perspectivas de crecimiento alto y sostenido es el camino seguro para que nuestros activos se sigan desvalorizando. No obstante, algunos consideran que la situación actual no es urgente. Nuestra percepción es radicalmente opuesta. El no concluir la reforma incompleta que se llevó a cabo entre 1991 y 1997 dejará a nuestra economía vulnerable frente a los vaivenes de la economía mundial.

Resulta paradójico que necesitemos construir abismos para darnos cuenta de que el camino de salida es uno solo, que no existen más opciones que cambiar de rumbo. Creer que en economía se puede tomar la salida fácil de no reformar para no generar mayor oposición es una pésima estrategia. La lección desde 1997 en adelante debe ser que aquellos países que dejan de avanzar en su programa de reformas, en realidad retroceden. El Perú no se puede dar ese lujo. Necesitamos más que nunca ejecutar con convicción las reformas que se dejaron incompletas. La posibilidad de reducir significativamente la pobreza extrema, a través del crecimiento sostenido de la economía liderado por el esfuerzo y la creatividad del sector privado, está en nuestras manos. Es nuestra la responsabilidad de asumir ese reto. Es también nuestra responsabilidad saber que el costo de postergar esa decisión una vez más, es encontrarnos con una economía incapaz de atender las demandas de las nuevas generaciones.

PARTE 1:
LAS BASES PARA CONSTRUIR UN NUEVO PAÍS

2. *El proceso de pacificación interna*

César Delgado-Guembes, Rodrigo Salcedo y Gonzalo Salinas

El propósito del presente estudio es repasar lo que significó el terrorismo y cómo se consiguió vencer la amenaza que representaba para la sociedad y el Estado, así como evaluar la eventual aparición de recrudescimientos y las acciones por tomar para hacerles frente. Los objetivos principales son exponer el peligro y la amenaza que representó para el Perú tanto en el plano de la concepción totalitaria del mundo, como en el de los daños físicos, sociales y humanos por los que fue responsable; presentar los beneficios políticos de la derrota estratégica del terrorismo para nuestra sociedad; y proponer un esquema de los aspectos en los que convendría insistir para prevenir condiciones favorables al desarrollo futuro del terrorismo.

1. *El pasado fue diferente*

Es razonable afirmar, después de más de 15 años de incertidumbre y de desesperanza, que hay seguridades suficientes para conducir vida, escuela, trabajo, y empresa con normalidad.

El terror se apoderaba lenta y progresivamente del Perú. Éramos un país *sin futuro*. Se calificaba al Perú como *ingobernable* y en foros financieros se lo consideraba *inelegible*. Fueron diez años de zozobra, de caos, de violencia. El ciudadano peruano era uno de los más vulnerables del planeta. A eso había llegado la inoperancia de nuestras leyes, nuestras instituciones y un modo generalizado de reproducción de la violencia. La subversión era una fuerza con dominio territorial que había llegado a intimidar y a replegar al propio Estado, a neutralizar la capacidad de reacción de la policía y a paralizar a los gobernantes.

A pesar de la sobrepoblación que inundaba progresivamente Lima desde la década de los cuarenta, hasta la década de los sesenta era todavía una ciudad que conservaba su talante cortés, pacífica, hospitalaria y sociable. Era posible, como ocurre en muchos pueblos en las provincias del Perú, vivir con las puertas de la propia vivienda abiertas sin temer robos o asaltos, o permitir que el lechero dejara en la puerta de la casa una o dos botellas de litro sin que nadie las tocara. Los vehículos no eran muchos e incluso podían permanecer con las llaves de contacto puestas en la puerta de la casa.

En la década de los ochenta Lima era otra. Lima se hizo una ciudad demográficamente más emparentada con Tokio, con el distrito federal de México, con Los Ángeles, o con Nueva York, que con la Lima de los años treinta, o incluso Trujillo o Piura en la costa, Huaraz o Arequipa en la sierra, o Iquitos en la selva. Junto con las bombas, los asesinatos, los secuestros y las muertes, se trasladó a la ciudad una cul-

tura de hermetismo y de guerra. La estética de la metrópolis adquirió señales, colores y mensajes novedosos. Recuérdese las pintas que afeaban paredes y muros de la ciudad con consignas de lucha y muerte; la intimidante iluminación de los cerros con mecheros encendidos que dibujaban la hoz y el martillo; o el embotellamiento de la ciudad con pegatinas, volanteo, y embanderamiento propagandístico. Recuérdese cómo comenzó y se desarrolló la arquitectura del parapeto y de la fortaleza entre tanta vivienda, y cómo las ventanas exhibían sin vergüenza cruces y asteriscos de *masking tape* sobre sus vidrios.

El signo visual y cultural de esta arquitectura expresaba un mensaje de aislamiento, de miedo. Frente a los nuevos esquemas sociales, las formas verticales grotescas, inhóspitas y hostiles del espíritu de la ciudad, la vida privada se enrejaba, se cerraba, se encadenaba y se protegía. Probablemente el ejemplo menos cuestionable de tal paranoia sea el nuevo y monumental edificio de la embajada de los Estados Unidos en el distrito de La Molina, o el más reciente de la Embajada de Japón, en el cruce de las avenidas Salaverry y Javier Prado, en el distrito de Magdalena.

2. *El ideario y la excusa del terror*

El Perú de fines de los ochenta fue el resultado de un largo período de incubación ideológica, de ineficacia política y de distorsiones morales acumuladas. El Estado había sido asediado por dos grupos diminutos y sólidamente organizados de fuerzas disociadoras y, con matices insignificantes, inescrupulosamente sangrientas. Los gobiernos no ejecutaron a tiempo las medidas de protección necesarias. Y a la sociedad le faltó, en general, importantes dosis y prácticas de solidaridad en una red de relaciones predominantemente carentes de espíritu democrático.

Las ideas que se diseminaban en la universidad, particularmente a partir de la década de los setenta, servían para desconfiar de la libertad, el individuo, la empresa, el mercado. Esas mismas ideas fomentaban el colectivismo y el activismo estatal en la sociedad, y propiciaban la redistribución de los ingresos y de la propiedad, sofocando la fuente y creación misma de la riqueza.

Hoy mismo, después de 30 años, no se tiene aún suficiente comprensión de la magnitud del impacto que el desbordamiento del socialismo representa entre lo que debieron ser dos generaciones de profesionales emprendedores, a las que se privó del acceso a fuentes y métodos plurales del conocimiento y de interpretación del mundo. El socialismo estuvo de moda y las autoridades universitarias se cuidaron de preparar y seleccionar al cuerpo que debía asegurar la diseminación de la doctrina socialista. En no pocas universidades se cultivó además el activismo político, con lo cual cayeron en la politización de la academia. Las universidades más afectadas fueron las estatales, en muchas de las cuales se dictaba propaganda totalitaria.

El socialismo es magnificado por los movimientos terroristas que quieren el cambio inminente. Su impaciencia y apasionamiento los precipita a la revolución violenta y a una estrategia armada para llegar a ese mismo poder desde el que se definirá la igualdad y uniformidad social. La intensidad de una frustración cultural y emocional profunda unida a una ideología cultivada desde la intelectualidad universitaria y a la dominante cultura autoritaria del imaginario colectivo de la sociedad, de la familia y de la escuela peruana favorecieron que cuajara el movimiento terrorista en el Perú.

A partir de la satanización del capitalismo y de su encarnación concreta en los grupos hegemónicos en el poder, el terrorismo elaboró el cronograma de la liquidación y la destrucción obsesivas del orden antiguo, a la vez que el atajo para la instauración pronta y el gobierno del nuevo régimen. La catástrofe era cuestión de un momento u otro, observando la estrategia maoísta de la «guerra prolongada».

3. *Terrorismo, ofensiva militar y autodefensa*

El estado de derecho y la economía de mercado son dos aspectos indisolubles. Sin estado de derecho la libertad económica del individuo es inoperativa, puesto que los agentes económicos carecen de garantía para transar y llegar a acuerdos. Y sin economía de mercado el estado de derecho es una ficción, porque los supuestos derechos que reconoce niegan la libertad del individuo a obtener una ganancia sin que el poder proteja a su competidor.

En este acápite se pretende recapitular el significado de la violencia extrema del terrorismo dentro del marco y los límites del estado de derecho, y los medios y procedimientos de los que se valió el Estado para recuperar la normalidad, el orden y la confianza indispensables en la comunidad.

3.1 Los daños: el riesgo

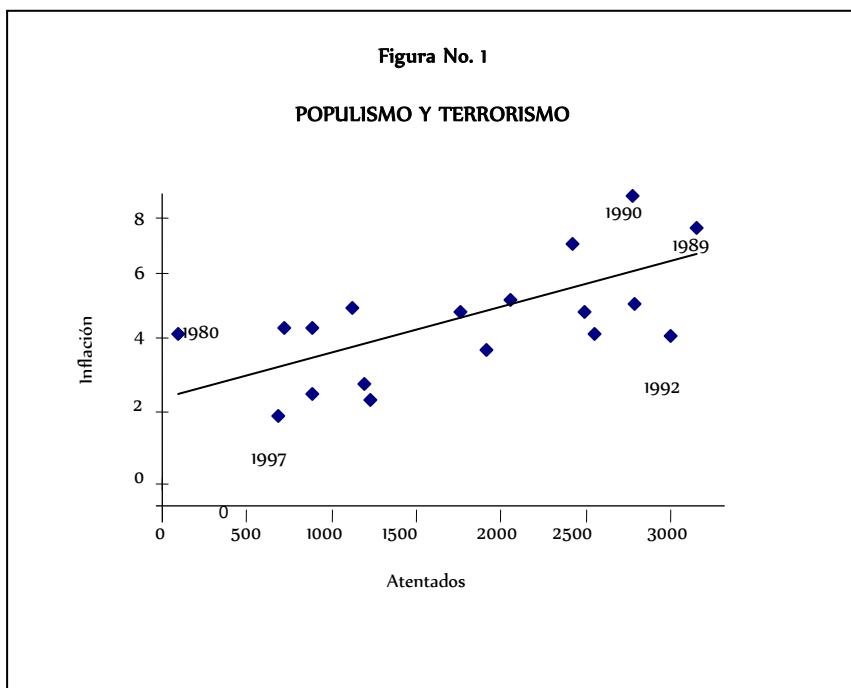
Sendero se hace presente por primera vez en el Perú en una protesta en 1969, en Ayacucho, en favor de la gratuidad de la enseñanza. Calló durante doce años antes de resonar en 1980, el 17 de mayo, otra vez en Ayacucho, en el poblado de Chuschi, en pleno proceso de transición y retorno a la vida constitucional luego del régimen militar que gobernó entre 1968 y 1980, con la quema de padrones y ánforas que al día siguiente debían servir para el sufragio del pueblo. Desde 1980 hasta fines de 1998 han seguido, en niveles distintos de intensidad, asesinatos, voladuras de torres, atentados contra la propiedad pública y privada, y otras formas de sedición.

Si bien las reformas estructurales de libre mercado y apertura económica han sido la base del crecimiento de la economía peruana desde inicios de los noventa, la pacificación interna en el Perú ha sido también de enorme importancia en este senti-

do. Con el propósito de obtener una medición precisa del costo económico de la violencia terrorista, se han realizado continuas estimaciones, principalmente del efecto económico tangible del terrorismo. Sin embargo, efectos menos tangibles como la inhibición de inversión en capital físico, humano y en tecnología, son más difíciles de cuantificar, sobre todo si consideramos la coincidencia del fenómeno terrorista con el agudizamiento y la debacle del modelo de sustitución de importaciones de los ochenta, lo cual también generó masivas fugas de capital privado y dramáticas reducciones en la inversión pública.

En la Figura No. 1 la inflación representa el más claro indicador de los desajustes económicos generados por anteriores políticas populistas y, por otro lado, el número de atentados terroristas es el signo de la intensidad de la subversión. Así, durante el período 1980-1997, podemos apreciar que los años caracterizados por un alto índice de terrorismo también fueron aquellos en los que el modelo económico anterior causaba mayores estragos en el Perú.

Los principales estimados sobre el costo económico tangible del terrorismo en el Perú apuntan a cifras cercanas a los US\$25 mil millones entre 1980 y 1992, es decir, más de US\$1,250 por peruano. Esta cifra equivale al 60% de lo que los peruanos produjeron durante 1992, así como a más de 6 veces de lo que pudieron exportar al mundo. En una difícil coyuntura financiera internacional debido al sobre endeudamiento de anteriores gobiernos, el terrorismo había causado daños equivalentes al 95% de la deuda pública y privada del Perú con el exterior.



Fuente: BCRP y Ministerio del Interior.

Un estudio del Banco Mundial (Banco Mundial 1994) fue más allá e intentó realizar un cálculo del efecto total del terrorismo sobre el crecimiento económico. Al hacerlo, reconoció la dificultad para obtener adecuadas mediciones de todos los recursos utilizados en la producción de actos terroristas, así como en la represión y la precaución, especialmente porque estos últimos fueron realizados no sólo por el gobierno y las grandes empresas privadas, sino también por la población en general.

Utilizando series de ingreso per cápita y número de atentados en los 24 departamentos del Perú durante el período 1980-90, el referido estudio estimó que la intensificación de la actividad subversiva entre 1983 y 1990 causó una reducción de 8.1% en el ingreso per cápita. Si consideramos que entre esos años el ingreso por habitante se contrajo en alrededor del 15%, concluimos que el terrorismo causó más de la mitad de esta caída.

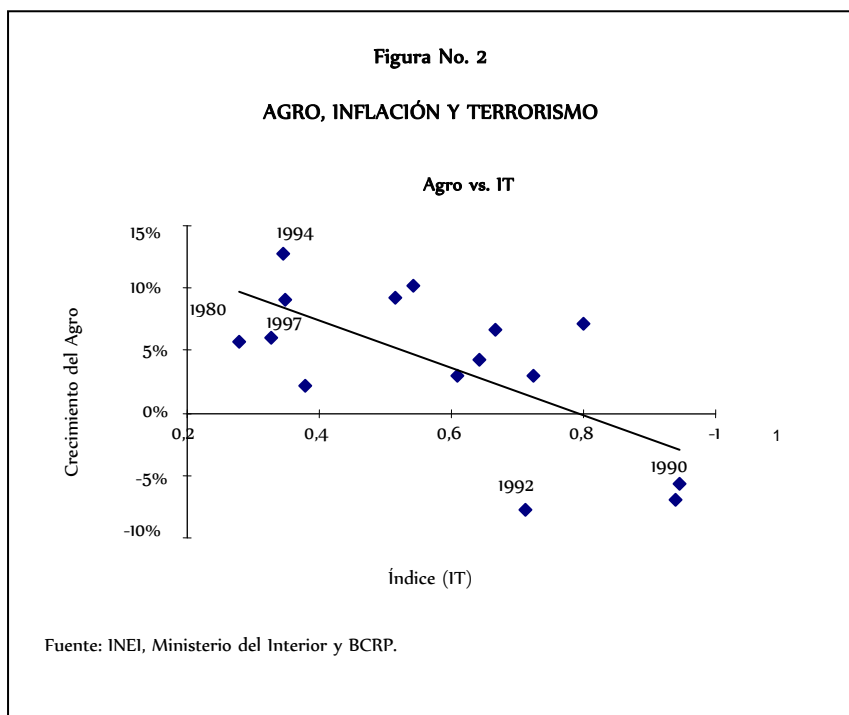
3.1.1 Costo económico relacionado con el deterioro y la eliminación de los factores de producción

La subversión determinó como estrategia de guerra el ataque directo al aparato productivo peruano. Así, durante la época de terror, los subversivos dinamitaban torres eléctricas, puentes, fábricas, vías férreas, edificios de vivienda, centros de investigación, entre otras unidades de infraestructura física.

La destrucción de torres de abastecimiento de electricidad se convirtió en el símbolo del accionar de los terroristas. Hasta 1992, se derribaron 1,500 torres eléctricas. El gobierno, al intentar proporcionar energía a las industrias y no crear aun mayores daños sobre la producción, generalmente racionaba el servicio de electricidad en desmedro directo de los consumidores de menores recursos. A pesar de esto, la disponibilidad de energía para las industrias y las empresas en general también se veía seriamente restringida. Así, el terrorismo disminuía la ya limitada capacidad de abastecimiento eléctrico producto de la falta de inversión de un Estado que se encontraba al borde de la bancarrota.

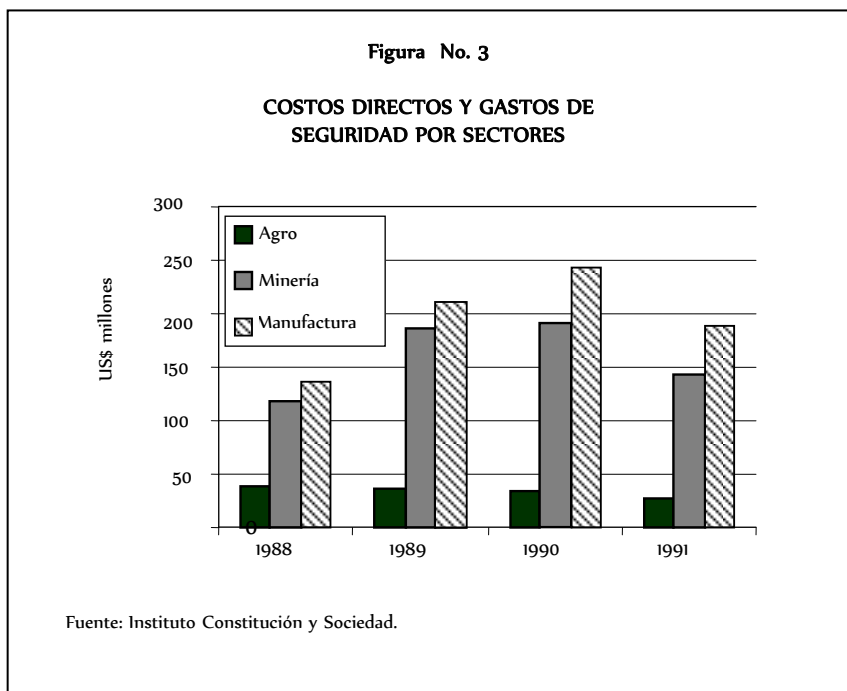
Asimismo, cabe resaltar el inmenso daño que el terror generaba en actividades fundamentales de la economía peruana como la agricultura, la minería y el turismo. La focalización del terrorismo en las áreas rurales implicó un considerable costo sobre la actividad agropecuaria. Las migraciones hacia la zona urbana generadas por la falta de seguridad en el campo, el costo que implicaba el pago de cupos, la anarquía creada por el continuo asesinato de las autoridades rurales y el deterioro deliberado de infraestructura agrícola se combinaron trágicamente con las ineficiencias generadas por una inadecuada inversión pública y un excesivo intervencionismo del gobierno, que controlaba precios y protegía la elaboración de productos carentes de competitividad.

El resultado combinado fue una caída de 2,31% en la producción agrícola entre 1980 y 1992. Además, el rendimiento real por hectárea cayó en un 7% y el rendimiento real por trabajador disminuyó en 10% durante el mismo período. Para analizar el efecto del mal manejo económico y el terrorismo sobre esta actividad, construimos el índice “inflación y terrorismo” (IT), el cual adquiere valores entre 0 y 1 de acuerdo con la intensidad combinada de la inflación y el número de atentados terroristas para un determinado año. En la Figura No. 2 se puede apreciar la relación negativa entre este índice y el crecimiento del sector agrícola.



Sin embargo, para tener una idea del efecto puro del terrorismo sobre la agricultura durante sus años más intensos, cabe considerar estimados del Ministerio de Agricultura que, para el período 1988-89, atribuyen a la subversión una caída de 7% en los hatos vacunos, una reducción de 18% en la producción del maíz, y de 30% en la cosecha de papas. Por otro lado, el *Instituto Constitución y Sociedad* realizó estimados del costo total directo y los gastos de seguridad a raíz de la violencia que experimentó el sector; y se determinó un pico de US\$37 millones para 1988. Para 1989 y 1990, los costos alcanzaron US\$35 millones, mientras que para 1991 el costo se redujo a menos de US\$27 millones (Figura No. 3).

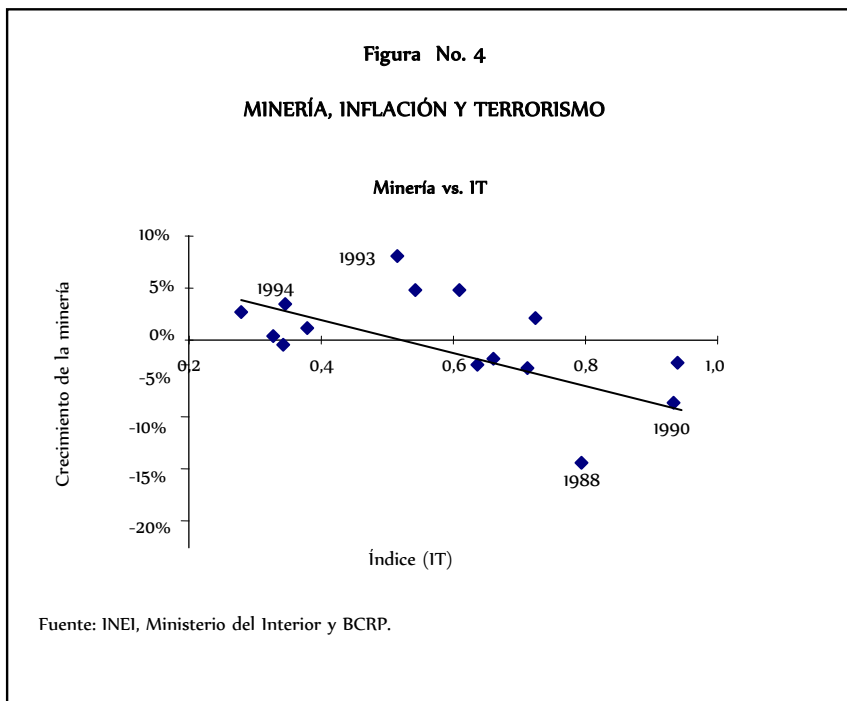
Uno de los más representativos actos de violencia terrorista sobre la actividad agrícola fue el ataque a la cooperativa agroindustrial SAIS Cahuide en 1989. En este atentado, los subversivos dinamitaron infraestructura de transporte, casas, locales, maquinaria lechera y eliminaron sangrientamente al ganado.



Otra de las actividades más afectadas fue la minería. La ubicación rural de las minas las hizo muy vulnerables a los ataques terroristas, de tal forma que constantemente eran saboteadas; sus líneas férreas, dinamitadas; y una serie de empleados, asesinados. Las empresas mineras se veían obligadas a incurrir en altos gastos de seguridad para evitar mayores pérdidas y asesinatos fruto de la violencia subversiva. Con gran frecuencia, estas empresas debían realizar pagos de cupos a los terroristas para asegurar a su capital humano y físico.

El efecto neto de la destrucción de infraestructura minera y la inhibición de inversiones en esta actividad son también difíciles de medir si consideramos que durante los ochenta el Estado era apoderado de las grandes minas, controlaba esta actividad de manera poco productiva, y estaba incapacitado de llevar a cabo las inversiones necesarias para mantener un adecuado nivel de explotación y exploración. A estos dos factores cabe añadir el continuo deterioro de los precios de los principales minerales durante la década anterior.

Si analizamos sólo la evolución del volumen exportado de los principales minerales entre 1980 y 1990, observamos cómo la exportación de cobre decreció en 18%; la de oro, en 62%; y la de plomo, en 3%; mientras que el volumen exportado de plata se mantuvo sin ningún crecimiento. En general, el sector explotación, minas, y canteras sufrió una contracción de 34% durante el período 1980-92. En la Figura No. 4 podemos apreciar la relación entre el índice IT y la producción del sector minería.



Se puede advertir cómo los años caracterizados por altos niveles inflacionarios y de intensidad del terrorismo también fueron años recesivos para la minería. Además, según los cálculos del *Instituto Constitución y Sociedad*, los costos directos y los gastos en seguridad como consecuencia de la violencia para el sector minero fueron mucho mayores que para el sector agrario, pues se acercaron a los US\$200 millones en 1990. Dicha cifra representa un 15% del monto total de exportaciones mineras durante ese año.

Si bien los terroristas no realizaron ataque sistemático alguno en contra del sector turismo, es indiscutible el efecto negativo que la violencia tuvo sobre esta actividad. El acto más notorio en contra de este sector fue el dinamitazo del tren

entre Cusco y Machu Picchu en 1986, el cual terminó con la vida de 7 personas y dejó 40 heridos.

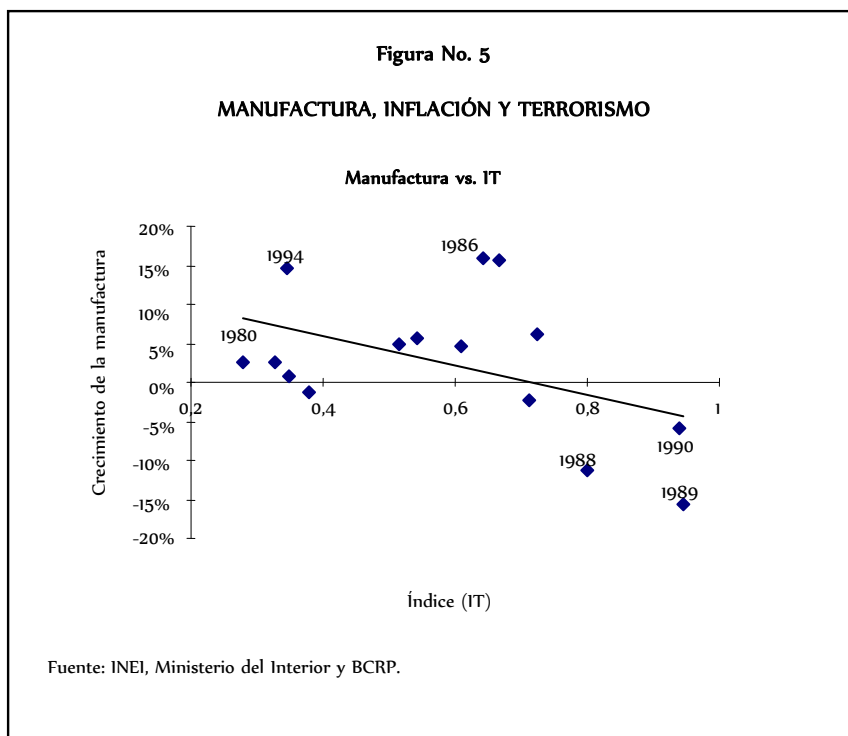
Sin embargo, los terroristas no necesitaban llevar a cabo mayores atentados directos para mantener alejados a los visitantes extranjeros. Los atentados en contra de embajadas, restaurantes de lujo y cadenas internacionales como el *Kentucky Fried Chicken*, ofrecían el suficiente “efecto demostración” para esterilizar la actividad turística. Así, el número de turistas que ingresaron al Perú se redujo de 379,790 visitantes en 1980, a 255,000 en 1992, es decir, una reducción de 32%. El ingreso de divisas en esta actividad se contrajo durante el mismo período en 25%, de US\$207 millones en 1980 a US\$156 millones en 1992.

La estrategia indirecta de los subversivos sobre la actividad turística se pone de relieve en conocidas declaraciones del propio Abimael Guzmán, en las cuales incide en la necesidad de pulverizar el turismo en Ancash. En éstas, el líder terrorista sugiere realizar un solo asesinato y esperar que el efecto demostración haga el resto. De no conseguirse el resultado esperado se debía liquidar a otro más, pero el líder terrorista se mostraba seguro de que no se necesitaba de muchos asesinatos para conseguir el objetivo.

El sector industrial fue objeto de un ataque directo y sistemático por parte de las fuerzas subversivas. Durante la década de los ochenta y principios de los noventa, las instalaciones e infraestructura de las empresas industriales fueron constante blanco de ataques con explosivos. Empleados, dirigentes sindicales y propietarios industriales eran frecuentemente secuestrados y asesinados. Estos hechos obligaban a que las empresas realizaran pagos de significativos cupos, que fortalecían aun más a la amenaza terrorista.

La producción industrial sufría de sabotajes especialmente debido a la preocupante infiltración de los terroristas en el inmenso y dantesco aparato sindical. Como usuarias intensivas de energía, las empresas manufactureras eran las grandes perjudicadas por los continuos cortes de electricidad. La Sociedad Nacional de Industrias (SNI) estimaba que los sabotajes y los cortes de energía eléctrica causaban al sector industrial cientos de millones de dólares en pérdidas al año. El mismo gremio calculaba que las empresas de su sector tenían que incrementar en 7% sus precios de venta debido al incremento de sus costos por concepto de prevención, seguros, energía, y sabotaje.

Nuevamente, como resultado combinado de la violencia terrorista y la debacle del modelo populista, el producto del sector manufacturero se contrajo en 17% entre 1980 y 1990. Utilizando el índice inflación y terrorismo (IT), apreciamos claramente cómo en los años en los que el terrorismo y el mal manejo económico llegaban a su pico, el sector manufacturero experimentaba preocupantes contracciones. Por el contrario, los años en los que ambos flagelos eran controlados, el sector industrial recuperaba su crecimiento.

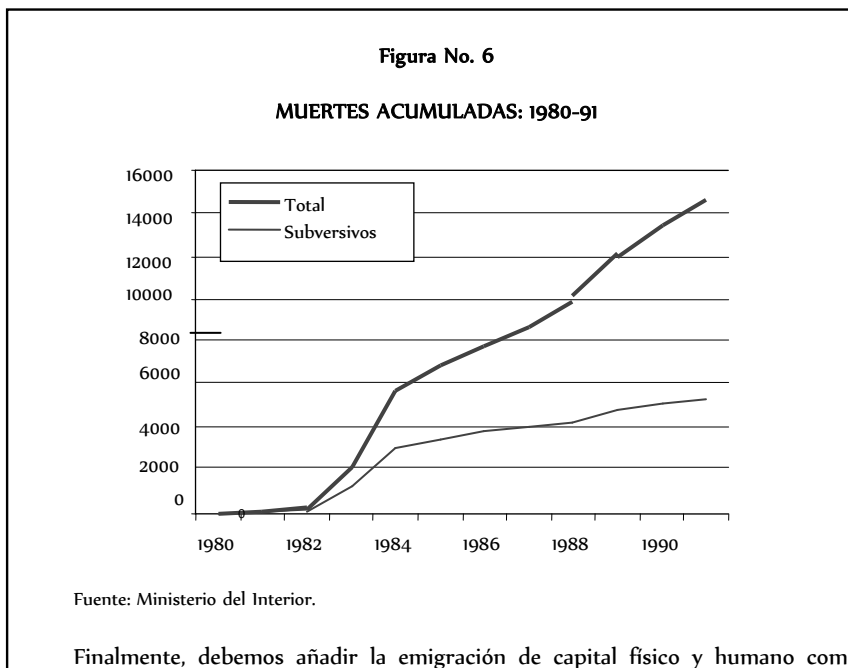


Las cifras del *Instituto Constitución y Sociedad* señalan un costo máximo de la violencia sobre la manufactura de 242 millones en 1990, lo que equivalía a cerca del 45% de las importaciones de bienes de capital para la industria.

Por otro lado, debemos mencionar el costo económico que ha implicado las miles de muertes que ocurrieron como consecuencia de la violencia terrorista. Hasta 1992, las muertes registradas en acciones subversivas y contrasubversivas alcanzaban las 15,000 personas, según el Ministerio del Interior. Sin embargo, otras fuentes, incluidas las subversivas, elevaban esa cifra hasta 30,000 personas. Analizando las cifras del Ministerio del Interior, observamos que las bajas entre los subversivos representaban cerca del 40% del total de muertes. El resto de víctimas se encontraban repartidas principalmente entre la policía general, la policía de seguridad, el ejército peruano, las autoridades civiles y la población civil en general.

Los actos de terrorismo no sólo tuvieron un importante efecto sobre el capital humano y físico en el Perú, sino también sobre el progreso tecnológico. Así, el terrorismo centró parte de su estrategia en el ataque a diversos institutos de investigación, especialmente en el sector agrario. Los ataques incluían el dinamitazo de la infraes-

estructura, el asesinato de ganado de experimentación, y los homicidios en contra de personal extranjero que brindaba ayuda tecnológica al agro.



Finalmente, debemos añadir la emigración de capital físico y humano como consecuencia de la violencia terrorista. Como en el análisis previo, debemos señalar que la emigración en mención no sólo es resultado de la subversión, sino también de las políticas aplicadas durante gobiernos anteriores que generaron la hiperinflación y dos décadas sin crecimiento real.

La ruptura con organismos internacionales, los controles de capital, el intento de estatización de la banca, entre otras medidas, además del terrorismo, terminaron con la alicaída confianza de los inversionistas nacionales y extranjeros. Como resultado, durante la década de los ochenta salían de nuestro país un promedio de US\$600 millones al año, es decir, un 20% de nuestras importaciones anuales durante ese mismo período.

Por otro lado, la recesión, la inestabilidad económica y la violencia subversiva generaron una masiva emigración de capital humano, especialmente personas que poseían un alto grado de capacitación, pues eran aquellos de mayor nivel económico quienes podían emigrar cómodamente hacia países desarrollados. Así, entre 1985 y 1990, salieron del país alrededor de 400,000 habitantes. Esto representa el 2% de la población total del Perú y el 6% de la PEA registrada en el censo de 1993. Dentro de la masa emigrante, cabe resaltar la fuga de una serie de técnicos extranjeros que

actuaban en el sector privado y en acuerdos de cooperación con instituciones peruanas, debido a la serie de asesinatos de los que fueron víctimas varios de sus colegas. Esto representó un duro golpe al proceso de absorción y crecimiento tecnológico en el Perú.

3.1.2 Costo económico relacionado con el uso de recursos en la actividad terrorista

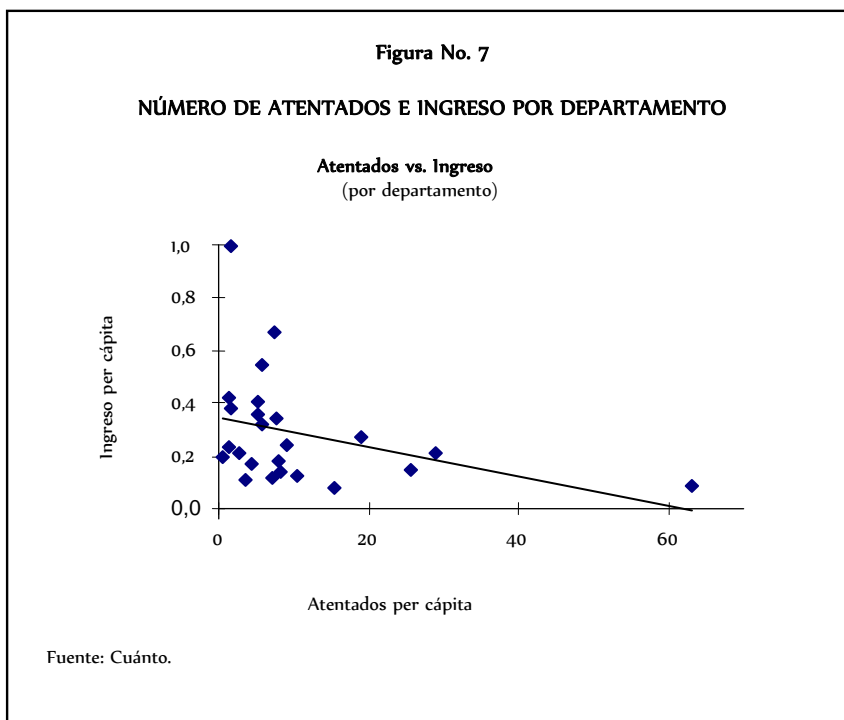
Además de los costos más obvios, producto de la destrucción directa causada por los subversivos, debemos tomar en cuenta el gasto de recursos económicos en la producción de actos terroristas. En cuanto al capital humano utilizado en la subversión, sabemos que las fuerzas terroristas enrolaron en sus filas a un total de 6,000 personas: 5,000 en Sendero Luminoso y 1,000 en el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA).

No obstante, los cálculos de varias agencias de seguridad a finales de los ochenta añaden unas 45,000 personas envueltas indirectamente en la actividad terrorista, que apoyaban con alimentos y logística en general. Esta cifra elevaría el gasto de recursos humanos a aproximadamente 50,000 personas en la época de auge del terrorismo.

3.2 Efecto del terrorismo sobre la distribución del ingreso

El terrorismo no sólo tuvo estas nefastas consecuencias sobre el crecimiento económico, sino que generó un deliberado efecto sobre la distribución de la riqueza en contra de los más pobres. Así, la ideología terrorista buscaba explícitamente deteriorar la condición de las clases más pobres, con el fin de obtener su alineamiento al movimiento subversivo. Según el senderólogo Simon Strong (1992), “las guerrillas buscan agudizar la polarización entre ricos y pobres exacerbando la penuria económica y estimulando el mutuo resentimiento y los mutuos prejuicios sociorraciales...todo lo que establezca lazos entre los obreros o campesinos y el orden establecido, aunque sea una posta médica, es considerado antirrevolucionario, y en consecuencia pasible de ser dinamitado e incendiado”.

Es explicable entonces el hecho de que los destructivos actos de terrorismo se hayan focalizado en las zonas y los departamentos más pobres del Perú, como se observa en la Figura No. 7.



Además de la intencionalidad económicamente regresiva de la actividad terrorista, el grado de movilidad de los diversos agentes y factores productivos actuó perversamente en contra de los sectores de menores recursos. Ante el incremento de la actividad terrorista, el capital puede migrar con mucho mayor facilidad que la mano de obra. Al ser esta última la principal fuente de ingreso de las clases más bajas, el efecto económico del terrorismo es mucho mayor en la gente más pobre.

Por otro lado, la posibilidad de migración de la mano de obra es mayor en las clases con mayores recursos, de tal forma que, durante el agravamiento de la subversión, una gran cantidad de individuos de clase alta y media alta pudieron migrar cómodamente hacia otros países con mayor grado de seguridad ciudadana.

El efecto negativo del terrorismo sobre la distribución del ingreso es también difícil de cuantificar debido a la coincidencia del auge terrorista y el fenómeno inflacionario que desembocó en la hiperinflación de fines de los ochenta. Es decir que la evolución de la distribución del ingreso durante los ochenta se vio afectada dramáticamente por estos dos flagelos en forma conjunta.

3.2.1 Inversiones no realizadas debido al terrorismo

El costo económico de US\$25,000 millones, consecuencia de los movimientos terroristas, constituye un cálculo que ignora efectos negativos intangibles sobre los factores de producción. El fenómeno subversivo colocó al Perú dentro de los países más peligrosos de Latinoamérica y el mundo. Esto último y la aplicación de políticas económicas inadecuadas mantuvieron alejada a la inversión durante varios años. Con el cambio de orientación económica y el fin de la subversión, el nivel de inversiones mantiene un crecimiento promedio anual cercano al 14% desde 1993. Por el contrario, durante la década anterior, la inversión experimentó un decrecimiento promedio anual de 4.8%.

Igualmente preocupante fue el bajísimo nivel de inversión extranjera directa (IED) a finales de la década de los ochenta. Durante 1990, el flujo de IED fue inferior a US\$50 millones, mientras que para el período 1993-1997 mantuvo un flujo promedio anual cercano a los US\$1,500 millones.

A su vez, la ausencia de una significativa IED implica una fuerte inhibición al crecimiento tecnológico, ya que los capitales extranjeros son la principal fuente de innovación e importación de tecnología de punta. En este sentido, gracias al retorno de la IED desde 1993, un estudio realizado por el conocido economista Guillermo Calvo estima que el factor tecnológico ha estado creciendo a una tasa cercana al 2% anual, con lo cual constituye la principal fuente de crecimiento de la economía peruana.

3.3 Conclusiones sobre los efectos económicos

La existencia y el crecimiento de los movimientos terroristas en el Perú hace ya algunos años, significaban un lastre para el desarrollo económico. Los costos de las principales actividades se veían significativamente elevados debido a los atentados en contra de sus factores de producción. Difícilmente, la inversión necesaria para elevar las tasas de crecimiento del país se generaría en el interior y, menos aún, vendría del exterior en un ambiente donde no existían garantías. Por otro lado, aun cuando el terrorismo supuestamente buscaba la equidad económica, su impacto fue mucho mayor sobre los más pobres.

En tal entorno, el drenaje y la eliminación de factores productivos condenaban a la economía peruana a un estancamiento inevitable. La casi total eliminación del terrorismo ha sido una condición indispensable para que las reformas estructurales revitalicen el crecimiento económico. No obstante, la dimensión y el costo económico que llegó a representar la violencia subversiva denotan la importancia de completar su derrota y asegurar que fenómenos similares no renazcan en el Perú.

3.4 El remedio: la ofensiva del Estado y la sociedad

Para eliminar la amenaza del terrorismo en el Perú era necesario un *plan*. Lo más urgente, sin embargo, era deshacerse lo más pronto de las excrecencias malignas, con el fin de evitar su propagación. Para ello tenía que conocerse bien qué hacía, cómo se organizaba, qué prioridades tenía, y qué sabía del propio Estado al que quería derrotar y de la sociedad a la que quería someter. La organización suponía la identificación clara de un comando capaz de conducir la lucha, de tomar las decisiones y de cambiar tácticas con suficiente flexibilidad, así como los cuadros preparados para ejecutar las decisiones del comando y de brindar la continuidad que una empresa de tal naturaleza y magnitud requería.

Con el fin de contar con un marco elemental del proceso, es ilustrativa la periodificación que realizó Vladimiro Montesinos sobre el desarrollo de la subversión y la acción del servicio de inteligencia para derrotarlo (Montesinos 1994: 15-19). Dichos períodos comprenden lo siguiente:

- i) **Inicio y consolidación**, abril de 1980 a diciembre de 1982.
- ii) **Expansión gradual**, diciembre de 1982 a julio de 1985.
- iii) **Crecimiento explosivo**, julio de 1985 a julio de 1990.
- iv) **Nuevo rol del Estado**: julio de 1990 al 5 de abril de 1992.
- v) **Involución y derrota irreversible**: 5 de abril de 1992 a la actualidad (Montesinos 1994: 16).

3.4.1 De la incubación a la expansión gradual (período 1980-1985)

Habida cuenta de la sorpresa y el desconcierto inicial, así como de la ingenua incapacidad de respuesta gubernamental en el período 1980-1985, era comprensible que inicialmente se reaccionara sin tino, y sin asesoría ni criterio psicológico¹. Se sobredimensionó el poderío militar y se minimizó proporcionalmente el avance del terrorismo y el efecto de la represión estatal sobre la colectividad. La miopía inicial no surtió los efectos necesarios para vencer la amenaza y recuperar el orden, la seguridad y la confianza.

Cuando surgió el terrorismo en los años ochenta, la preparación doctrinaria de las Fuerzas Armadas para enfrentar de modo efectivo al terrorismo era inadecuada. Carecían en absoluto, además de su deficiente concepción estratégica, de una concep-

1. Para revisar la percepción del gobierno durante este período, puede leerse las declaraciones de los líderes políticos que se consignan en DESCO (1989: 367-416, 419-435, 441-451 y 493-531); y para la opinión de militares, consultar DESCO (1989: 561-600).

ción teórica de carácter social y psicológico; de una comprensión apropiada de las relaciones entre el campo y la ciudad; de la importancia y la trascendencia de ese principio de la revolución que priorizaba el avance desde el campo hacia la ciudad, que favorecía el pensamiento de Mao; y minimizó la organización efectiva conseguida por el Abimael Guzmán, y los cuadros de Sendero Luminoso.

La lógica del período 1982-1988 se basó en esquemas clásicos de combate armado contra enemigos externos y contra el denominado *movimiento foquista*². Hasta 1982 se concibió los ataques como incursiones aisladas y espontáneas, realizadas por abigeos y grupos de asesinos desquiciados. No se previó que se trataba de la destrucción organizada a largo plazo con miras a un objetivo político muy claro. Más aún, hacia julio de 1982, el gobierno no había reparado suficientemente en la magnitud del peligro, en grado tal que cuando el presidente Belaunde dirigía su Mensaje a la Nación en el congreso estimaba que el terrorismo ya estaba en retirada y que estaba siendo desarticulado.

Recién en 1982 se iniciaron las acciones propiamente antisubversivas. Fue el 30 de diciembre de 1982 que las Fuerzas Armadas debieron hacerse cargo del orden interno en las zonas declaradas en estado de emergencia.

3.4.2 El crecimiento explosivo (período 1985-1990)

Hacia el año 1985 continuaba el distanciamiento, aunque ahora más leve, entre las Fuerzas Armadas y la población debido a los abusos que se realizaban en contra de ésta, según la metodología utilizada por los militares para mellar el asunto. Sin embargo, a pesar del discurso pacificador y humanitario del presidente García Pérez, siguió creciendo el número de atentados y de muertes.

1989 fue el peor año. Hubo cerca de 3 mil 100 atentados en todo el Perú. Sendero a su turno había cumplido tres planes en su “defensiva estratégica”. Inició la “campana guerrillera” en 1981, empezó la “conquista de bases de apoyo” en 1983, y en 1986 comenzó el “desarrollo de bases de apoyo”. A la “defensiva estratégica” debían seguir el “equilibrio estratégico” y la “ofensiva estratégica”.

Es en este año cuando se aprecia una especial efervescencia en materia de atentados, así como un mayor activismo terrorista hasta llegar al denominado “punto de inflexión de la guerra”, que la mayoría conviene en ubicar en la fecha en que queda capturado el alto mando de los cuadros terroristas (Abimael Guzmán en particular) sin que llegara a materializarse en definitiva el “equilibrio estratégico”.

Según afirma Carlos Tapia, esos últimos años del gobierno del presidente García Pérez significaron paralelamente un viraje trascendente en el diagnóstico, planeamiento y definición de la nueva estrategia militar para derrotar al terrorismo. Entre

2. El foquismo alude a la concentración de puntos de guerrilla en el territorio nacional.

otros aspectos, la nueva estrategia concluía lo siguiente: “la guerra contrasubversiva es una guerra de inteligencia en un 80% y de operaciones en un 20%; y que el apoyo de la población es necesario a ambas fuerzas, se obtiene por medio de una minoría activa” (Tapia 1997, 48-49).

3.4.3 Involución y derrota (período 1990-1992)

El análisis que habían realizado los cuerpos de instrucción del Ejército servía para el adiestramiento y la capacitación de sus oficiales; y a inicios del gobierno del presidente Fujimori no se presentaron signos favorables que representaran una variación respecto de la actitud y óptica de los gobiernos anteriores. El discurso presidencial del presidente Fujimori el 28 de julio de 1990 repetía el sentido de sus mensajes y oratoria como candidato, que con matices coincidía con la línea del análisis de las Fuerzas Armadas.

Sin embargo, conforme el presidente Fujimori fue conociendo las interioridades de los problemas en el gobierno, las Fuerzas Armadas encontraron una atmósfera más favorable a sus proyectos y a su concepción respecto a los *intereses vitales* para el país. El presidente Fujimori comprendió la tesis militar del costo social de la guerra interna, se adhirió a los lineamientos que se derivaban de la estrategia generada en la DIRIN³, y procuró desactivar los antagonismos sociales que las Fuerzas Armadas generaron con su crudeza operativa, robusteciendo el papel de las rondas campesinas como agentes de control e higiene social, priorizando las tareas de inteligencia y concibiendo la magnitud estratégica de capturar a sus líderes y cuadros.

Luego de contar con la adhesión convencida y sincera del presidente, era indispensable contar con el marco jurídico que facilitara e hiciera operativo el concepto y la nueva organización de la lucha antisubversiva. Con este fin, se preparó, aprobó y aplicó un conjunto de normas que debían asegurar la afirmación del Estado sobre las maniobras sediciosas del terrorismo. La estrategia jurídica del gobierno propiamente dicha empieza en el diseño legislativo que permitió la ley de delegación de facultades N° 25327, que habilitó al gobierno a dictar decretos legislativos en materia de pacificación, promoción de la inversión y el fomento al empleo.

En noviembre de 1991, el gobierno concluyó los 35 decretos legislativos con los que se esperaba hacer viables los conceptos, la organización, la intervención y los resultados previstos del plan elaborado por el DIRIN. Los principales pueden clasificarse en cuatro áreas:

- i) El *cuadro directivo y organizacional* de la lucha contra el terrorismo.
- ii) Las normas de *inteligencia estratégica*.
- iii) Las normas complementarias sobre *rondas campesinas*.

3. Dirección de Instrucción del Ejército.

iv) Las normas sobre la *militarización de zonas en riesgo*.

No obstante, el marco jurídico existente obstaculizaba la ejecución de las normas proyectadas desde el DIRIN. El autogolpe del 5 de abril de 1992 tuvo entre otros fines facilitar y crear la atmósfera humana e institucional menos hostil al trabajo de las Fuerzas Armadas.

Que el objetivo de la estrategia fue eficaz lo demostraron dos hechos. La captura de Abimael Guzmán y de probablemente hasta cuatro quintas partes de la cúpula y de los altos mandos terroristas; y la progresiva inactividad terrorista subsecuente. Se probó que si se llegaba a la jerarquía y cúpula responsable tanto de la doctrina como de la estrategia y planes de operación, los movimientos terroristas quedarían inactivos. Se probó también que la inteligencia militar debía jugar un papel decisivo en la infiltración de la militancia y los cuadros. Se probó igualmente que la adhesión de la civilidad era crucial para minar la propagación del terrorismo. Y se probó que las rondas campesinas podían ser una manera efectiva de apoyar la lucha armada en el ande. Las Fuerzas Armadas se concentraron en los puntos más vulnerables y consiguieron que organizaciones de la sociedad tomaran la iniciativa y apoyaran en los frentes externos y más alejados de la dirigencia.

El 12 de setiembre de 1992 se dio el golpe de gracia a Sendero Luminoso con la ubicación y detención de Abimael Guzmán. Desde entonces, los militantes y la organización han quedado virtualmente desarticulados y sin capacidad visible de reorganización. La lucha, aunque dista de haber terminado, ha conseguido un notable logro. La confianza y la paz tienen niveles aceptables para el desarrollo y la prosperidad. A partir de setiembre de 1992, las ciudades del país duermen sin los desasosiegos ni los despertares violentos de los bombazos. Hay, aparentemente, la tranquilidad suficiente que permite a sus habitantes conducir normalmente sus actividades sin la amenaza ni la violencia terrorista.

4. *El saldo por cubrir: la paz incompleta*

Visto que el terrorismo parece estar bajo control, se justifica la pregunta ¿y ahora, qué? ¿Podemos continuar nuestras vidas como antes? Algo que enseña la experiencia por la que pasamos durante el período de amenazas terroristas es la tremenda fragilidad de nuestro régimen político, que fue inoperativo durante por lo menos una década para tomar las medidas oportunas y eficaces para controlarlo. Nuestras Fuerzas Armadas también cargan con el pasivo, porque no estuvieron preparadas para comprender el tipo especial de amenaza que este terrorismo significaba, ni para reaccionar sin esperar tanto como 8 ó 9 años antes de diseñar el Manual de lucha antisubversiva. Nuestra sociedad y nuestra cultura demostraron también estar incapacitadas para eliminar a tiempo situaciones exageradas, de abuso, de asimetría,

en las que se siembra, prende y se expande el terrorismo. Por eso, ¿ahora, qué? ¿Otra vez *business as usual*? ¿No habrá que cambiar nada?

4.1 Persisten formas marginales de terrorismo

No obstante que está bajo control, el terrorismo no ha desaparecido. Hay actos terroristas que reclaman la atención de los sistemas de inteligencia en el Perú, y es importante no pasar por alto este hecho. El terrorismo sigue activo en el Perú. La Policía y las Fuerzas Armadas conocen de las acciones destructivas que aparecen aún como lunares en el mapa del Perú. Por eso es necesario mantener alerta nuestra comprensión y ágiles nuestros mecanismos de respuesta.

Parece ser que se ha formado un nuevo grupo que reemplaza a Sendero Luminoso, denominado Movimiento Revolucionario "Nuevo Perú", cuyos integrantes son quienes no apoyan la capitulación de Abimael Guzmán y su invocación al "Acuerdo de Paz" formulado en las dos cartas que él y Elena Iparraguirre dirigen al presidente Fujimori. De igual forma, son expresión de la actividad terrorista que mantiene su adhesión a Guzmán, y la que ha optado por la disidencia y reconfiguración del movimiento, las acciones de coordinación que realizan en los conos de Lima, y la actividad de sabotaje, propaganda y agitación que se lleva a cabo en el interior del país (Paez 1994, 235-257).

La paz no es completa. El saldo parece favorable, pero es importante no perder de vista los contextos y las circunstancias que pueden facilitar su recomposición o regeneración en otras formas.

5. *¿El balance? Las tareas por cumplir*

5.1 Tareas en el campo de seguridad

5.1.1 Acción militar

Debe continuar la lucha sin repliegue en las zonas en las que sigue la actividad armada de los grupos disidentes de Sendero Luminoso. Existe justificación para la intervención militar donde hay grupos armados que amenazan al Estado y a la sociedad con fines sediciosos

La acción militar debe ser complementada adecuadamente dentro del régimen de defensa nacional. En este contexto es conveniente acentuar la labor de inteligencia en asentamientos humanos, en especial en las organizaciones populares y gremiales (ambulantes incluidos) que se han convertido en los nuevos objetivos de la infiltración del terrorismo, en los cuales esperan encontrar los nuevos miembros de sus cuerpos de lucha.

El solo hecho de proponer o justificar la acción militar, sin embargo, no significa que las Fuerzas Armadas tienen el campo expedito para la reducción de la vida civil a un apéndice del cuartel. La tentación siempre ha sido grande para las Fuerzas Armadas que, en su propósito de intervenir para asegurar el completo cumplimiento de sus objetivos, integran aspectos no específicamente militares dentro de su esfera. Es importante que la vida militar mantenga la adecuada perspectiva de su papel y función en la sociedad. Las Fuerzas Armadas no son tutoras de la vida civil.

5.1.2 Seguridad descentralizada

La descentralización de la seguridad significa que sean las provincias las que se hagan cargo, por completo, de la labor de policía. El gobierno central puede reservar para sí competencias policiales relativas a la seguridad nacional a una policía integrada al sistema de defensa nacional. Pero a los gobiernos locales les debe corresponder la obligación de garantizar la seguridad de sus poblaciones. Ésa es la normal expectativa de los pueblos, que anhelan gobiernos que los representen y no que les impongan un orden exógeno. Para ellos la imposición es una forma política patológica.

Si el objetivo es que los gobiernos locales de las provincias asuman la función policial de modo pleno, quiere decir que el sistema de selección, reclutamiento y adiestramiento de la Policía debe coincidir con el principio y metas de política nacional. Esto es, que la función policial y el gobierno local se ejerciten democráticamente. El punto central es que la descentralización de la Policía significa la democratización de la sociedad y la inclusión más plena de formas plurales en todo el territorio.

5.1.3 Promoción de la inversión privada en seguridad

Una de las razones por las cuales el Perú ha llegado a niveles peligrosos de violencia en la lucha contra el terrorismo es la imprevisión de la empresa privada respecto del nicho y la necesidad económica de seguridad.

Entre los aspectos que pueden dar lugar al refinamiento de la seguridad en materia privada y que además significan un enorme reto tecnológico se encuentra la previsión de la seguridad en materia del manejo informático de los procesos de las instituciones. Con el mayor desarrollo de la educación informática también crecerán las perspectivas para distorsiones de carácter delictivo, que pueden llegar a representar una amenaza no solamente para las empresas u organismos, privados o públicos, sino para la sociedad en general.

Dadas las nuevas formas de terrorismo financiero o productivo, además de las formas ya conocidas, es indispensable prever el desarrollo de servicios de investigación de casos de incursión de *hackers* y *crackers* en los sistemas de bancos, laboratorios, ministerios y otras entidades. Ya sea porque pueden producirse casos de robos

de dinero mediante la manipulación de claves de seguridad en cuentas particulares o en tarjetas de crédito, como por el acceso que puede tenerse a los procesos de seguridad personal, organización institucional, fórmulas industriales, historias clínicas, etc.

5.1.4 Desmilitarización de la vida política

Establecido el papel que debe cumplir la fuerza armada, queda pendiente la desmilitarización de la vida social en todos los lugares y casos en los que las Fuerzas Armadas han invadido esferas propias de la vida civil. Además de la recuperación de su autonomía institucional, lo que supone eliminar la intromisión del gobierno en la designación de los altos mandos militares de la oficialidad superior, otras acciones importantes son las siguientes:

- i) La recuperación política plena de la autoridad por parte del poder civil en las zonas bajo régimen de excepción, en las que la ley dispone que deben estar bajo el comando político-militar.
- ii) La desmilitarización de la justicia mediante la recuperación plena, aunque gradual, de la atribución jurisdiccional por parte de los tribunales ordinarios.

5.1.5 Sanción a militares y policías por violación de los derechos humanos

De acuerdo con el concepto de seguridad, quienes yerran en materias que perjudican a la sociedad no deben quedar impunes. Desalienta tremendamente a quienes desean creer que es posible vivir en una sociedad civilizada, que los agentes del orden público sean exonerados de la aplicación de las normas que penan los excesos y los delitos.

Hasta el orden tiene un límite. No es bueno ni justo el orden a cualquier precio. La concesión de impunidad se convierte en una forma de corrupción que consiste en avalar la violencia que se comete en nombre del orden. La impunidad de la violencia cometida por militares y policías es un estigma para la comunidad, independientemente de que se trate de una sociedad democrática o colonial, moderna o tradicional.

5.1.6 Eliminación del narcotráfico

El financiamiento de algunas actividades terroristas ha provenido del narcotráfico. Este aspecto determinó la inclusión de su eliminación en la estrategia contrasubversiva. La alianza entre el terrorismo y el narcotráfico es doblemente dañina, debido a que se desarrolla una dinámica de reforzamiento de las activida-

des ilícitas de ambos grupos. El narcotráfico financia a la subversión, y el terrorismo protege a los traficantes que los subvencionan.

El problema del narcotráfico, sin embargo, tiene una naturaleza *sui generis*, que no admite reducción. Son males que obedecen a diferentes etiologías económicas, morales, políticas y sociales. En cuanto coinciden en la interrelación y el auspicio recíproco de sus actividades deben continuar los esfuerzos del Estado para eliminar los enlaces y dividir la influencia que tienen uno con el otro.

5.2 Tareas en el campo político y económico

5.2.1 Educación de ciudadanos para una sociedad plural

La promoción y el reforzamiento de hábitos de convivencia y solidaridad son esenciales a la vida civil, pero a esa solidaridad se llega entrenando a niños y jóvenes a descubrir su propia madurez. La mejor forma de crear ciudadanos responsables es entrenarlos a solucionar problemas y a proponer soluciones formando parte de ellas. Si el problema estriba en que no tenemos suficiente conciencia ciudadana, eso revela que la escuela ha fallado en formar ciudadanos responsables. Si la escuela es parte del problema los alumnos deben ser parte de la solución.

5.2.2 Democratización de la sociedad y del poder

En tanto no contemos con hábitos políticos apropiados para ese régimen democrático, nuestra vida política no tendrá estilos democráticos. En tanto la democracia representativa no sea complementada con formas de democracia sustantiva que aligeren y no estancuen la dinámica de la legitimidad y de las consultas sobre las más grandes e importantes decisiones de la comunidad, se carecerá de una sociedad con capacidad regenerativa. La cultura y las instituciones democráticas reinventan y refundan la vida en comunidad.

El Perú no ha pasado aún por el *glasnost* de su vida política. El sinceramiento de la actividad de los gobernantes inspira confianza y credibilidad en el gobierno. Democratizar el gobierno significa acercarlo a la comunidad, reconocer que el Estado está al servicio de ella y que por ella tiene razón y sentido. Por lo tanto, los servidores del Estado, en todo nivel, no pueden cumplir bien su función si creen que el ciudadano es un estorbo y que su conducta no debe tener controles.

5.2.3 Fomentar el desarrollo del mercado en el *hinterland* peruano

Si es cierto que un factor que favorece el prendimiento del terrorismo es la deficiencia en el mercado laboral y la masificación y hacinamiento en la ciudad, es necesario priorizar el área más deprimida, que puede tener mejores posibilidades para absorber la

oferta de mano de obra y en la que, además, existen mayor cantidad de recursos sin suficiente explotación.

El acceso al mercado supone progresivamente la mayor facilidad a las ventajas del crédito, de la tecnología, la electricidad, la educación, y la salud. Al Estado le corresponde desarrollar la infraestructura de transporte y su mantenimiento; facilitar la construcción de aeropuertos y la concesión de rutas aéreas; así como la expedición de dispositivos que faciliten los trámites administrativos, contables y registrales para la titulación de tierras y la constitución y operación de empresas agrarias y agroindustriales. Estas actividades básicas de infraestructura requieren el complemento de las normales responsabilidades que le corresponden en materia de seguridad en el orden público, la educación y la salud.

5.2.4 Fortalecimiento de la asistencia a la extrema pobreza

La extrema pobreza tiene enormes dificultades para acceder al mercado de bienes de consumo, de crédito y de trabajo. Éste es un hecho inocultable e indisimulable. Negarlo sería un escándalo imperdonable, mayor aún sugerir que su desaparición es cosa de tiempo, y cínico proponer que para eliminarla lo responsable es iniciar programas de planificación familiar y control de la natalidad.

La pobreza no es algo que deba llamar a la jactancia a nadie, y ni los modelos ni las ideologías se apiadan de quienes no tienen cómo curar su salud, cómo calmar el hambre, dónde descansar el sueño, cómo cubrirse contra el frío. Estos hechos son parte de la misma sociedad que tiene acceso a los sistemas de compras tecnológicamente más sofisticados, con estratos en rangos adquisitivos dentro de los más altos niveles internacionales, con acceso a múltiples formas de crédito, sin problemas de ropero, refrigerador, transporte ni vacación.

5.2.5 Apoyo para el retorno de los desplazados

Los desplazados son quienes huyeron de sus propiedades y de su tierra para no perder la vida durante los períodos más agudos de influencia del terrorismo en el campo. No son migrantes regulares que viajan a la ciudad buscando distintas oportunidades para prosperar y alcanzar su bienestar. Los desplazados no tenían la opción de permanecer.

Hubo algunos casos en los que el gobierno apoyó el retorno. No obstante, muchos de los que vuelven están de regreso en la ciudad al poco tiempo. El hecho es que no encuentran las condiciones apropiadas para continuar sus vidas como lo hicieron antes de su desplazamiento. Otros no vuelven porque consiguen establecerse y ocuparse en los lugares que los hospedaron. Y unos más vuelven pero lo hacen sólo de modo transitorio, con el fin de aprovechar su estancia en la urbe para afirmar vínculos de carácter comercial que les permitan mejorar. La mayoría, sin embargo, es

gente que no regresa porque todavía hay rezagos de influencia terrorista o porque el grado de destrucción material y humana ha sido tal que la comunidad en la cual vivieron ya no puede rehacerse.

No es suficiente transportar gratuitamente a los desplazados a su tierra. Muchos no encontrarán sus casas, otros no encontrarán a los familiares que no alcanzaron a huir. La reconstrucción es más que una simple e improvisada prótesis o reimplante físico en la geografía. De manera que sin apoyo adicional el retorno más puede resultar un acto cruel que una solución satisfactoria. El regreso de los desplazados debe formar parte de una estrategia.

El medio más eficaz podría ser el auspicio de la participación de organismos no gubernamentales que diseñen y ejecuten, junto con la población afectada, los proyectos de desarrollo que faciliten la re-creación de las comunidades suspendidas en el espacio y el tiempo. A través de los proyectos es posible diseñar incentivos que permitan recuperar la utilidad de los talentos y habilidades de las personas afectadas, con plena voluntad de rehacer las vidas en sus comunidades y en la tierra de sus ancestros.

Bibliografía

Banco Mundial (1994), *Peru at the Crossroads*.

DESCO (1989), *Violencia política en el Perú 1980-1988*, Lima: DESCO.

Montesinos Torres, Vladimiro (1994), "El sistema de inteligencia nacional y la subversión en el Perú", originalmente publicado en la revista *Comando en Acción*, y reproducido en el Suplemento Especial del diario *La República*, Lima: 7 de junio de 1994, pp. 15-19.

Paez Warton, José (1994), *Desafíos a la planificación: Perú 1992*, Lima.

Strong, Simon (1992), *Sendero Luminoso el movimiento subversivo más letal del mundo*, Lima: Perú Reporting.

Tapia, Carlos (1997), *Las Fuerzas Armadas y Sendero Luminoso: dos estrategias y un final*, Ideología y Política N° 8, Lima: IEP.

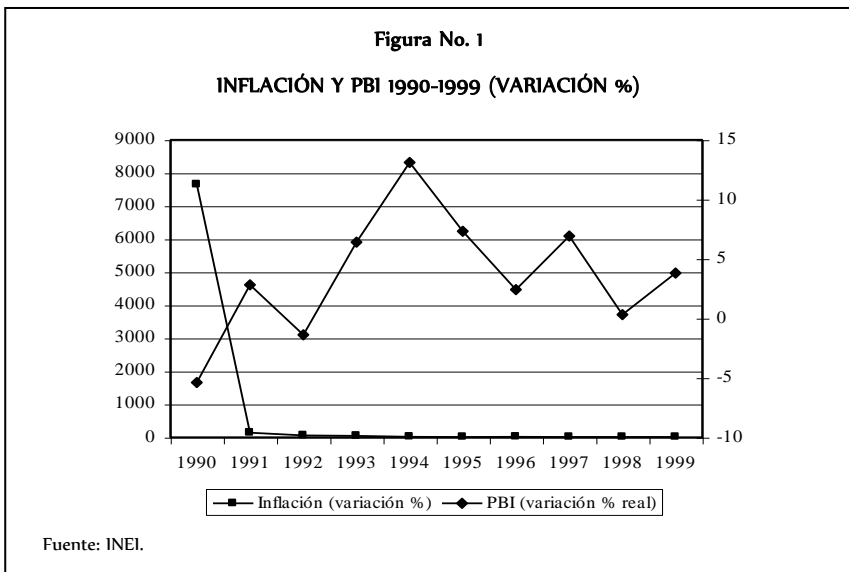
3. El programa de estabilización

Martha Rodríguez, José Valderrama y Julio Velarde

El programa de estabilización puesto en marcha en agosto de 1990 consiguió su objetivo central de eliminar la hiperinflación. Asimismo, conjuntamente con las reformas estructurales llevadas a cabo, permitió sentar las bases para un crecimiento sostenido.

El proceso de estabilización peruano se ha caracterizado por un continuo, aunque quizás relativamente lento, descenso de la tasa de inflación. Al mismo tiempo, con excepción del año 1992, durante los últimos siete años, el nivel de actividad económica ha tenido un comportamiento positivo aunque con tasas de crecimiento relativamente fluctuantes.

La inflación que en 1990 alcanzó el 7,650%, bajó a 139.2% en 1991, para luego descender gradualmente hasta alcanzar 6% en 1998. De otro lado, el Producto Bruto Interno (PBI), que tuvo un pobre desempeño entre 1990 y 1992, con una caída promedio de 0.8%, alcanzó una tasa de crecimiento promedio de 7.2% entre 1993 y 1997, para luego experimentar una desaceleración inducida por la crisis financiera internacional durante 1998 y 1999 (ver Figura No. 1).



Estos resultados han sido determinados por distintos factores, que van desde las condiciones iniciales en las que se aplicó el programa de estabilización, el conflicto de

ciertos objetivos que enfrentó la política económica, la velocidad y secuencia de las reformas, hasta los choques externos.

Es evidente que los casi nueve años del proceso de estabilización están llenos de detalles de política económica; sin embargo, se pueden distinguir tres etapas amplias en dicho proceso. La primera comprende la puesta en marcha del plan de estabilización de agosto de 1990 y sus primeros resultados. La segunda, entre marzo de 1991 y diciembre de 1993, es aquella en la que se aceleraron las reformas estructurales y en la que la política económica enfrentó ciertos dilemas, particularmente en el campo monetario cambiario. La tercera etapa correspondería al proceso de consolidación de la estabilización, desde 1993 hasta 1997. Y, finalmente, el período reciente entre 1998 y 1999, en el que la economía peruana estuvo sujeta a fuertes choques externos.

A continuación se analizan los principales rasgos de cada una de estas etapas en el proceso de estabilización. Previamente se describen las condiciones iniciales en las que se aplicó el programa y, finalmente, se extraen algunas lecciones de la experiencia peruana.

1. La situación económica en julio de 1990

Durante la segunda mitad de la década del ochenta, se aplicó una política económica de corte populista que desencadenó un proceso hiperinflacionario y produjo la más grave crisis experimentada por la economía peruana.

A diferencia de las hiperinflaciones históricas, la hiperinflación peruana fue inducida por una política expansiva en un marco de controles generalizados de precios. Con la intención de evitar que la tasa inflacionaria se elevara, los precios de los combustibles y servicios públicos se mantenían congelados generándose con ello un creciente déficit fiscal financiado con creación de dinero.

Con el mismo propósito, se mantenía un fuerte retraso en el tipo de cambio importador, al mismo tiempo que para no perjudicar excesivamente a los exportadores se devaluaba el dólar exportador, con lo cual se generó un déficit cuasi-fiscal, producto de la diferencia cambiaria. Asimismo, se subsidiaron las tasas de interés de la banca de fomento y se concedió un volumen creciente de créditos con recursos del Banco Central.

Cuando los controles se hacían insostenibles, se decretaban ajustes parciales de los precios controlados (los denominados “paquetes”), los cuales no sólo no eliminaban los desequilibrios fundamentales sino que generaban más bien una creciente erosión de la credibilidad en el gobierno.

La situación explotó en setiembre de 1988, cuando la inflación mensual llegó a 114%. Entre noviembre de 1988 y junio de 1990, la tasa de inflación se mantuvo en un promedio mensual del orden del 30%.

En el período que precedió el cambio de gobierno, se trató de impedir un salto muy grande en el tipo de cambio y en el ritmo inflacionario, para así trasladar los costos del ajuste al próximo gobierno. Con este objetivo se siguió una política de freno monetario, de retraso del tipo de cambio oficial, de aplazamiento de la corrección de los precios públicos y de acumulación de retrasos en los pagos fiscales.

Hacia julio de 1990, debido a un encaje marginal de 80% y a la postergación del pago de la remuneración al encaje, que se tradujo en una tasa marginal efectiva de encaje superior al 100%, las tasas activas reales de interés se situaron en niveles bastante elevados. Esto llevó al deterioro de la situación financiera tanto de las empresas como del sistema financiero. Por otro lado, los fuertes retrasos en el tipo de cambio oficial y en los precios públicos resultaban insostenibles y reclamaban una pronta decisión que evidentemente iba a llevar a una fuerte inflación correctiva. En el Cuadro No. 1 se muestran los principales indicadores macroeconómicos en 1990.

Cuadro No. 1

PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS - 1990

	Inflación interna (variación %)	Devaluación realizada (variación %)	Ingresos Gov. Central (% PBI)	Gastos Gov. Central (% PBI)	Resultado económico del sect. púb no financ. (% PBI)	Balanza en cuenta corriente (millones de US\$)	Capitales de largo plazo (millones de US\$)
1990-I	124.6	32	5.6	12.6	-11.8	-578	212
1990-II	160	289.6	5.7	15.7	-11.6	-339	197
1990-III	823	504.5	7.2	11.4	-4.2	-189	196
1990-IV	43.6	23.9	9.9	12.2	-2.8	-169	178

Fuente: Memoria 1991 del Banco Central de Reserva del Perú.

En resumen, en julio de 1990 la economía peruana mostraba enormes desequilibrios fundamentales derivados de un déficit fiscal persistente financiado enteramente por emisión monetaria y de la fuerte distorsión que existía en los precios administrados por el gobierno. La disminución dramática en la recaudación fiscal al 4% del PBI no podía sostener el gasto mínimo que se requería para que el gobierno y las empresas públicas operaran. De esta manera, en ausencia de fondos externos, el déficit fiscal se financiaba a través de la creación de dinero.

A esto se agregaban otras fuentes de emisión monetaria, como los tipos de cambio múltiples, los créditos subsidiados al sector agrícola y la remuneración al encaje de los bancos en el Banco Central. Este último factor se convirtió en importante fuente de emisión, dada la alta tasa de encaje y la alta tasa de interés.

Asimismo, la actividad económica estaba estancada, las reservas internacionales se habían agotado y el país se encontraba aislado de la comunidad financiera interna-

cional. En este cuadro de crisis generalizada, se había perdido totalmente la credibilidad en la política económica del gobierno.

2. El programa inicial de agosto de 1990

El anuncio de las nuevas medidas económicas que se esperaban para el 28 de julio, se realizó once días después. Esta demora, que resultó costosa para la economía, respondió tanto a que si bien había consenso en acabar frontalmente con la inflación, no se tenía un plan claro de cómo hacerlo, como a que el gabinete ministerial había terminado de definirse sólo unos cuantos días antes del 28 de julio.

El programa de estabilización del 8 de agosto fijó como objetivo central la reducción drástica de la inflación. Para este fin, el programa contempló, como elemento principal, la eliminación de los desequilibrios fundamentales en la economía, lo cual implicaba la eliminación del déficit fiscal, un adecuado control monetario, la unificación y estabilización del tipo de cambio, y la corrección y estabilización de los precios públicos. Estas correcciones serían radicales, dentro del esquema de un programa de “shock”. De esta manera se buscaba cambiar radicalmente las expectativas, romper con el pasado y generar credibilidad entre los agentes económicos.

2.1 Principales medidas

Para el cierre total de la brecha fiscal se diseñó un programa fiscal de emergencia que consistía en la instauración de impuestos extraordinarios de fácil recaudación, la eliminación de la mayor parte de las exoneraciones tributarias y el incremento de los precios públicos.

Así se elevó en 34 veces el precio de los combustibles, el cual incluía un impuesto selectivo al consumo, se estableció un impuesto temporal del 10% a las exportaciones, y un impuesto extraordinario del 1% sobre el patrimonio, se redujo el impuesto general a las ventas de 18% a 14%, al mismo tiempo que se eliminó la mayor parte de las exoneraciones tributarias y arancelarias.

Asimismo, se creó un Comité de Caja que fuera autorizando los gastos de acuerdo con las disponibilidades de recursos fiscales. Se planteó inicialmente que por este Comité de Caja también pasaran las empresas públicas. Este programa fiscal fue reconocido como de emergencia, el cual sería empalmado en unos noventa días con una reforma tributaria integral.

Con relación a la política monetaria, el Banco Central otorgó un crédito puente inicial destinado a cubrir los gastos de los incrementos salariales, dado que los ingresos fiscales adicionales que se esperaban de las nuevas medidas no se producirían de inmediato. El gobierno se comprometió y cumplió con devolver este crédito puente en menos de 30 días. Además, el gobierno asumió el compromiso de no solicitar financiamiento alguno por parte del Banco Central. De esta manera, la política monetaria contemplaba limitar la emisión a la que procedía de la compra de divisas. No se contemplaba ningún crédito interno, con excepción del crédito puente inicial al gobierno.

De otro lado, se mantuvieron los topes en las tasas de interés, que por ley le correspondía fijar al Banco Central. Como estos topes resultarían elevados con respecto a los que se esperaban después del ajuste, se buscaba que en la práctica las tasas de interés fueran libres. Adicionalmente, se redujo el encaje marginal de 80% a 64%, para luego ir disminuyéndolo progresivamente.

En cuanto a la política comercial, además del impuesto temporal a las exportaciones, se redujo sustancialmente el CERTEX. Se eliminó la mayor parte de exoneraciones arancelarias, prohibiciones y barreras paraarancelarias. Con respecto a la estructura arancelaria, se diseñó una estructura que reducía las 32 tasas que existían (entre 0% y 108%) a sólo tres tasas de 15%, 25% y 50%; sin embargo, debido a presiones se agregó una sobretasa adicional del 10%. Esta estructura recién se puso en marcha a fines de setiembre.

En el campo salarial, se otorgó una bonificación a los trabajadores equivalente al 100% del nivel de los salarios de julio. El salario mínimo se elevó de 4 a 16 millones de intis en agosto y a 25 millones en setiembre. Con respecto a los trabajadores

públicos, se prohibió conceder nuevos aumentos en las empresas públicas hasta diciembre.

Uno de los aspectos que concitó las mayores discusiones fue el manejo cambiario. En esencia se trataba de escoger entre las opciones de un tipo de cambio fijo que sirviera como un ancla de las expectativas inflacionarias, y un sistema de flotación del dólar, en el cual el Banco Central fijara metas monetarias que sirvieran como el ancla de las expectativas.

La comparación entre ambas opciones es un tema que ha sido y sigue siendo ampliamente discutido en la literatura económica, por lo que no existen conclusiones definitivas. La superioridad de un esquema frente al otro depende de las condiciones iniciales en las que se aplique, la rigidez de expectativas, los factores inerciales y el grado de credibilidad, entre otros aspectos.

En el caso peruano, la opción de fijar el precio del dólar significaba la unificación del tipo de cambio a un nivel tal que implicara un sobreajuste (*overshooting*) del mismo. Esto con el objeto que se ubicara por encima de la paridad cambiaria y fuera creíble. La segunda opción contemplaba un nivel de tipo de cambio determinado por el mercado dentro de un sistema de flotación sucia con intervención del Banco Central. Ambas alternativas significaban distintos niveles del tipo de cambio que sería utilizado para calibrar los incrementos de los precios públicos.

Si bien la primera propuesta tenía las ventajas de lograr un nivel de tipo de cambio que sería más creíble, propiciar un incremento mayor en la demanda real de moneda nacional y, además, preservar la competitividad del sector transable de la economía implicaba ajustes en los precios públicos mucho más drásticos y la convalidación de los adelantos en los precios privados que se habían producido antes del programa, debido a la demora en anunciar las medidas y los rumores que circularon sobre el nivel del tipo de cambio.

Sin embargo, el alto nivel del tipo de cambio que se requería en esta alternativa tenía el alto riesgo de no ser sostenible en el tiempo e iba a contribuir a una monetización excesiva que hacía peligrar el éxito de la lucha contra la inflación. De otro lado, la inflación inicial mayor que hubiera provocado el *overshooting* cambiario, no garantizaba en modo alguno la ganancia en la paridad cambiaria y resultaría en una contracción más fuerte de la liquidez real y en una recesión inicial más severa. Dado lo costoso del ajuste inicial y la incertidumbre con respecto a la tensión social que hubiera podido generarse, este *overshooting* representaba un curso de acción muy riesgoso.

La segunda propuesta tenía la ventaja de realizar el ajuste a una inflación menor; de esta manera, la remonetización de la economía sería más manejable. No obstante, esta propuesta implicaba que el nivel de tipo de cambio que se podía estimar no sólo fuera incierto, sino que también existía el riesgo de que no pudiera ser sostenible por un período prolongado y que, por lo tanto, se requirieran ajustes posteriores tanto en el tipo de cambio como en los precios públicos. Al ser un tipo

de cambio menos creíble en una perspectiva de mediano plazo, los agentes percibirían la necesidad de correcciones continuas en el futuro.

Es importante recalcar que, dados los cambios tan drásticos que se debían efectuar en la economía, todas las proyecciones del tipo de cambio, de los precios públicos y de los efectos esperados en el corto plazo, resultaban en el mejor de los casos “adivinanzas educadas”.

Teniendo en cuenta estos factores se decidió aplicar un sistema intermedio, pero que a lo largo de los años ha puesto distintos grados de énfasis sobre los agregados monetarios y el tipo de cambio.

Es así que al inicio del programa de estabilización se puso énfasis en una meta cambiaria. Esta decisión estuvo influenciada fundamentalmente por las condiciones que existían en el momento de implementar el programa de estabilización.

Estas condiciones se referían principalmente a la magnitud de los desequilibrios fundamentales y a la falta de credibilidad de los agentes económicos. Es decir, las correcciones de los precios públicos para cerrar la brecha fiscal y del tipo de cambio eran considerables, y tuvieron que realizarse en un contexto en el cual en la memoria de los agentes económicos estaban frescos los intentos fallidos de estabilización durante los dos años hiperinflacionarios previos a la aplicación del programa de estabilización. Estos intentos en esencia habían estado dirigidos a disminuir el déficit fiscal mediante la corrección parcial de los precios públicos. Los ajustes incompletos en un contexto de falta de credibilidad habían hecho abortar dichos esfuerzos de estabilización.

En este contexto resultaba riesgoso el atarse a un ancla cambiaria, pues para ser creíble habría sido necesario aplicar un *overshooting* de una magnitud considerable, teniendo en cuenta el tamaño de los desequilibrios existentes. Al mismo tiempo, establecer un ancla monetaria rígida en un contexto de una inflación correctiva inicial considerable hubiera resultado sumamente recesivo e insostenible en el tiempo.

El sistema híbrido adoptado consistió en unificar el mercado cambiario y fijar una meta inicial del tipo de cambio, que significó una devaluación del orden del 50% con relación al tipo de cambio paralelo tres días antes del programa, pero estableciéndose además una trayectoria no anunciada del tipo de cambio hacia la meta definida.

Bajo este sistema, aunque la oferta monetaria resultaba endógena, se estimaba que existía poco riesgo de una expansión excesiva del dinero que pudiera hacer peligrar la reducción de la inflación. Esto debido a la significativa “licuación” inicial de los saldos reales como consecuencia de la elevada inflación correctiva derivada de los reajustes de los precios públicos.

Se inició la intervención del Banco Central en el mercado cambiario, con una cotización inferior a la meta. El tipo de cambio que se utilizó para calibrar los precios públicos fue de 0.45 soles/dólar. El Banco Central salió a comprar con un tipo de cambio inicial de 0.33 soles con el objeto de permitir un manejo más prudente de la

remonetización. Se buscaba además que las empresas trataran de hacer caja liquidando sus inventarios más que vendiendo sus divisas en el momento inicial. Es decir, se aprovechó la fortísima caída de la liquidez real, las tasas de interés reales activas elevadas y un tipo de cambio menor al previsto en el futuro cercano, para propiciar una deflación, contrarrestándose así al menos parcialmente los adelantos de precios ocurridos antes de la aplicación del programa. De otro lado, el que los agentes económicos conocieran el tipo de cambio meta para el futuro cercano, favorecía la coordinación de los precios, funcionando como un ancla nominal.

De otro lado, el Banco Central prefirió no anunciar la trayectoria del tipo de cambio, ni adquirir el compromiso de que éste se mantuviera después de alcanzar la meta. Si bien esta decisión debilitaba los beneficios de la visibilidad y estabilidad del ancla, permitía al Banco una mayor flexibilidad en la política monetaria cambiaria, teniendo en cuenta la ausencia de credibilidad que existía y la incertidumbre sobre los valores de equilibrio de las variables fundamentales en momentos en los que la economía salía de la hiperinflación. Es decir, se evaluó que el costo de no cumplir con un compromiso cambiario hubiera sido mayor que el de no tener anclas fijas.

Este esquema duró hasta fines de setiembre, alcanzándose la meta fijada para el tipo de cambio, aunque se mantuvo cierto ruido alrededor del valor fijado.

2.2 Control monetario y sorpresivo choque fiscal

A fines de setiembre, se volvió a evaluar la selección de anclas, y se optó por un ancla monetaria relativamente flexible y no anunciada; el objetivo era una reducción paulatina en la tasa de crecimiento de la base monetaria.

Fueron tres los argumentos principales que respaldaron esta decisión. En primer lugar, a medida que los saldos reales monetarios se aproximaban al nivel que tuvieron antes de aplicado el choque, existía el riesgo que de continuar con la misma tasa de monetización, ésta podría resultar excesiva. En segundo lugar, no había la certeza de que el tipo de cambio escogido fuera de equilibrio y, en consecuencia, había que dejar la posibilidad que éste se ajustara. Finalmente, y quizás el argumento más importante, fue que aún había incertidumbre sobre la capacidad del Banco Central para resistir las presiones de financiamiento al gobierno central o a la banca de fomento.

El ritmo de monetización debía ser revisado permanentemente de acuerdo con la posible evolución de la demanda por dinero. De esta manera, el Banco Central, que había estado comprando divisas en el mercado interbancario en cantidades necesarias para mantener la evolución del tipo de cambio hacia la meta prevista, debía entrar a fijar cantidades de acuerdo con el programa monetario establecido.

En este aspecto se presentaban dos problemas para el Banco Central. Por un lado, estaba la estimación del incremento en la demanda de dinero con el objeto de

fijar los límites de expansión monetaria. Por otro lado, estaba el sostenimiento del tipo de cambio en un nivel que no afectara significativamente la competitividad de las exportaciones.

En las primeras cinco semanas de aplicado el programa, se produjo una deflación del 30%. La deflación producida duró hasta la tercera semana de setiembre. Durante este período de "turbulencia" que se produjo al liberarse los precios que anteriormente habían sido controlados, y ante un cambio radical en las reglas de juego, muchos de los agentes económicos encontraban difícil la fijación de sus nuevos precios. Al comienzo mantuvieron precios altos o no realizaron transacciones, para después ir disminuyendo sus precios tratando de liquidar sus inventarios.

Lamentablemente este proceso de deflación no fue reforzado por acciones complementarias; muchos precios privados se mantuvieron en niveles excesivos debido a la demora que hubo en aplicar la reforma comercial, y en comunicar mejor los elementos básicos del programa para favorecer la coordinación de las decisiones privadas en la fijación de precios.

De esta manera se perdió el momentum; muchos precios se mantuvieron altos e incluso algunos comenzaron a recuperarse, particularmente los de los alimentos. Asimismo, contribuyó a este resultado la demora en la definición de la nueva estructura arancelaria y la política salarial que se aplicó, y que no fue la prevista en el diseño inicial del programa. Los reajustes de salarios fueron realizados por encima de la tasa de inflación y las cláusulas de indexación de los salarios privados en la práctica no fueron eliminadas.

A pesar de esto se consiguió una significativa reducción de la tasa de inflación. Ésta, que alcanzó 397% en agosto, bajó a 13.8% en setiembre, a 9.6% en octubre, y a 5.9% en noviembre.

De otro lado, tal como se había previsto, la caída inicial de los saldos monetarios reales provocó una fuerte recesión. En setiembre, la producción global estaba 25% por debajo del mes de julio (mes anterior a la aplicación del programa de ajuste). Sin embargo, en los meses posteriores, el PBI se recuperó paulatinamente; en noviembre, el nivel de producción estaba ligeramente sobre el de julio y 1.3% sobre el de junio.

En cuanto al tipo de cambio, entre el 13 de agosto y fines de setiembre de 1990, se produjo una devaluación del 40%, al mismo tiempo que el Índice de Precios al Consumidor (IPC) cayó en 15%. Simultáneamente se produjo una acelerada remoneterización mediante la compra de divisas del Banco Central de Reserva en el sistema bancario, que se reflejó en un aumento de la emisión de 396% entre fines de julio y fines de setiembre. De otro lado, las tasas de interés activas cayeron de un promedio de 59.93% mensual en julio a 10.89% en octubre.

No obstante, estos resultados positivos de los cuatro primeros meses se truncaron por un nuevo choque de precios públicos. En la primera semana de diciembre, el Ministerio de Economía, en forma sorpresiva, elevó el precio de los combustibles en

66%. Este intento de aumentar los ingresos tributarios se derivó del incremento en la presión de gasto fiscal originado por el reinicio de los pagos de la deuda externa en octubre de ese año, y el pago de gratificaciones salariales de diciembre.

Sin embargo, el choque de precios públicos terminó reduciendo los ingresos fiscales reales que habían venido mostrando una significativa recuperación. Así, en noviembre de 1990, los ingresos fiscales en términos reales habían crecido en 30% con relación a octubre, mientras que en la primera quincena de diciembre los ingresos fiscales habían sido mayores en 40% en términos reales con relación a similar período del mes anterior. El rebrote de la inflación y la recesión que se produjo determinaron que la recaudación fiscal cayera en términos reales en diciembre, frente al mes anterior.

La corrección del precio de los combustibles se dio algo después de un incremento en la emisión que no derivó de la compra de dólares, y que respondió más bien a la existencia de ciertas rigideces heredadas de la política monetaria que se había estado aplicando antes de poner en marcha el programa de estabilización. Éste fue el caso del apoyo que el BCR tuvo que brindar al Banco Agrario en los primeros meses de estabilización, mientras se decidía su liquidación, y la eliminación del stock de certificados de libre disponibilidad (CLD) denominados en dólares, que podían ser utilizados para importaciones. Este stock de CLD alcanzaba US\$180 millones a fines de octubre de 1990, y su redención implicó un aumento del 28% de la base monetaria existente a fines de setiembre.

Estos factores en su conjunto determinaron que la inflación que había bajado a 5.1% en noviembre, alcanzara 23.7% en diciembre de 1990 y 17.8% en enero de 1991. Estos resultados se derivaron básicamente del resurgimiento de las expectativas inflacionarias ocasionado por la aplicación de este paquete. Como consecuencia, el Banco Central tuvo que aplicar una política monetaria más restrictiva para evitar un rebrote inflacionario. La restricción monetaria truncó la reactivación económica y generó una caída del tipo de cambio real de 24.8% entre noviembre de 1990 y marzo de 1991.

3. Profundización de las reformas, volatilidad cambiaria y lento descenso de la inflación: 1991-1992

Durante 1991 y 1992 se puso un fuerte énfasis en la profundización de las reformas estructurales. Sin embargo, la política errática de precios públicos y tributaria, los problemas de coordinación entre la política monetaria y fiscal, y en ciertos momentos una preocupación por elevar el tipo de cambio, impidieron una reducción de la inflación y una recuperación económica más rápidas. A esto se sumó la interrupción del orden institucional en abril de 1992.

En marzo de 1991 se dictó un conjunto de políticas orientadas fundamentalmente a la liberalización de los mercados. Entre ellas, se profundizó la apertura co-

mercial, se estableció la apertura irrestricta de la cuenta de capitales de la balanza de pagos, y la liberalización de las tasas de interés en moneda extranjera. Estas medidas, anunciadas por el nuevo Ministro de Economía, Carlos Boloña, contribuyeron a mejorar las expectativas.

La indefinición que había existido en la apertura comercial había impedido una convergencia más rápida de los precios de los bienes transables a los precios internacionales. Adicionalmente, la postergación de las importaciones había dificultado el manejo monetario cambiario y había contribuido a la apreciación del sol.

Pero los efectos positivos de estas medidas fueron contrarrestados parcialmente por la política de corto plazo. En los meses que siguieron hasta julio de 1991, no se logró consolidar el equilibrio fiscal. Al no aumentar la recaudación de acuerdo con lo esperado, el Ministerio de Economía se vio obligado a realizar aumentos en los precios públicos y los impuestos, y establecer impuestos extraordinarios. Lamentablemente, los reajustes de los precios públicos se dieron en forma errática, y los impuestos extraordinarios, al ser percibidos como temporales, no daban señales de consolidación del equilibrio fiscal. Estos factores dificultaron el proceso de estabilización en marcha. Asimismo, no fue posible lograr una coordinación entre el Tesoro Público y el Banco Central.

Como consecuencia, se observaron fluctuaciones no deseadas en la oferta de dinero y en el tipo de cambio. Durante este período, si bien se había privilegiado la meta monetaria, también existía preocupación por la evolución del tipo de cambio. En la práctica no se pudo cumplir con la meta monetaria. Esto debido a las descoordinaciones entre la política fiscal y monetaria, a los aumentos desordenados en los precios públicos, y a la preocupación simultánea que existía sobre la evolución cambiaria.

Así, en abril y en mayo, frente a presiones alcistas del dólar, el Banco Central restringió su compra de divisas y, en consecuencia, la emisión, a niveles por debajo de las metas previstas. Algo contrario sucedió en junio, cuando frente a una presión a la baja del dólar, el Banco Central aumentó las compras de dólares, y emitió más que lo programado.

Las indefiniciones en la política monetaria truncaron el proceso antiinflacionario. Frente a esta situación, en el segundo semestre de 1991, el Banco Central optó por aplicar con mayor decisión una meta monetaria, al mismo tiempo que comenzó a introducir nuevos instrumentos monetarios que le permitieron graduar mejor la liquidez en moneda nacional.

Es así que el Banco Central estableció, entre julio y diciembre, metas no anunciadas y decrecientes de variación de la emisión. Esta decisión de no anunciar las metas respondió en gran medida a que la situación económica era aún incierta y a que el Banco Central no quería arriesgar su reputación. Asimismo, para evitar una mayor apreciación de la moneda nacional, se aplicó un encaje marginal a los depósi-

tos en moneda extranjera de 50%. Posteriormente, éste se redujo a 45%, nivel que se mantuvo hasta 1998.

Para reforzar este control monetario, el Banco Central coordinó con el Ministerio de Economía aumentos graduales de los precios públicos, más acordes con las metas de emisión programadas. Adicionalmente se estableció que los fondos excedentes del Banco de la Nación y del Seguro Social fueran manejados a través del Banco Central, lo que permitió un mejor manejo de la liquidez del sector privado.

En efecto, se programaron y se cumplieron las tasas decrecientes de aumento mensual de la emisión de 7.3%, 6.4%, 5.5%, 3.7%, 3.5%, entre julio y noviembre. Esto influyó una reducción paulatina de la inflación, de 9.3% en junio (cuando la emisión aumentó en 9.3%) a 3.7% en diciembre.

3.1 Choque tributario y choque político

Sin embargo, esta mejor coordinación de la política monetaria con la política fiscal se truncó en diciembre. A partir de fines de este mes se abandonó el esquema concordado de aumentos decrecientes de los precios públicos, y se decretó un conjunto de medidas tributarias que iban desde el aumento de la tasa efectiva del impuesto a la renta a la eliminación de las exoneraciones que quedaban al IGV y al selectivo al consumo.

Los vaivenes de la política fiscal se agravaron con las medidas tributarias de marzo de 1992. El gobierno, mediante decretos supremos extraordinarios, elevó la tasa del IGV de 16% a 18%, eliminó las exoneraciones a este impuesto, elevó el impuesto selectivo, y creó un impuesto a los intereses de los depósitos en moneda extranjera, entre otras medidas. Este paquete fiscal, que en su mayor parte fue revertido a los pocos días de establecido, introdujo un ruido en la política económica y afectó negativamente las expectativas, lo que se reflejó en un repunte de la tasa de inflación que en marzo subió a 7.4%, el doble de la tasa de diciembre de 1991.

El choque fiscal de marzo indujo nuevamente al Banco Central a aplicar una política monetaria más restrictiva para evitar una mayor inflación. Esta restricción monetaria se vio reflejada en la evolución del tipo de cambio, el que experimentó una caída nominal de más de cuatro puntos porcentuales durante el primer trimestre de 1992.

En consecuencia, desde diciembre de 1991 hasta marzo de 1992, hubo un nuevo retroceso en el proceso de estabilización. Los paquetes fiscales dificultaron la política monetaria e incidieron en una apreciación de la moneda nacional.

En abril de 1992, la economía tuvo que enfrentar un choque político. El 5 de este mes, el Presidente disolvió el Congreso; el argumento fue la necesidad de dictar leyes contra el terrorismo y para la reforma del poder judicial.

Este hecho político resultó en la suspensión de los créditos de los organismos multilaterales y el retiro de depósitos en moneda extranjera por US\$237 millones en

el mes de abril, equivalentes al 10% de los depósitos en moneda extranjera del sistema bancario. La restricción de divisas resultante favoreció un aumento del tipo de cambio nominal que subió 6.25% en abril y 10.78% en mayo, con lo cual se revirtió la tendencia decreciente que se había observado en meses anteriores.

3.2 El sobreajuste fiscal

La contracción de crédito se vio agravada por el manejo monetario. Así, mientras que la emisión creció en 4.2% y 4.6% en los meses de mayo y junio, la liquidez en moneda nacional creció sólo en 2.1% y 1.5%, resultados que se debieron en gran medida a la falta de coordinación entre el BCR y el Tesoro. El Banco de la Nación acumuló excesos de encajes en moneda nacional al no recircular los ingresos fiscales captados.

En el segundo semestre de 1992, la política monetaria y la política fiscal no siguieron un rumbo definido. Las fluctuaciones en el manejo del Tesoro no pudieron ser contrarrestadas por el Banco Central. Éste, a su vez, no estableció claramente las prioridades entre meta monetaria y meta cambiaria. Esto se vio reflejado en variaciones erráticas de la cantidad de dinero. Entre mayo y noviembre, la tasa de emisión fluctuó entre 2% y 5%, mientras que el crecimiento de la liquidez en moneda nacional, excluido el mes de julio, osciló entre 2.4% y -0.4%. En julio y diciembre la liquidez aumentó en 11.9% y 13.9% por factores estacionales.

En el mes de octubre se produjo una subida del tipo de cambio que respondió principalmente a factores especulativos, al dar el Banco Central señales de una política más activa en el mercado cambiario. Aunque el tipo de cambio mostró a lo largo del año un comportamiento errático, se obtuvo en el año una depreciación real. Así, mientras que el tipo de cambio nominal había caído en los tres primeros meses del año, entre marzo y diciembre se produjo una devaluación nominal de 70.5%, frente a una inflación del 34.5%.

De esta manera, el sobreajuste fiscal y la reducción en la disponibilidad de financiamiento de moneda extranjera presionaron sobre las tasas de interés y tuvieron un efecto recesivo sobre la actividad económica. La tasa promedio activa en moneda nacional mensual, que en abril fue de 7.3%, se elevó a 7.9% en mayo y llegó hasta 8.7% en agosto. La tasa activa en moneda extranjera aumentó, a su vez, de 17.2% anual en abril a 19.1% en mayo y a 19.1% en agosto. A esto se sumaron factores exógenos como el Fenómeno del Niño y la restricción de energía eléctrica. Las condiciones climatológicas adversas no sólo afectaron la agricultura y la pesca sino también la generación de electricidad, lo cual agravó el proceso recesivo.

Como consecuencia de estos factores, el PBI cayó desde abril a octubre. Así, en julio de 1992, la producción había disminuido 7.2% con relación al año anterior. Posteriormente, a partir de setiembre, la mejor coordinación entre el Banco Central y el Tesoro, y el mayor gasto público, durante la campaña preelectoral para el Congre-

so Constituyente, impulsaron cierta recuperación de la producción, pero no lograron revertir la caída de la producción en 1992, que fue de 1.7%.

La tasa de inflación se redujo de 139.2% en 1991 a 56.7% en 1992. Esta tasa relativamente alta reflejó la expansión monetaria generada fundamentalmente por las compras de divisas por parte del Banco Central, para evitar una apreciación cambiaria.

En conclusión, desde fines de 1990 hasta fines de 1992, la política errática de precios públicos no sólo contribuyó a elevar la inflación, sino que influyó adversamente en las expectativas y, por lo tanto, determinó un descenso más lento de la inflación. En este mismo sentido influyeron ciertos paquetes tributarios.

De esta manera se dificultó la política monetaria, lo que se vio reflejado en fluctuaciones no deseadas en la oferta de dinero y en el tipo de cambio. Durante este período, si bien se había privilegiado la meta monetaria, ésta no se pudo cumplir a cabalidad debido a las descoordinaciones entre la política fiscal y monetaria, a los aumentos desordenados en los precios públicos, y a la preocupación simultánea que existía sobre la evolución cambiaria.

Sin embargo, las reformas estructurales llevadas a cabo en este período permitieron sentar las bases para la consolidación futura de la estabilización y el crecimiento. Entre éstas las principales fueron la reforma tributaria, la apertura comercial y del mercado de capitales, y la flexibilización del mercado laboral.

En particular, la reforma tributaria fue fundamental para la consolidación del equilibrio fiscal. Esta reforma que se inició en agosto de 1990, fue perfeccionándose hasta 1993. Los principios que rigieron la reforma fueron la igualdad en el tratamiento de los contribuyentes y la simplicidad. De esta manera, se redujo el número de impuestos y se uniformaron las tasas. A fines de 1992 sólo existían seis impuestos básicos, los que fueron reducidos a cuatro en diciembre de 1993: el IGV (impuesto al valor agregado), el impuesto a la renta, los aranceles y el selectivo al consumo.

4. Consolidación de la estabilización y afluencia de capitales: 1993-1997

A partir de 1993 se comenzaron a obtener resultados bastante más positivos en la lucha contra la inflación, la cual se redujo de 39.5% en 1993 a 15.4% en 1994, y continuó descendiendo hasta llegar a 6.5% en 1997. Asimismo, tuvo lugar una rápida recuperación del nivel de actividad económica, con un promedio de crecimiento anual del PBI de 7.3%, aunque se observaron fluctuaciones.

Estos resultados se lograron en gran medida gracias a la superación paulatina de los problemas antes mencionados. Así, la coordinación entre la política monetaria y fiscal se fue consolidando luego de que el Tesoro comenzara a depositar sus exce-

dentes en el Banco Central, y se culminara la mayor parte de la corrección de los precios públicos antes de la privatización de las empresas de servicios públicos.

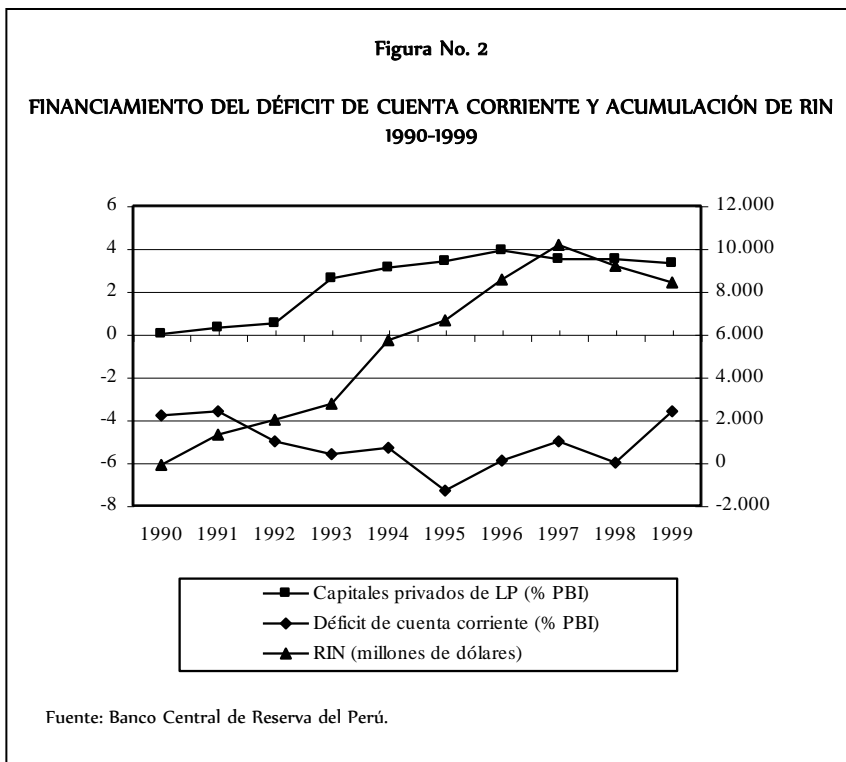
De igual modo, la credibilidad se vio reforzada por la persistencia en el programa económico, las primeras privatizaciones exitosas, la rápida ganancia de reservas internacionales y la propia recuperación económica observada a partir de 1993.

4.1 Afluencia de capitales y operaciones de esterilización

Durante este período se observó un aumento del flujo de capitales del exterior, lo que dificultó el manejo monetario cambiario. El flujo de capitales privados a largo plazo, que alcanzó sólo US\$200 millones en 1992, llegó a US\$1,226 millones en 1993, US\$3,838 millones en 1994 (US\$2,241 millones correspondieron a privatización), US\$2,551 millones en 1995, US\$4,080 millones en 1996, y US\$2,736 millones en 1997.

Esta afluencia de capitales no sólo permitió financiar un déficit en cuenta corriente creciente, sino también acumular reservas internacionales. Así, el déficit en cuenta corriente que fue de 3.6% del PBI en 1991, se elevó hasta 7.3% en 1995 para disminuir hasta 5.9% en 1996 y 5.2% en 1997. De otro lado, las reservas internacionales netas del Banco Central se incrementaron de US\$3,155 millones a fines de 1992 hasta US\$10,169 millones a fines de 1997 (ver Figura No. 2).

El significativo crecimiento del flujo de capitales del exterior impuso una dificultad adicional a la política monetaria. No obstante, la intervención esterilizada del Banco Central en el mercado monetario cambiario ha sido relativamente exitosa. Las operaciones de mercado abierto realizadas para esterilizar los excedentes de liquidez en moneda nacional, conjuntamente con el encaje en moneda extranjera establecido en 1991, permitieron una agresiva compra de divisas del BCR a través de la mesa de negociación, y de esta manera se evitó una mayor sobrevaluación de la moneda nacional.



Estas operaciones fueron realizadas en sus inicios fundamentalmente mediante la colocación de los CDBCRP, y más tarde mediante los excedentes fiscales colocados en el Banco Central.

Las operaciones de esterilización mediante los CDBCRP se volvieron más activas cuando las tasas de interés en el mercado habían descendido significativamente. A fines de 1993 las tasas de interés se habían reducido a 2.5% mensual y a 1.2% en diciembre de 1994. De esta manera, estas operaciones que al inicio se realizaron en forma relativamente limitada comenzaron a adquirir importancia en 1994. A fines de 1993 el saldo de certificados del BCR alcanzaba sólo S/12 millones; en diciembre de 1994 subió hasta S/349 millones, lo que equivalía al 13% de la base monetaria; y en 1995 alcanzó un saldo máximo superior a los S/1,000 millones.

Mediante estos papeles, el Banco Central ha podido esterilizar parte de la expansión monetaria originada por la compra de divisas, en un contexto de afluencia de capitales externos. Sin embargo, a partir de 1995 y en particular en 1996, como consecuencia de la aplicación de una política fiscal más restrictiva, adquirieron mayor impor-

tancia como instrumentos de esterilización los depósitos del gobierno en el Banco Central. Así, en 1996, mientras que los certificados CDBCRP se redujeron en S/.359 millones, los depósitos del sector público en el BCR crecieron en S/.428 millones.

A diferencia de otras experiencias, estas operaciones de esterilización no implicaron incrementos significativos de las tasas de interés, ni su saldo llegó a cifras muy elevadas, por lo que no generaron un costo cuasifiscal significativo. Al no afectar considerablemente las tasas de interés tampoco implicó costos en términos del nivel de actividad económica, ni tuvieron el efecto perverso de una mayor atracción de capitales del exterior.

La mejor regulación de la liquidez en moneda nacional sumada a la estabilidad del tipo de cambio durante 1994 contribuyeron al significativo descenso de la inflación, de 39.5% en 1993 a 15.4% en 1994. Esta relativa estabilidad del tipo de cambio frente a un volumen significativo de compras de moneda extranjera por parte del Banco Central respondió, en gran medida, al masivo ingreso de capitales del exterior propiciado principalmente por las privatizaciones.

No obstante, en este período continuó el proceso de apreciación cambiaria, aunque el comportamiento no fue uniforme en todos los años. Mientras que la inflación acumulada durante los cinco años fue de 111.2%, la devaluación en ese período fue 66.9%, lo que significó que el tipo de cambio real bilateral disminuyera 10.4%. En los años de 1993 y 1994, el tipo de cambio real cayó, particularmente en 1994, cuando disminuyó 12.3%.

Esta apreciación fue particularmente perjudicial porque contribuyó a favorecer el crecimiento del gasto doméstico y el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos. En los siguientes años desde 1995 hasta 1997 se produjo una ligera depreciación real.

Durante este período, el Banco Central privilegió la meta monetaria, aunque tuvo también como objetivo evitar fluctuaciones bruscas en el tipo de cambio. Sin embargo, las metas tanto de la emisión como del tipo de cambio fueron fundamentalmente referenciales y no anunciadas. Es decir, el Banco Central tenía la potestad, incluso dentro del mes, de cambiar sus metas.

La definición y los cambios de las metas monetarias y cambiarias del Banco Central fueron influenciadas tanto por las señales derivadas de cambios no previstos del comportamiento de las principales variables económicas, como por la política fiscal aplicada por el Ministerio de Economía.

En este sentido, al ser las metas flexibles y no anunciadas, el Banco Central ha sostenido que su objetivo es más bien la estabilidad de precios, incluso desde antes de la promulgación de su nueva ley orgánica donde este objetivo único está claramente establecido. Es así que, desde fines de 1996, el Banco Central se ha ido aproximando a un esquema de metas de inflación (*inflation targeting*), pero sin la existencia de un compromiso explícito para cumplir esta meta inflacionaria.

4.2 Ciclo político

Como se mencionó anteriormente, el período 1993-1997 fue de alto crecimiento, pero con una significativa variabilidad.

Entre 1993 y 1995, el crecimiento alcanzó un promedio anual de 8.9%. Este crecimiento se vio propiciado tanto por factores de oferta como de demanda. Algunos sectores se vieron beneficiados por condiciones climatológicas favorables. Tales fueron los casos de la agricultura, que creció 14.9% en 1993 y 17.1% en 1994, y de la pesca, que creció 21% y 28.9% en dichos años. Asimismo, la minería metálica, gracias a una mayor inversión propiciada por un marco jurídico más favorable y mejores precios internacionales de los minerales, creció 9.5% en 1993, 7.2% en 1994 y 7.6% en 1995.

Por el lado de la demanda, el componente más dinámico estuvo constituido por la inversión privada que creció 13.4%, 31% y 22.6% en los años 1993, 1994 y 1995.

Estas inversiones se desarrollaron en un ambiente de mejores expectativas con respecto al futuro, derivadas tanto de un hecho político que fue la captura del principal dirigente terrorista en setiembre de 1992, como del resurgimiento de la Bolsa de Valores y el impulso de la privatización.

Adicionalmente, a partir de 1994, el consumo privado comenzó a crecer fuertemente, como producto no sólo de las expectativas optimistas sobre el futuro, sino por la aparición del crédito al consumo. En este año, el PBI creció 13.1%, mientras que el consumo privado creció 9.7%. Adicionalmente, se observó un fuerte impulso de las exportaciones.

Sin embargo, durante 1994, el gasto privado comenzó a crecer a niveles casi insostenibles. Esto se evidenció particularmente en el cuarto trimestre del año, cuando la inversión privada creció a un ritmo anual de 38.4%, y el consumo en 13.2%. A esta fuerte expansión del gasto privado se sumó una fuerte expansión del gasto público. Así, la inversión pública creció 20.8%, mientras que el consumo público lo hizo a una tasa de 13%.

Esto determinó que durante este trimestre la demanda interna creciera a un ritmo de 19.3%, mientras que el PBI lo hacía a una tasa de 14.4%, originando una presión sobre las importaciones, las que se expandieron en 30.3%, mientras que la brecha en cuenta corriente llegó a 6.8% del PBI.

Una situación similar se produjo durante el primer trimestre de 1995 en que se mantuvo el fuerte incremento del gasto privado. Así la inversión privada creció 36.5%, al mismo tiempo que el consumo público lo hacía en 17.7% y la inversión pública se expandía en 52%. Durante este trimestre, mientras que la demanda interna creció a 17.9%, el producto creció en 12.8%, lo que originó que las importaciones se incrementaran en 33.3%.

Esta expansión del gasto durante la segunda mitad de 1994 y el primer trimestre de 1995 se debió, en gran medida, a la expansión del gasto privado, particularmente de

la inversión que respondió frente a las expectativas favorables sobre el futuro de la economía. No obstante, el gobierno lejos de aplicar una política fiscal anticíclica que propiciara un crecimiento acorde con el aumento potencial del PBI, siguió el típico comportamiento del ciclo político electoral, y aumentó el gasto público hasta antes de las elecciones de abril de 1995.

Adicionalmente, la expansión no sostenible de la demanda agregada real durante 1994 no llevó a que el Banco Central aplicara como se esperaba una política monetaria más restrictiva. Así, durante el segundo semestre de 1994, la oferta monetaria creció a una tasa anualizada superior al 77%, lo que permitió que se mantuviera esta sobreexpansión del gasto que forzó a un ajuste monetario posterior en el segundo semestre de 1995 y el primero de 1996.

En estos dos semestres, la política monetaria más restrictiva aplicada para frenar el gasto privado se tradujo en una fuerte caída del ritmo de emisión entre junio de 1995 y junio de 1996. La tasa de crecimiento de la base monetaria disminuyó a la tercera parte de la observada en los doce meses anteriores a junio de 1995.

Dado que el déficit en cuenta corriente llegó hasta el 7% del PBI el primer semestre de 1995, el gobierno se vio obligado a aplicar una política de ajuste fiscal que determinó que luego de las elecciones la demanda interna se desacelerara hasta alcanzar un incremento de sólo 2.9% anual en el cuarto trimestre de 1995, mientras que el PBI sólo creció 0.6% en dicho trimestre. Sin embargo, el año terminó con un crecimiento de 7.3%

Esta desaceleración del nivel de actividad económica continuó durante gran parte de 1996. Así, la inversión pública cayó 17.9% 24.8% y 2.8% durante el primer, segundo y tercer trimestres de 1996; y se recuperó recién en el último trimestre de este año, cuando creció 13.5%.

La política fiscal más restrictiva y un mayor control monetario determinaron que el crecimiento de la demanda interna fuera casi nulo en 1996, lo que originó que el crecimiento del PBI fuera sólo de 2.1%, gracias a un incremento de las exportaciones de 10.2%.

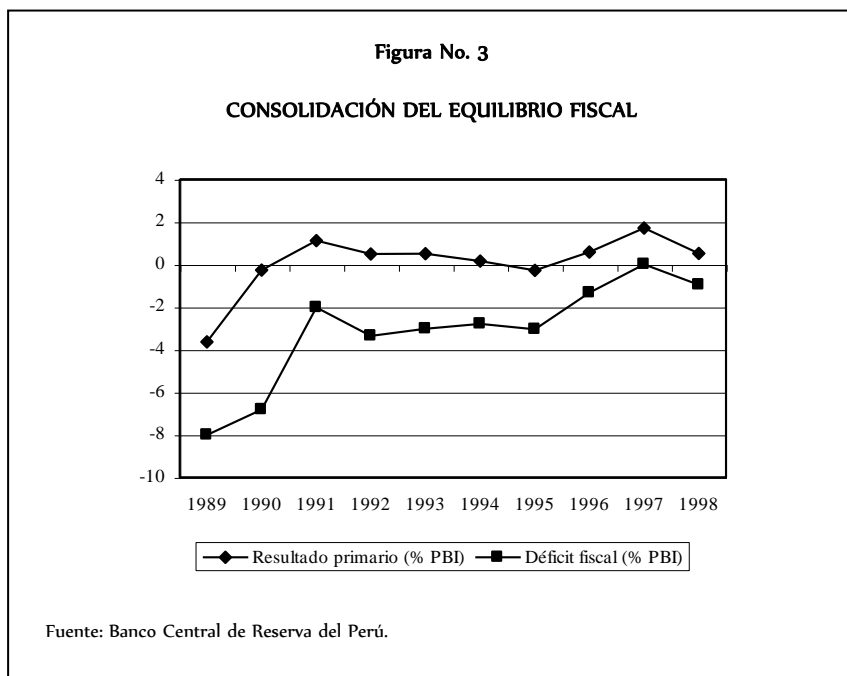
La recuperación económica iniciada en el último trimestre de 1996 se hizo más evidente en 1997, cuando el crecimiento era liderado por el sector construcción que evolucionaba a un ritmo de 18.9% en dicho año, impulsado en gran medida por el desarrollo del crédito hipotecario. Dentro del gasto, el componente más dinámico fue la inversión privada que se había contraído en 1996, y que creció 13.5% en 1997.

4.3 Consolidación del equilibrio fiscal

Es durante el período 1993-1997 que se logra la consolidación fiscal. A pesar del incremento del gasto público de fines de 1994 y de 1995, se fue consiguiendo una posición fiscal más holgada. Incluso se debe señalar que durante

estos años los ingresos corrientes del gobierno central crecieron en términos reales 24% y 14.3%. En dichos años el resultado primario del gobierno central fue positivo en 0.3% y 0.1% del PBI, y el déficit llegó a 2.7% en ambos años, nivel inferior al que se obtuvo en 1993.

Cabe destacar que fue la mejora en los ingresos fiscales, impulsada por la reactivación económica, y el control en los gastos corrientes, lo que permitió que el ahorro en cuenta corriente pasara de -5.3% del PBI en 1990 a 2.2% en 1997. Es más, en 1997, en el nivel del sector público no financiero se llegó a obtener por primera vez en los últimos treinta años un déficit de cero y un resultado primario de 1.7% del PBI (ver Figura No. 3).



Se aprecia, como respuesta a la experiencia hiperinflacionaria, un convencimiento, en el nivel del gobierno, de la clase política y la opinión pública, de que la estabilidad fiscal es un valor que debe ser preservado.

5. *La economía enfrenta choques externos*

Durante 1998, el país experimentó tres choques negativos. El primero de ellos fue el Fenómeno del Niño; el segundo fue la continuación de la caída de los términos de intercambio que se había iniciado a mediados de 1997. Este deterioro en los precios de exportación alcanzó el 32.7% entre junio de 1997 y enero de 1999. El tercer choque negativo fue la interrupción del financiamiento externo de corto plazo a los bancos peruanos.

El primer choque negativo, el Fenómeno del Niño, no tuvo efectos tan marcados sobre el PBI a excepción del sector pesca, pues durante el primer trimestre de 1998 se mantuvo un crecimiento positivo del producto. En este período, la demanda interna creció en 7.9%. Pero sí tuvo un efecto muy marcado sobre el ingreso de las exportaciones fundamentalmente por la significativa caída de las exportaciones pesqueras.

El segundo choque agravó el deterioro de la balanza comercial. Esta creciente brecha externa y las potenciales dificultades en financiarla condujeron a una política fiscal y monetaria restrictivas, que afectaron el consumo privado. La inversión comenzó a resentirse al percibirse que todos los componentes de la demanda agregada mostraban una tendencia negativa.

Estos dos factores han estado limitando el crecimiento y están conduciendo a un bajo crecimiento del producto. La situación se agravó sustancialmente a partir de setiembre de 1998, debido a la contracción abrupta de los créditos de corto plazo del exterior a los bancos. Entre fines de agosto y fines de diciembre, estas líneas cayeron de US\$3,765 millones de dólares a US\$2,937 millones. Esta severa contracción en el fondeo de los bancos llevó a una restricción crediticia que provocó una cadena de cesación de pagos.

El gobierno actuó con relativa lentitud al enfrentar la restricción de financiamiento externo. Los bancos utilizaron sus fondos de encaje para poder honrar los créditos externos otorgándoles el Banco Central redescuentos en dólares para cubrir su déficit de encaje. Desgraciadamente, al tener el redescuento del Banco Central un plazo máximo de 30 días, los bancos lo percibieron sólo como una ayuda temporal y continuaron con su política de restricción crediticia. Posteriormente, el Banco Central redujo el encaje medio en 1.5 puntos porcentuales en dólares, con lo cual se liberaron recursos para cancelar el redescuento otorgado

Esta reducción resultó insuficiente. Los bancos siguieron perdiendo líneas del exterior, las que fueron cubiertas al igual que antes con redescuentos que al final fueron pagados con una nueva reducción de encaje medio.

La contracción del crédito llevó a una caída en la demanda interna de 7% en el cuarto trimestre de 1998 y de 10.6% en el primer trimestre de 1999, la que no se recuperó hasta el cuarto trimestre. El tipo de cambio, a su vez, se devaluó -en términos nominales- 15.4% en 1998 y 8% en el primer trimestre de 1999. Este último salto

cambiarlo fue impulsado en parte por la expansión monetaria ocurrida en febrero. Sin embargo, la inflación, debido tanto a la recesión como a la firme política del Banco Central se mantuvo con una tendencia a la baja, la cual alcanzó 6% en 1998 y 3,7% en 1999.

En el frente fiscal, en 1999 se observó un giro con respecto a la política aplicada hasta 1998. Durante los primeros siete meses de 1999 se buscó aplicar una política fiscal anticíclica del gasto público. Esta expansión del gasto se vio reflejada tanto en el adelanto de algunos gastos, tales como el pago por escolaridad y las bonificaciones semestrales de los pensionistas (Fonapuh), así como en el incremento de otros gastos. En abril, en momentos en que los precios de las exportaciones habían caído casi 30% con respecto a junio de 1997 y en que los ingresos fiscales sufrían una contracción de casi 10%, el gobierno incrementó las remuneraciones públicas en 16%, y contribuyó de esa forma a la brecha fiscal.

Al mismo tiempo se introdujeron ciertas exoneraciones fiscales tales como las contempladas en la Ley de la Amazonía, se redujo el IGV al arroz a 5% y el Impuesto Extraordinario de Solidaridad (IES) a 5%; posteriormente se disminuyó y eliminó el Impuesto Extraordinario a los Activos Netos (IEAN).

El fuerte aumento del déficit fiscal determinó que el gobierno retornara a una política más austera del gasto durante los últimos cinco meses de 1999, se rebajó en 15% los sueldos públicos mayores a S/8,000 y se pospuso la eliminación del IES. A pesar de ello, el déficit del sector público en 1999 llegó a 2.6% del PBI, frente al 0.7% de 1998 y al déficit nulo de 1997. Si bien el déficit de 1999 es explicado, en gran medida, por la contracción de ingresos fiscales, ello obedeció también al aumento de gastos corrientes por motivaciones de política anticíclica.

Para transmitir seguridad a la opinión pública con respecto a que difícilmente se repetiría una situación similar, el Ejecutivo presentó al Legislativo un proyecto de ley que establecía límites a la política fiscal ("reglas fiscales") así como un esquema más transparente. La ley pretende que el resultado económico del sector público en el mediano plazo sea equilibrado o se encuentre en superávit. Para tener un esquema más operativo, restringe el déficit fiscal a 2% del PBI en el año 2000, a 1.5% en el 2001 y a 1% en los siguientes años. Asimismo, establece topes de aumentos al gasto no financiero del gobierno general, los cuales no deben superar el 2% en términos reales por año. De otro lado, establece la presentación, antes del presupuesto anual, de un marco macroeconómico donde se presenten los supuestos macroeconómicos y los objetivos fiscales básicos para los tres años siguientes, con la finalidad de incorporar la noción de observar el presupuesto y otras decisiones de índole fiscal dentro de una perspectiva de mediano plazo donde se perciba sus consecuencias sobre el endeudamiento y la sostenibilidad fiscal. Finalmente, crea un Fondo de Estabilización Fiscal con el grueso de los ingresos de privatización y los ahorros requeridos cuando los ingresos fiscales se incrementen significativamente (por encima de 0.3% del PBI). Supuestamente, ello hará posible contar con los recursos financieros suficientes en

situaciones recesivas o de otro tipo de emergencia, y una cierta política contracíclica (aunque restrictiva) se hará creíble y tendrá posibilidades de financiamiento. Si bien se establecieron reglas para los años electorales con la finalidad de limitar los gastos preelectorales y delimitar las responsabilidades de cada administración, se puede considerar que estos límites fueron relativamente blandos y permitieron un gasto holgado para la primera mitad del año 2000.

La demanda interna continuó recuperándose en el primer trimestre del año 2000. Sin embargo, esta recuperación, en buena medida, responde a la reacción endógena del sistema, una recuperación de inventarios, cierta mejoría en los precios de los principales bienes de exportación y un efecto rezagado de la política fiscal seguida. No obstante, si se desea continuar con un crecimiento sostenido deberá adoptarse medidas que reviertan el clima de confianza de los inversionistas, con la adopción de medidas que conduzcan a un claro programa de privatización y, en general, de reformas estructurales a seguir en los próximos años.

Desafortunadamente, los pobres resultados económicos durante 1998 y 1999 no sólo han llevado a una disminución del optimismo con respecto al futuro entre los inversionistas, sino que también han despertado cuestionamientos a los lineamientos básicos del modelo económico.

6. Conclusiones

El programa de estabilización peruano que se puso en marcha en agosto de 1990 ha sido de corte ortodoxo, y sus elementos básicos son la eliminación de los desequilibrios fundamentales y la generación de credibilidad.

Los resultados conseguidos han sido exitosos ya que se logró una inflación de un dígito y se recuperó el dinamismo de la actividad económica.

A pesar de que el programa aplicado no ha sido, en esencia, distinto a otros países de la región, estos resultados han sido relativamente lentos. Esta relativa demora en alcanzar los objetivos se vio influenciada, en gran medida, por las condiciones iniciales existentes al momento de aplicación del programa, por las dificultades en la coordinación de la política monetaria y fiscal, y por diversos choques externos.

En el caso peruano, desde un comienzo los desequilibrios fundamentales fueron de una magnitud considerable, y se tradujeron en enormes distorsiones de precios relativos, derivados de la proliferación de controles. La hiperinflación destruyó la confianza en la moneda nacional y aceleró el proceso de dolarización. También se perdió la credibilidad en la política económica.

El choque inicial redujo significativamente los desequilibrios y rompió con las expectativas inflacionarias. No obstante, la magnitud inicial de corrección de precios clave, tales como el tipo de cambio y los precios públicos, no garantizó que éstos alcanzaran un nivel de equilibrio. Por ello, se tuvo que realizar ajustes complementa-

rios posteriores, los cuales se hicieron en forma errática. Esto a su vez afectó las expectativas inflacionarias y retrasó la consolidación de la credibilidad en el programa.

A todo ello se sumó la dificultad de optar por un ancla nominal definida, la que se derivó de la incertidumbre sobre la trayectoria de las variables fundamentales. Finalmente, se aplicó un ancla híbrida que, si bien no proporcionó una guía más efectiva para las expectativas, permitió una flexibilidad mayor en el manejo de la política económica en una situación con incertidumbre.

La política monetaria cambiaria también tuvo que enfrentar la entrada masiva de capitales que se produjo, primero, por la repatriación de capitales y, luego, por el repunte significativo de la inversión extranjera. Esto obligó a establecer primero un encaje sobre los depósitos en moneda extranjera y, posteriormente, cuando las tasas de interés se redujeron, introducir mecanismos de esterilización. La intervención esterilizada del Banco Central en el mercado cambiario ha sido relativamente exitosa pues no se ha generado un stock alto de certificados.

De otro lado, si bien los resultados obtenidos corresponden a los esperados en un marco de ancla monetaria, lo cierto es que en el Perú gran parte del proceso de estabilización transcurrió bajo un sistema híbrido. Este sistema devino en los últimos años en una política monetaria con el objetivo de meta de inflación (*inflation targeting*).

Durante la década del noventa se ha mantenido la disciplina fiscal. Además, como respuesta a la experiencia hiperinflacionaria, se observa un mayor convencimiento en la población de que el equilibrio fiscal debe ser preservado. A favor de la solidez fiscal se encuentra la deuda interna prácticamente nula, así como la ausencia de obligaciones de deuda externa pública de corto plazo. Adicionalmente, el gobierno cuenta con importantes depósitos en el Banco Central, los cuales provienen de la privatización.

De otro lado, el programa de reformas estructurales que se aplicó casi en forma simultánea al programa de estabilización ayudó a la consolidación de este último, y ambos permitieron sentar las bases para un crecimiento sostenido.

Los sólidos fundamentos que tiene hoy la economía peruana se han puesto a prueba frente a los choques externos de los últimos dos años. Por una parte, el Fenómeno del Niño afectó la oferta de los sectores primarios y las exportaciones; mientras que la crisis financiera internacional determinó una caída de los términos de intercambio y una suspensión de los créditos al sistema bancario peruano.

La política económica no fue totalmente eficiente en enfrentar estos choques, los cuales permitieron mostrar algunos signos de vulnerabilidad de la economía, particularmente en lo que respecta al financiamiento externo de corto plazo a la banca peruana.

7. Lecciones y retos

Si bien los avances que se han logrado en términos de estabilización y reformas económicas son significativos, la economía tendrá que perfeccionar la política económica para preservar la estabilización y mantener un crecimiento sostenido.

En el caso particular de la política macroeconómica, el reto principal es preservar la estabilidad de precios, lo cual está relacionado con las políticas fiscal y monetaria cambiaria.

En el campo fiscal, la disciplina es un fundamento sobre el que descansa la estabilidad de precios. En este sentido, durante el proceso de estabilización de la década del noventa, la meta ha sido aproximarse a un déficit nulo.

Este principio debe mantenerse. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que un manejo fiscal eficiente tiene que considerar las fluctuaciones del nivel de actividad económica producidas por choques externos. Este aspecto es de particular importancia en el caso del Perú, por la composición de sus exportaciones y la potencial volatilidad de los flujos de capital.

Uno de los retos del manejo fiscal será permitir una política contracíclica para amortiguar los choques externos, sin romper la disciplina fiscal. Esto implica la posibilidad de generar superávit en épocas de "boom" y cubrir déficit en épocas recesivas. Para este fin, un principio que debe tenerse en cuenta es que, en épocas de rápido crecimiento, los gastos del gobierno deben crecer por debajo de la tasa de aumento de los ingresos fiscales con el objeto de generar los superávit.

De esta manera, en las épocas de recesión, los superávit podrán ser canalizados para cubrir los déficit temporales. Esta tarea podría ser cumplida bajo dos esquemas alternativos. El primero, mediante la reducción de deuda pública durante las épocas de prosperidad a través de los superávit, y concertar, al mismo tiempo, líneas de crédito de contingencia para las épocas de recesión. El segundo esquema se llevaría a cabo mediante la creación de un fondo de estabilización que sería utilizado en épocas de déficit.

No obstante, este tipo de manejo contracíclico implica el riesgo de que, al abrirse la posibilidad de cierta discrecionalidad en la política fiscal, ésta pueda no ser utilizada en forma responsable. En este sentido habría que evaluar la opción de institucionalizar los principios que deben regir la política fiscal. Si bien esta alternativa reforzaría la disciplina y la credibilidad de ésta, hay que tener en cuenta que es prácticamente imposible establecer una regla fija que pueda considerar todos los casos de contingencia, con lo cual se introduciría una fuerte rigidez en la política fiscal, que podría terminar haciéndola menos eficiente de lo que sería en ausencia de la regla.

Otro reto que se plantea es el referido a la equidad intergeneracional. Es decir, la cobertura de los pasivos contingentes debe ser distribuida entre la generación actual y las futuras. Éste es el caso, por ejemplo, del pago de las pensiones del antiguo sistema de seguridad social, el que al estar concentrado en el tiempo resultaría demasiado oneroso ser cubierto por una sola generación.

Asimismo es importante realizar las modificaciones de la estructura tributaria, y eliminar los impuestos ineficientes que aún se mantienen, pues mantenerlos no sólo resta competitividad a los sectores económicos, sino que da lugar a que aparezcan presiones para aplicar mecanismos compensatorios, corriéndose el riesgo de generar más distorsiones y complicar la administración tributaria. Se reconoce que este proceso debe ser gradual, pues puede producirse una caída temporal de la recaudación.

Igualmente es importante el nivel y calidad del gasto público; sin embargo, se ha avanzado poco en este último aspecto. En este sentido, se deben diseñar mecanismos que introduzcan mayor transparencia en la elaboración y en la ejecución presupuestal.

Con respecto a la política monetaria cambiaria, la reciente crisis internacional ha mostrado la vulnerabilidad de la economía derivada del relativamente alto endeudamiento bancario con el exterior. En este sentido, en principio, se debe evitar cualquier incentivo que favorezca este tipo de endeudamiento. También debe evaluarse si es conveniente imponer una norma prudencial que limite el endeudamiento de corto plazo de los bancos con el exterior en función de su patrimonio.

De otro lado, la reciente crisis financiera ha puesto en evidencia la necesidad de desarrollar activos financieros de largo plazo, que permitan aislar parcialmente el financiamiento de largo plazo de los choques que afectan a la tasa de interés de corto plazo. Al mismo tiempo, se debe impulsar la apertura de las empresas a nuevos accionistas a través de la simplificación de los trámites de inscripción en Bolsa y del lanzamiento de emisiones primarias.

Asimismo, el Banco Central debe mejorar su actuación en un contexto en el que dada la alta liquidez en dólares debe ser prestamista de última instancia en dicha moneda. Para lograr esta función necesita contar ya sea con fondos propios disponibles en dólares o con líneas contingentes del exterior de largo plazo.

4. La reincorporación del Perú a la comunidad financiera internacional

Roberto Abusada

1. Modelos de desarrollo, políticas económicas y políticas sociales

Pocas veces en la historia económica del Perú se ha presentado una situación tan difícil como la ocasionada por la Crisis de la Deuda de 1982 que haya sido enfrentada con un desempeño tan pobre por parte de la dirección política y económica del país. La moratoria disimulada del presidente Belaunde terminaría con la falta de voluntad de su gobierno por llevar adelante los esfuerzos de reestructuración iniciados por su Ministro de Economía Carlos Rodríguez-Pastor, para luego dar paso a la moratoria militante del presidente García.

La crisis de la deuda unida al advenimiento del Fenómeno del Niño de 1983 marcaron el fin del experimento de reforma de Belaunde. En los dos primeros años de su gobierno, y partiendo de un diagnóstico correcto acerca de los efectos que habían tenido las políticas estatistas de 12 años del régimen militar precedente, Belaunde había emprendido un intento de liberalización de la economía que empezó por el comercio exterior y el sistema financiero. No obstante, los planes de reformas estructurales en la agricultura, la actividad empresarial del Estado, la banca de fomento, el mercado laboral y el sistema de controles de precios, quedaron paralizados a pesar del enorme mandato popular con el que el nuevo régimen había llegado al poder en 1980. Rápidamente se revertirían las incipientes reformas para retornar a las mismas políticas del pasado. Luego, estas políticas anacrónicas serían retomadas con un entusiasmo inusitado por el presidente García, quien añadió sus propios ingredientes de estatizaciones, controles generalizados, tipos de cambio múltiples, crédito dirigido y el abandono de las funciones básicas del Estado como cobrar impuestos, preservar la estabilidad de la moneda, mantener y promover la infraestructura social, ayudar a los sectores menos favorecidos y velar por la paz interna.

Lejos de reflexionar sobre los patentes errores, el Perú fue sometido entre 1985 y 1990 a un costoso aislamiento internacional y a un deterioro de su sustento macroeconómico que, en marcado contraste con el discurso nacionalista, puso al país a merced de decisiones tomadas fuera de sus fronteras.

En este capítulo se describe el duro camino que ha debido recorrer el Perú para retornar a la comunidad financiera internacional y la íntima relación que este esfuerzo ha tenido con el proceso de estabilización macroeconómica y el diseño del programa de reformas estructurales. A través del proceso de reintegración a la comunidad financiera internacional se podrá valorar la magnitud del esfuerzo que el

país tuvo que realizar para negociar con todos los organismos multilaterales, más de veinte gobiernos extranjeros, 250 bancos comerciales e innumerables empresas internacionales, en una tarea que involucró gestiones diplomáticas y políticas del más variado nivel. Se podrá también valorar lo extremo de la situación de partida, donde para dar los primeros pasos en el camino de la normalización el Perú tuvo que convocar en dos oportunidades a la ayuda voluntaria de países amigos en “grupos de apoyo”, eufemismo utilizado para describir las donaciones y los créditos blandos que el Perú tuvo que solicitar con el fin de llenar las brechas financieras que eran imposibles de cubrir con mayor ajuste doméstico.

En este capítulo se podrá apreciar que el éxito de tan complicado proceso fue posible gracias a la consistencia de las políticas adoptadas y a la destreza con que se condujeron a lo largo de seis años las negociaciones con todas las fuentes financieras.

No obstante, a la luz del menor ritmo que parece haber adquirido el proceso de reformas en el Perú, surge la preocupación ante un país que aparece capaz de grandes decisiones sólo cuando se encuentra al borde del abismo. Esto que describe sin duda una virtud, revela también la urgente necesidad de retomar el camino de la permanente reforma económica como la única manera de sostener el progreso permanente.

1. Los intentos de normalización financiera bajo Alan García

La política del régimen de Alan García respecto al manejo de la deuda externa estuvo principalmente guiada por postulados políticos elaborados a partir de la crisis de la deuda latinoamericana que se inició con la moratoria de México en 1982. Fundamentalmente, se trató de un límite al servicio de la deuda externa equivalente al 10% de las exportaciones con una calificación por fuente de endeudamiento en el sentido de limitar los pagos para impedir que el flujo neto sea negativo.

El manejo macroeconómico inadecuado y una política expansiva produjeron dos años de crecimiento acelerado de la economía (1986-1987) para luego generar una profunda recesión marcada particularmente por la caída del salario real y el agotamiento de las reservas internacionales. En efecto, en el período 1988-1989, la caída acumulada del producto fue de 19% y los salarios disminuyeron en términos reales en más del 60%. La situación social se tornó insostenible al multiplicarse el número de huelgas, las que a su vez amenazaban las actividades primarias generadoras de divisas. Aun en medio del crecimiento artificial generado por la expansión del gasto y la disminución de impuestos, existía ya hacia fines de 1986 una creciente preocupación por el agotamiento de las reservas, a pesar de las restricciones en el servicio de la deuda. Previsiblemente, la reacción gubernamental fue la de instituir en febrero de 1987 un sistema de controles cambiarios y presupuestos de divisas para el sector productivo asignándose límites por partida arancelaria.

En medio de la profundización de la crisis transcurrió 1987 en discusiones en el seno del Congreso, el Ejecutivo y el Banco Central respecto del racionamiento de divisas y los múltiples tipos de cambio, sin entrar al tema de fondo de la necesidad de un ajuste macroeconómico drástico. Sólo en 1988 empezó a generarse un consenso amplio acerca de esta necesidad. Para entonces, era obvio para el gobierno, la oposición y los líderes empresariales, que la política de la moratoria de deuda había generado costos demasiado altos en términos del funcionamiento de la economía. La inversión extranjera estaba paralizada y la inversión nacional era inviable dada la falta de acceso al financiamiento de corto y largo plazo y el aislamiento general en el cual se encontraba el país.

De otro lado, la hiperinflación y la caída consecuyente de los ingresos fiscales y los salarios reales hacía cada vez más difícil, en términos políticos, la aplicación de medidas para corregir la situación macroeconómica. El aislamiento internacional era creciente pues el Fondo Monetario Internacional (FMI) había declarado al Perú como “inelegible” para recibir su apoyo. Pero amenazaba además con declarar al Perú como “no cooperante”, status que implicaría la expulsión posterior del país del sistema del FMI.

Hacia mediados de 1987, la política de no amortizar deuda de los organismos multilaterales con quienes no se consiguiera un flujo neto positivo había ocasionado la paralización de proyectos por parte del Banco Mundial. Esta institución aplicó la política de suspender desembolsos a países con atrasos de más de 75 días, y la suspensión de todos los préstamos luego de un atraso de 6 meses. A esa fecha el país tenía en ejecución 19 proyectos con desembolsos pendientes por un monto de US\$400 millones, los cuales fueron gradualmente cancelados. Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) reaccionó de la misma manera a inicios de 1989.

Anteriormente el Perú había sufrido el cierre gradual de todas sus fuentes convencionales de financiamiento bilateral y comercial y, por lo tanto, la situación creada con el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo terminó de convertir al país en un paria internacional.

Es en este contexto que se inician los intentos del gobierno de Alan García por restablecer contactos con los organismos multilaterales. No obstante, estos intentos estarían marcados por la negativa del presidente García de efectuar los cambios de política económica requeridos por los organismos internacionales como precondition para el inicio de las negociaciones. Los organismos tenían conciencia de que, por una parte, la capacidad de pago del país era muy limitada debido a la situación de reservas y que, por otra, las políticas internas de estas instituciones multilaterales requerían de una “limpieza de atrasos” por parte del país como prerrequisito para aumentar su exposición. Entre fines de 1987 e inicios de 1988 se llevaron a cabo, sin embargo, los primeros intentos por remediar la situación. Y con la asistencia de funcionarios del Banco Mundial se preparó un paquete de medidas que sirvieran de base para el restablecimiento de las relaciones entre el Perú y el banco.

Desde este momento se inició una serie de intentos encaminados a restablecer la relación con los organismos multilaterales. Todos ellos tenían como característica la elaboración de algún programa de reforma económica y la reanudación de los pagos del servicio a estas instituciones. Los atrasos corrientes se percibían como difíciles de cubrir, ya que la situación macroeconómica había determinado para el país un flujo de caja que hacía imposible aumentar los pagos al exterior. Por esta razón, y en concordancia con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, se propusieron esquemas para convocar a países amigos con el fin que ayudaran al país a cubrir estos atrasos. Todos estos intentos fracasaron por la falta de voluntad política del propio presidente García para entrar en algún acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. De esta manera, y actuando de modo exclusivamente político, el Presidente sistemáticamente desautorizó los esquemas de arreglo preparados por sus propios Ministros.

Luego de estos fracasos, el Fondo Monetario Internacional endureció su posición y a fines de 1989 comunicó oficialmente al gobierno peruano que su falta de cooperación resultaría en la expulsión del Perú de este organismo. Dicha comunicación fue enviada además a todos los gobernadores del Fondo Monetario Internacional, al Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo. Simultáneamente, el Fondo suspendió toda asistencia técnica al Perú.

Sólo entonces el presidente García cambió de posición y decidió negociar con el Fondo Monetario. Las negociaciones, llevadas a cabo bajo la asesoría del ex ministro Abel Salinas, concluyeron en un acuerdo para la normalización de las relaciones con el Fondo. Bajo este acuerdo, el Perú reiniciaba sus pagos al Fondo. Se diseñó, además, un programa económico de mediano plazo y el Fondo procedió a asistir al Perú en la consecución de fondos internacionales para el pago de los atrasos con la institución. El primer pago parcial por US\$34.4 millones se efectuó al finalizar 1989. De esa manera concluyó el largo conflicto con el FMI. La relación con el Banco Mundial, sin embargo, permanecía sin solucionarse, puesto que, a diferencia del Fondo, el Banco Mundial carecía de instrumentos de presión concretos sobre el gobierno. En igual situación se encontraba el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que mantuvo abierta su representación en Lima, si bien suspendió sus relaciones financieras con el Perú.

El enfoque que el gobierno de García dio al tema de la deuda reflejaba, sin duda, una gran ignorancia respecto a la emergente globalización de la economía mundial. Desde 1982, la mayoría de países en América Latina habían experimentado dificultades para el servicio de su deuda externa y, a mediados de la década del ochenta, habían buscado mecanismos de refinanciación. El Perú ensayó este esquema bajo el régimen del presidente Belaunde con el Ministro de Economía Carlos Rodríguez Pastor. Sin embargo, luego de su renuncia, se abandonaron estos esfuerzos y se optó por desconocer el problema. García, en cambio, convirtió el problema de la deuda en un tema de confrontación, mientras ponía en práctica políticas macroeco-

nómicas que simplemente agotaban las reservas internacionales que con gran sacrificio habían sido restauradas en la última fase del régimen de Belaunde, bajo el liderazgo del Presidente del Banco Central de Reserva y el último Ministro de Economía.

La crisis de la deuda del régimen de García, a diferencia de aquella que se dio en toda la región latinoamericana, fue resultado directo del manejo macroeconómico deficiente durante esa gestión. En 1986 el nuevo gobierno tenía una situación fiscal cómoda y una posición de reservas adecuada. Y se escogió deliberadamente debilitar el aparato fiscal a la vez que se introducían a discreción un sinnúmero de mecanismos de control en la política cambiaria y la política de comercio exterior, encaminados a disponer de las reservas existentes de manera irracional con el fin de hacer crecer de manera artificial al sector urbano de la economía. El abandono de la infraestructura nacional y la penalización de la agricultura que emergió de la política de subsidios a los alimentos generó un deterioro de la distribución del ingreso entre el campo y la ciudad. Con el inicio de la hiperinflación también la caída de los ingresos urbanos se hizo patente.

2. El manejo de una economía aislada

La prevalencia de los controles dominó todos los aspectos importantes de la política económica de Alan García. A medida que se incrementaba la demanda por importaciones como consecuencia de la política económica del gobierno llamada “de reactivación”, se multiplicaron y se superpusieron las medidas arancelarias y cambiarias, así como las medidas de tipo paraarancelario y paracambiario. Los productos sujetos a Licencia Previa de Importación incrementaron su participación en el total de importaciones al 60% de éstas en agosto de 1985, al 80% en junio de 1987 y al 100% en setiembre de 1987. También se incrementó la lista de productos de importación prohibida, y en junio de 1987 ésta llegó a abarcar al 10% de líneas arancelarias.

Los años 1987 y 1988 fueron años en que ningún producto podía ser importado libremente. Las presiones sobre el tipo de cambio y sobre el nivel de las reservas internacionales que se sintieron a partir del último trimestre de 1996, condujeron al establecimiento del “Sistema de Presupuesto de Divisas”, un mecanismo paracambiario que se expresaba en el otorgamiento de “licencias de cambio”, y que establecía un racionamiento de divisas. Este sistema fue administrado inicialmente por el Banco Central de Reserva con la participación del desaparecido Instituto de Comercio Exterior (ICE). Posteriormente, en setiembre de 1987, fecha en la cual se amplió la Licencia Previa de Importación a todo el universo de partidas arancelarias, el ICE asumió la administración total del Presupuesto de Divisas, asimiló como propio el objetivo de restricción de divisas e incorporó el Presupuesto de Divisas aprobado como criterio adicional para el otorgamiento de la Licencia Previa. Otro mecanismo paracambiario

que se estableció a mediados de 1987 fue el “financiamiento obligatorio a 180 días” para un conjunto de partidas arancelarias.

Con el agravamiento de la situación de las reservas internacionales del país, las restricciones paracambiarias se acentuaron nuevamente a fines de 1987, y se estableció la obligación de que las importaciones realizadas por un conjunto de partidas arancelarias que representaban aproximadamente el 35% de las importaciones requerían de la “conformidad del Banco Central” para ser aprobadas, restricción que estuvo vigente hasta junio de 1988. Más aún, con el objetivo de programar el pago de las importaciones teniendo en cuenta la programación diaria de divisas del BCR en marzo de 1988, se estableció el requisito de “autorización de pago” para cancelar las importaciones a través del sistema financiero del país, mecanismo paracambiario administrado por el BCR que estuvo vigente hasta fines de 1988.

En el transcurso del año 1988, el requisito de la Licencia Previa de Importación (LPI) comenzó a flexibilizarse al crearse mecanismos tales como las “licencias previas de importación sin uso de divisas”; sin uso de divisas del presupuesto de divisas, pero sí con divisas del llamado mercado paralelo o libre. Entre éstas, las “licencias previas de importación sin uso de divisas” (D.S. N° 009-88-PCM) creadas en enero de 1988 y que gozaron de una exoneración parcial de derechos arancelarios hasta setiembre de 1998, supuestamente para compensar por el mayor costo del dólar de importación, y que además no estaban sujetas a la “autorización de pago” del Banco Central ni al régimen de supervisión de importaciones; o las “licencias previas de importación sin uso de divisas para operaciones que se cancelan con certificados de libre disponibilidad” creadas en junio de 1988. Así, en 1988, las LPI con uso de divisas representaron el 61% del total de LPI otorgadas, mientras que las LPI sin uso de divisas alcanzaron el 39% del total. Durante el año 1989 se dictaron una serie de dispositivos que exoneraron a numerosos productos del requisito del LPI; finalmente, en noviembre de ese año, se limitó la LPI sólo a aquellos productos que estaban sujetos al tipo de cambio del Mercado Único de Cambios (MUC), un tipo de cambio inferior al de mercado, fijado arbitrariamente por el gobierno, con lo que la aplicación de la LPI se redujo al 10% de las partidas arancelarias.

Dada la situación de las reservas internacionales del país, la administración de la Licencia Previa de Importación se fue orientando a un manejo de caja, de manera que aquellas operaciones que no implicaban un uso inmediato de divisas del BCR fueron excluidas del Presupuesto de Divisas. Este manejo aproximaba la LPI a un tipo de registro, lo que en la práctica constituía una exoneración a la LPI, en función del tipo de cambio (oficial o libre) al que se realizaba la importación.

Paralelamente a la aplicación de estos mecanismos paraarancelarios y paracambiaros, en el campo arancelario, las modificaciones puntuales del arancel que se expresaban en el aumento del arancel al bien final y la rebaja del arancel al insumo tenían lugar junto con múltiples exoneraciones arancelarias otorgadas a determinados

sectores o actividades, las que afectaban aproximadamente a la mitad de las importaciones.

Por otro lado, la política cambiaria de García se caracterizó por la existencia de tipos de cambio múltiples para la importación y exportación, y por la fijación de un tipo de cambio oficial, llamado tipo de cambio del Mercado Único de Cambios o “dólar MUC”, el cual se encontraba muy por debajo del valor real de la divisa, y daba lugar a subsidios cambiarios. Los mecanismos discrecionales establecidos para permitir el acceso al dólar subsidiado para importaciones se incrementaron en el último año del gobierno de García. Así, desde octubre de 1989, las solicitudes para tener acceso al dólar subsidiado o “dólar MUC” tenían que ser verificadas previamente por el Ministerio del sector correspondiente en cuyo ámbito se encontraba la empresa. Este sistema tenía un componente de arbitrariedad adicional en el sentido de que constantemente se cambiaban partidas arancelarias del mercado libre al mercado oficial o subsidiado. El valor de las importaciones realizadas al “dólar MUC” se incrementó de 45% en febrero de 1989 a 67% en noviembre de 1989, nivel que se mantuvo hasta febrero de 1990, para luego bajar a 41%.

Los múltiples controles de tipo arancelario, paraarancelario, cambiario y paracambiario, además de no permitir una eficiente asignación de las divisas para la importación, originaron situaciones en las que productos importados con tipo de cambio subsidiado y aparentemente destinados a satisfacer el mercado interno salieron nuevamente por las fronteras hacia los países vecinos para satisfacer mercados externos, con la consecuente pérdida de reservas internacionales para el Perú.

Los múltiples controles a la importación no evitaron el agotamiento de las reservas internacionales y los consiguientes ajustes (devaluaciones e intentos de estabilización), y más bien condujeron a un proceso inflacionario y a una recesión que redujo fuertemente la demanda por importaciones.

Este cúmulo de restricciones significó que los múltiples mecanismos existentes se turnaran para el control de las importaciones o para su manejo discrecional y arbitrario durante el gobierno de García. Cuando la LPI redujo su ámbito de aplicación aumentó la importancia primero del manejo paracambiario y luego del cambiario, con lo cual se incrementaron los mecanismos discrecionales para acceder al “dólar MUC”, y se modificó además permanentemente el universo de partidas arancelarias posibilitadas de acceder al dólar subsidiado.

La superposición de restricciones no solamente se manifestó con los mecanismos sino también con las instituciones estatales que tuvieron a su cargo el manejo y el control de estos mecanismos. Así, el Banco Central de Reserva, el Instituto de Comercio Exterior, y los Ministerios duplicaron o triplicaron funciones para la administración de los múltiples mecanismos arancelarios, cambiarios, paraarancelarios y paracambiarios creados durante el gobierno de García, política que condujo al dete-

rioro del comercio exterior peruano y a la pérdida de las reservas internacionales del país.

3. El nuevo gobierno y el problema de la deuda

El nuevo gobierno que se instalaría en julio de 1990 debía resolver el problema de la cesación de pagos generalizada vigente desde 1986. Esto era imprescindible para la obtención de los créditos que podrían respaldar un programa económico que debía resolver el tema inmediato de la estabilización y emprender, luego, la reestructuración de la economía con el fin de lograr la recuperación gradual del nivel de ingresos. En efecto, la nueva administración se encontró con una situación en la cual la hiperinflación había medrado la presencia efectiva del Estado. La deuda pública externa ascendía en julio de 1990 a US\$20,368 millones, de los cuales más del 70% se encontraba en situación de atraso.

Cualquier estrategia de recuperación económica, independientemente del enfoque teórico, debía resolver el problema de la deuda y, por lo tanto, la influencia de los acreedores externos del Perú en el diseño de tal estrategia era ciertamente grande. Es por esto que en el contexto de los primeros contactos encaminados a lograr un acuerdo de normalización de la situación crediticia del Perú, el tema de la estrategia económica del gobierno sería objeto de un cercano escrutinio por parte de los organismos internacionales y de los principales países acreedores del Perú.

El equipo económico inicial que acompañó al nuevo Presidente electo se dedicó a evaluar alternativas no del todo compatibles con la teoría económica ni con la realidad y restricciones que enfrentaba el Perú. Enfrentados con una caída dramática de ingresos, una hiperinflación galopante y la absoluta destrucción de la capacidad para cobrar impuestos, los asesores del Presidente electo invirtieron buena cantidad de su escaso tiempo en la consideración de programas gradualistas para enfrentar la crisis. Quizás esta actitud estuvo alentada por la esperanza inicial de que el Japón destinaría enormes sumas de dinero para apoyar la reconstrucción inicial del Perú, sin el prerequisite de un acuerdo con la comunidad financiera internacional.

Antes de asumir el cargo, el presidente electo y sus asesores llevaron a cabo reuniones con los organismos multilaterales bajo el auspicio del Secretario General de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuéllar. Posteriormente, se dirigió al Japón para llevar a cabo contactos en el más alto nivel del gobierno de ese país. Los resultados de estas visitas fueron aleccionadores. No sólo se entendió que los planteamientos de gradualidad en el ajuste eran inadecuados, sino que se encontró una sólida actitud de no apoyar el plan de estabilización a menos que se siguiera un drástico y radical programa ortodoxo de estabilización. Esta experiencia puso en evidencia el carácter pragmático del nuevo gobernante, quien de inmediato prescindió de su equipo heterodoxo de asesores y empezó a conformar un nuevo equipo.

Fue este nuevo equipo el que, conjuntamente con asesores del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, diseñó el programa de estabilización anunciado en agosto de 1990, cuyos elementos básicos eran el levantamiento casi total de los controles de precios, y controles de cambios, la instauración de una política monetaria restrictiva, la flotación del tipo de cambio y la puesta en práctica de un manejo diario de caja fiscal para restringir los gastos a los ingresos reales.

4. *El primer grupo de apoyo*

A pesar del drástico ajuste, la situación heredada hacía imposible el diseño de un programa financiero que permitiera la continuidad de los pagos corrientes a las instituciones multilaterales, y menos aún la adopción de un programa inmediato de normalización de relaciones con estas instituciones. De esta manera, se tuvo que elaborar un programa financiero de dos años, el cual identificaba una brecha que sería cubierta con la ayuda de países amigos. Por ello se pusieron en marcha las gestiones para reunir a un “Grupo de Apoyo”, el cual sería llamado a contribuir con donaciones y préstamos blandos para cubrir una brecha financiera que fue calculada en US\$1,300 millones para el período 1991-1992.

El proceso de conformación del grupo de apoyo fue largo y complicado porque había que convencer a distintos gobiernos de efectuar aportes extraordinarios. Una primera dificultad fue conseguir que el grupo de apoyo estuviera liderado por un país como Japón o los Estados Unidos. En realidad, lograr que un país contribuyera al grupo de apoyo ya era difícil, y más difícil aún resultaba convencer a algún país para que liderara el grupo. Japón y Francia habían ya dejado en claro que su participación estaba condicionada a que los Estados Unidos liderara el grupo. Se iniciaron entonces los esfuerzos por conseguir el apoyo del subsecretario del Tesoro Americano, David Mulford, quien finalmente accedió a que los Estados Unidos asumiera tal rol, el cual era compartido con Japón. El Banco Mundial asumió un papel sumamente activo en la formación del grupo, mientras que gran parte de la voluntad de los países en intervenir en el grupo estuvo determinada por la participación personal del Secretario General de las Naciones Unidas. En realidad, el Secretario General desplegó una amplia actividad, llamando personalmente a los representantes de muchos de los países que participaron en este esfuerzo.

El grupo de apoyo quedó así constituido y en sucesivas reuniones, llevadas a cabo hasta setiembre de 1991, los diversos países fueron comprometiendo sus aportes. De éstos, los más importantes fueron los aportes de los Estados Unidos, Japón y Alemania. Estados Unidos ofreció US\$350 millones en ayuda alimentaria y militar, además de los US\$122 millones que se incluían ya en el Programa del Fondo Monetario como desembolsos provenientes de este país, y se condicionaron los desembolsos al comportamiento del país en las siguientes áreas: derechos humanos, lucha antidro-

gas y control civil de las Fuerzas Armadas. Japón, por su lado, ofreció US\$400 millones, los que a la larga fueron desembolsados en parte como cofinanciamiento de un crédito de reforma estructural del sector comercio. Los primeros US\$200 millones se desembolsaron al finalizar 1991. El aporte japonés tomó la forma de un crédito concesional extendido por la Agencia de Cooperación Japonesa (OECF), con un plazo de 30 años, 10 años de gracia, y una tasa de interés del 3%. Este financiamiento fue igualmente condicionado a que otros donantes realizaran contribuciones al Grupo de Apoyo y a que el Perú renunciara a solicitar cualquier tipo de reducción en la deuda bilateral en las reuniones del Club de París.

La contribución de Alemania consistió en fondos de asistencia y préstamos de rápido desembolso que totalizaron 225 millones de marcos alemanes. De ellos, 50 millones se desembolsarían como cofinanciamiento de un primer préstamo de ajuste estructural del Banco Mundial. Para setiembre de 1991, nueve países desarrollados adicionales concretaron sus ofrecimientos, además de contribuciones menores de algunos países latinoamericanos. Entre los primeros se encontraba España, Bélgica, Holanda, Suiza, Francia, el Reino Unido, Suecia, Canadá e Italia, con un total de ofrecimientos por US\$1,100 millones.

También en setiembre de 1991 y luego de comprobar que el programa peruano se encontraría razonablemente financiado, el Directorio del FMI aprobó un Programa de Acumulación de Derechos (RAP), bajo el cual el país se comprometía, por un período que inicialmente se fijó hasta diciembre de 1992, a la aplicación de un "programa sombra", un programa de medidas con metas específicas cuyo cumplimiento no resultaba en desembolsos sino en la acumulación de derechos. Una vez satisfecho este proceso, el Perú podría acceder a los recursos del Fondo al final del período. El RAP aprobado para el período octubre 1991-diciembre 1992 comportaba un severo programa de disciplina monetaria y fiscal.

Éste fue un evento de particular importancia para la estrategia de normalización de las relaciones financieras, ya que allanó el camino para la reunión de setiembre de 1991 del Perú con sus acreedores del Club de París. Igualmente, el arreglo del Fondo Monetario permitió la temprana normalización de las relaciones con el BID, con el cual el Perú mantenía atrasos por US\$434 millones.

Luego de amplias consultas entre los distintos organismos multilaterales, éstos aceptaron que el Perú normalizara primero sus relaciones con el BID. Al igual que el Banco Mundial, el BID requería de la formalidad de la cancelación de todos los atrasos que el Perú mantenía con esa institución para poder aprobar nuevos créditos. En estas circunstancias, el Perú gestionó un crédito puente con el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR). Este crédito, por un monto de US\$403 millones, fue otorgado al Banco Central de Reserva el 18 de setiembre de 1991. A su vez, ese mismo día, el BCR prestó US\$373 millones al Tesoro Público para la cancelación de los atrasos con el BID. Así, los atrasos con el BID por US\$434 millones fueron cancelados el 18 de setiembre de 1991 usando los recursos facilitados por el BCR y recursos

propios del Tesoro. También ese día, el Directorio del BID aprobó un crédito de ajuste estructural para apoyar la reforma comercial por US\$425 millones, de los cuales ese mismo mes se desembolsó un primer tramo por US\$325 millones, que cancelaron el crédito con el Banco Central, el que a su vez canceló el crédito puente con el FLAR. Cabe resaltar que el motivo de esta complicada operación tiene su origen en la política aplicada tanto por el BID como por el Banco Mundial de no otorgar refinanciaciones de los atrasos a los países acreedores. Esta política tiene como objeto asegurar a los mercados internacionales que la calidad de los activos de estas instituciones merecen la calificación de triple A y permiten la obtención de recursos al menor costo posible. De otro lado, esta formalidad está acompañada por un evento crucial: la adopción y el sostenimiento en el tiempo por parte del país de políticas coherentes con la estabilidad y la solvencia macroeconómica. De allí la importancia del RAP que logró cumplir exitosamente el Perú.

5. *El club de París 1991*

El acuerdo con el FMI para acceder al RAP constituía el prerrequisito para acudir al foro del Club de París para la renegociación del grueso de la deuda bilateral peruana. Esta renegociación era indispensable no sólo como elemento fundamental de la normalización de las relaciones financieras con los principales países acreedores, sino que también permitiría el alivio en los pagos que a su vez haría viable el programa macroeconómico acordado en el marco de las negociaciones con el Fondo. Es decir, el RAP implicaba en sus cálculos un enorme alivio en los pagos de los vencimientos de la deuda comercial bilateral, a ser otorgado por los países del Club de París.

A diferencia de la mayor parte de los países en Latinoamérica, el Perú, a partir de los años sesenta, mantuvo la mayor proporción de su deuda pública externa en la forma de créditos oficiales bilaterales. En efecto, el 31 de diciembre de 1990, de un total de deuda de US\$19,000 millones, US\$7,500 millones eran adeudados a países del Club de París. De dicha suma, el Perú planteó la refinanciación de US\$6,160 millones, de los cuales casi la totalidad correspondía a créditos vencidos e impagos desde el año 1983. Una dificultad adicional la constituía el hecho de que una importante porción de este monto, el 18%, correspondía a créditos concertados con posterioridad a la fecha de corte (*créditos post cutoff*), fecha que en el caso del Perú estaba fijada en 1983. Se solicitaba, por tanto, la refinanciación de créditos que el Club de París excluía de toda reprogramación.

El programa económico peruano estaba construido sobre la base de la obtención de un alivio en los pagos al Club de París equivalente a US\$5,700 millones para el período 1991-1992, con pagos de US\$ 851 millones. El período que agrupaba a los vencimientos que serían reprogramados (período de consolidación) se fijó para coin-

cidir con el período del RAP, es decir, los quince meses de octubre 1991 a diciembre 1992. Así, los vencimientos de los tres primeros trimestres del año 1991 se añadirían a los montos para los cuales el Perú solicitaría un inusual tratamiento de refinanciación *post cutoff* que, como se mencionó antes, no se contempla normalmente en negociaciones de París, y que usualmente deben pagarse dentro del período de consolidación. El pago en el plazo de estos 15 meses, de los atrasos *post cutoff*, era evidentemente inviable pues sumaban US\$1,041 millones. Incluso los esquemas de condonación parcial (no propuestos por el Perú) que habían sido recientemente otorgados a Polonia y a Egipto, por consideraciones fundamentalmente políticas, no servían en el caso del Perú, ya que estos esquemas sólo condonaron parcialmente deudas *pre cutoff*, mientras que el programa peruano debía aliviar sustanciales pagos de deuda *post cutoff*. Se debía por lo tanto romper la regla de oro del Club de París.

La reunión de París tuvo lugar el 16 y 17 de setiembre de 1991. En esta reunión, el planteamiento peruano estuvo fuertemente respaldado por el FMI, y muchos países acreedores mencionaron la dureza del ajuste del shock de agosto de 1990, así como las medidas a las que el Perú se comprometía y estaba implementando en el marco del RAP.

Las principales características de la reprogramación obtenida en París en 1991 son las siguientes: (i) La reprogramación del 100% de los montos de principal, intereses e intereses moratorios, impagos al 30 de setiembre de 1991, y el 100% de los vencimientos de principal e intereses entre octubre de 1991 y 31 de diciembre de 1992. Estos montos se reprogramaron para ser pagados de acuerdo con el carácter concesional o no concesional de la deuda. En el caso concesional, los pagos se harán en 20 cuotas semestrales iguales a partir del 15 de noviembre del año 2002. En el caso de los créditos no concesionales, los pagos se harán en 14 cuotas semestrales iguales a partir del 15 de noviembre de 2000 hasta el 15 de mayo de 2007. (ii) La reprogramación del 100% de los intereses generados durante el período de consolidación correspondientes a los montos reprogramados en (i). El 30% de este monto se difiere en dos años, a partir de noviembre de 1992, y el 70% restante, a 3 años, a partir de mayo de 1995. (iii) Finalmente, con respecto a la deuda concertada después del 1 de enero de 1983, deuda *post cutoff*, se acordó que el 100% de principal, intereses e intereses en mora, vencidos e impagos, a setiembre de 1991, se pagara en doce cuotas semestrales iguales a partir de 1993. Este último tratamiento constituyó un trato excepcional al Perú y quedó establecido en la minuta que no constituiría precedente para futuros acuerdos del Club de París.

La negociación de París de 1991 fue un paso fundamental para la viabilidad del programa 1991-1992. Se trató de una de las negociaciones de mayor monto en la historia del Club de París y permitió la reprogramación de US\$6,592 millones. En las conversaciones bilaterales que implementarían el acuerdo de París, el Perú obtuvo condiciones aun mejores. Pero sin duda la mayor concesión que obtuvo el Perú de los países del Club de París fue la aceptación por parte de éstos de aliviar el pago de más

de US\$1,000 millones de deuda *post cutoff* por un período de casi 8 años, en un acuerdo sin precedentes en el Club de París. Así, los pagos por todo concepto de deuda al Club de París se limitarían a US\$345 millones para el período de consolidación octubre 1991-diciembre 1992.

Luego de completarse la ronda de negociaciones bilaterales para la implementación de los términos de la Minuta del Club de París de 1991, el Perú negoció condiciones excepcionales que excedieron los términos usualmente negociados en París. De esta forma, el monto que se llegó a pagar a los países del Club de París en el período de consolidación fue de solamente US\$170 millones, inferior al estimado en la negociación de París y sustancialmente menor al monto estimado como pago de deuda pública a países del Club de París en las estimaciones del Programa de Acumulación de Derechos, el cual incluía para el período un monto de pago a París de US\$836 millones.

6. Deuda de proveedores sin garantía oficial: el caso JAPECO

La negociación del Club de París, aunada a la vigencia del Programa de Acumulación de Derechos (RAP) con el Fondo, allanaba el camino para la viabilidad de las cuentas externas del Perú para los años 1991 y 1992. Sin embargo, se trataba sólo de un primer paso. Contra muchos pronósticos, el RAP se estaba cumpliendo satisfactoriamente y se anticipaba que a su conclusión se podría limpiar los atrasos con el Fondo Monetario Internacional. Sin embargo, la viabilidad externa de la economía para los años siguientes dependía de la continuación del esfuerzo de disminución de la presión de pagos al exterior en el marco de una ordenada reprogramación con todas las fuentes acreedoras. Recuérdese que, a pesar de la reprogramación de los vencimientos de París para los años 1991 y 1992, las obligaciones pendientes con el Club de París para el período 1993-1996 superaban los US\$1,000 millones anuales, cifra inmanejable bajo cualquier escenario de programación financiera. Debía por lo tanto planearse la continuación de un programa con el Fondo Monetario que sucediera al RAP para el período 1993-1996, es decir, un nuevo programa, esta vez bajo la modalidad de un Acuerdo de Facilidad Ampliada por 3 años.

El diseño del nuevo acuerdo con el Fondo dejaba claro que el Perú debía pasar nuevamente por el penoso proceso de solicitar a países amigos la conformación de un grupo de apoyo, para llenar la brecha previsible aun en el escenario optimista que incluía una nueva reprogramación de los adeudos con los países del Club de París.

El año 1993 se inició con el nombramiento de un nuevo Ministro de Economía, el ingeniero Jorge Camet, que anteriormente se desempeñaba en el Despacho de Industria. Se trató de un cambio inesperado; el anterior Ministro, el Dr. Carlos Boloña, había tenido una exitosa gestión y no se entendía la decisión del presidente Fujimori de alejarlo del cargo. Esta decisión creó desconcierto también en el exterior,

ante la duda de un posible cambio de orientación en la política económica. Estas dudas se disiparon pronto cuando en manifestaciones públicas y privadas, el Ministro Camet dio prioridad máxima a la continuación de la política iniciada por su antecesor.

La primera cita concedida por el nuevo Ministro en su primer día de trabajo fue al subsecretario japonés de Relaciones Exteriores, el Embajador Terada (quien años después participaría como mediador en la crisis de los rehenes de la casa del Embajador de su país). El Embajador Terada advirtió al nuevo Ministro acerca de las dificultades de conseguir un rápido apoyo en la comunidad internacional, abordando dos temas: el inminente cambio en la administración del gobierno de los Estados Unidos, y la “absoluta necesidad” de que el Perú enfrentara finalmente un tema largamente desatendido entre el Perú y el Japón. Se trataba de la deuda contraída en 1974 con la Japan Peru Oil Company (JAPECO), un consorcio creado especialmente para la construcción del oleoducto norperuano. A pesar de que era una deuda que no contaba con la garantía original del gobierno del Japón, los pagarés habían pasado a manos del Eximbank de Japón y era evidente que, para fines prácticos, Japón consideraba esta deuda como deuda oficial y ejercía presión directa para provocar un arreglo largamente postergado.

Sin embargo, resultaba también evidente que lo que Japón quería era un tratamiento de esta deuda al estilo de París, aunque fuese en condiciones menos favorables que las que se otorgan en París a los países deudores. La falta de atención a esta deuda durante todo el período del gobierno de Alan García había generado un clima de mala voluntad incompatible con el rol protagónico que el Perú quería que el Japón jugara en el apoyo al financiamiento del desarrollo y a la normalización de las relaciones financieras con la comunidad internacional. El mensaje de Terada era inequívoco; si el Perú no daba una solución al tema JAPECO, el Japón no podría apoyar al Perú en la conformación del nuevo Grupo de Apoyo, o en el cofinanciamiento de préstamos con los organismos multilaterales.

El Ministro Camet y su asesor principal percibieron que se trataba de un problema tanto financiero como formal: Japón deseaba ordenar sus libros tanto o más que obtener un pago en el futuro inmediato por este concepto. Por esta razón, el asesor principal del Ministro preparó una propuesta para el arreglo de esta deuda, al estilo de París, pero con condiciones extremadamente blandas para el Perú y la remitió al Embajador de Japón en Lima, lo cual resultó en un pedido de Japón para que viajara una misión peruana de negociación de inmediato. Esta acción -por parte del asesor principal- generó malestar en la Presidencia de la República por la manera inconsulta en que se había manejado la delicada relación con Japón. No obstante, pasó poco tiempo para que, en efecto, se leyera la oferta enviada por el Ministerio de Economía y se tomara conciencia de que Japón había accedido a discutir una oferta tan favorable para el Perú. Se decidió que una delegación viajara a Japón. Acompaña-

ron al Ministro de Economía y al Asesor Principal, el hermano del Presidente Fujimori, como su representante personal.

El crédito con JAPECO se encontraba íntegramente vencido e impago y las características y las tasas del contrato original hacían que, de no haberse renegociado, la deuda ascendiera a US\$1,592 millones. La negociación resultó en la disminución de la tasa de interés que incluía penalidades de 14.5 anual a 6.5. Se redujo la tasa de interés normal a 5.5% anual; el saldo se estableció en 82,000 millones de yenes (US\$ 707 millones), que serían pagados en 25 años, incluyendo 14 y medio años de gracia, lo cual resultó en una disminución del monto de intereses de aproximadamente US\$330 millones. Se reconocía además que el crédito de JAPECO tenía categoría inferior a las deudas con el Club de París y, por lo tanto, las negociaciones de mejores condiciones o reprogramaciones en este foro implicaban nuevas reprogramaciones en mejores términos para el Perú de la deuda JAPECO que se acababa de negociar. En efecto, la deuda JAPECO se renegoció nuevamente en 1994 y 1996, oportunidades en las cuales se alivió el 100% del servicio de intereses devengados hasta 1996, una parte considerable de los intereses correspondientes a 1997 y 1998 y una sucesiva reducción en la tasa de interés.

7. El segundo grupo de apoyo y el primer Programa de Facilidad Ampliada con el Fondo Monetario Internacional

Conjuntamente con la resolución del problema JAPECO, se inició una larga serie de gestiones para conformar un segundo Grupo de Apoyo que permitiera asegurar el financiamiento del programa para los años 1993-1996. Estas gestiones consistieron, principalmente, en visitas individuales del Ministro de Economía y su asesor principal a cada uno de los directores ejecutivos en el FMI, pertenecientes a los países que se esperaba que conformaran el grupo de apoyo. Adicionalmente, se visitó a funcionarios en el Departamento de Estado, el Departamento del Tesoro y la Oficina del Asesor en Seguridad Nacional de los Estados Unidos. Igualmente, se tomó contacto con autoridades del gobierno del Japón y de otros países.

El cambio a la administración Clinton en los Estados Unidos había generado una completa reevaluación de la posición generalmente favorable que se había encontrado en la administración del presidente Reagan. El tema de los derechos humanos en el Perú ocupó un primer plano bajo la iniciativa del Asesor para la Seguridad Nacional, quien asumía una posición crítica a partir de una relativa ignorancia del proceso peruano. Se unían a esta posición consideraciones económicas que tomaron la forma de presiones para resolver favorablemente el caso de la expropiación de la Belco Petroleum, en el régimen del presidente García. Por lo tanto, se enfrentaba una situación particularmente complicada para conseguir el apoyo que permitiera la aprobación de un Acuerdo de Facilidad Ampliada con el Fondo que sucediera al

Programa de Acumulación de Derechos. Estaba previsto que el nuevo acuerdo con el FMI se aprobara el 18 de marzo de 1993. La reunión del Grupo de Apoyo se concretó finalmente el 4 de marzo de 1993, y fue presidida por el Ministro de Economía del Perú y los Directores Ejecutivos en el FMI del Japón y de los Estados Unidos, quienes actuaron como colideres del Grupo.

El nuevo programa con el FMI consideraba una brecha de US\$410 millones, que sería cubierta con fondos provistos por los miembros del grupo de apoyo. Sin embargo, sólo se pudo conseguir US\$265 millones, fundamentalmente de Japón, Estados Unidos y Alemania, incluyendo US\$105 millones de donaciones de los Estados Unidos y un préstamo de US\$110 millones de Japón, cofinanciando un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo como apoyo de la reforma del sector financiero. Con estos resultados, el Perú y el Fondo instaron a los gobiernos a considerar la reprogramación dentro del foro de París de algunas categorías de deuda no elegibles usualmente para reprogramación, con el objeto de hacer posible la viabilidad del nuevo programa que aprobaría el Fondo.

Las metas del Programa de Acumulación de Derechos (RAP) se fueron cumpliendo rigurosamente y, en muchos casos, fueron superadas por amplios márgenes. Estuvo entonces expedito el camino para la aprobación del primer Acuerdo de Facilidad Ampliada que abarcaría el período 1993-1996, que permitía al Perú acceder a recursos del Fondo por el equivalente de US\$1,395 millones durante el período de 3 años, de marzo 1993 a marzo 1996. De este monto, en marzo de 1993, el Perú giró 642.7 millones de Derechos Especiales de Giro (DEG), de los cuales 620.9 (US\$851 millones) sirvieron para cancelar el crédito puente que se había conseguido del Eximbank del Japón y el Tesoro norteamericano para cancelar los atrasos con el FMI. Más adelante se detallan las características de esta transacción.

8. Cancelación de los atrasos con el Banco Mundial

Desde mediados de 1990, el Directorio del Banco Mundial sostuvo discusiones encaminadas a solicitar a la administración del Banco que elaborara un planteamiento para la normalización de los adeudos que algunos países mantenían con el Banco. Se requería un enfoque especial, puesto que no se podía utilizar un esquema de refinanciación de deudas. En cambio, los atrasos debían ser cancelados si el país quería reasumir su condición de prestatario. De estos países, el Perú constituía, de lejos, el mayor deudor. Sus atrasos representaban más de la mitad de los atrasos totales del Banco. Y, dado que el Perú había reasumido sus pagos al FMI en 1989, y había mantenido impagas sus obligaciones corrientes con el Banco, existía presión en el interior de la institución para el diseño de tal estrategia. Como resultado del trabajo de varios departamentos en el interior del Banco, el Directorio recibió para su aprobación un trabajo de política plasmado en el documento denominado *Additional Sup-*

port for Workout Programs in Countries with Protracted Arrears, el cual daba fundamento al esquema de aprobación de Préstamos de Ajuste Sectorial que serían aplicados en el Perú, como un mecanismo para impulsar reformas estructurales y proveer ulteriormente los recursos que permitiesen al país el acceso a fondos para normalizar su situación financiera.

En abril de 1991, se discutieron las bases para la preparación de tres créditos de ajuste estructural. Esta preparación contó con el apoyo de cooperación técnica financiada con una donación japonesa y fondos adicionales de la Agencia Alemana de Cooperación (GTZ). Así, en febrero de 1992, el Directorio del Banco Mundial aprobó un préstamo para la reforma del sector comercial por US\$300 millones; el 26 de marzo de 1992 se aprobó el préstamo de ajuste estructural por US\$300 millones; y el 17 de junio del mismo año se aprobó el Préstamo de Ajuste del Sector Financiero por US\$400 millones. Siguiendo la estrategia acordada con el Banco, el Perú procedería a llevar a cabo las reformas detalladas en cada una de las cartas de políticas que habían sido negociadas. Estas acciones serían adoptadas por el país sin la firma ni el desembolso de fondos por parte del Banco. La firma y puesta en efecto de los préstamos se haría luego de cumplir con la condicionalidad sectorial. Por lo tanto, los préstamos serían implementados y supervisados con anterioridad a su firma.

De esta manera, la mayor parte del proceso de reformas estructurales que se discuten en este libro se realizó con el apoyo de estos tres préstamos de ajuste, el crédito de ajuste del BID y el Programa de Acumulación de Derechos del FMI.

Se necesitaba ahora efectivizar la cancelación de atrasos, lo cual requería, al igual que en el caso del Fondo Andino de Reservas para la cancelación de los atrasos del BID, de un crédito puente que inicialmente se pensó gestionar con la banca comercial. Sin embargo, este proceso iniciado en 1992, no se llegó a concretar. Tanto el gobierno peruano como el Banco Mundial analizaron en 1992 la posibilidad de planear la cancelación de los atrasos para junio de 1992. Las discusiones se encontraban avanzadas cuando sobrevino el autogolpe de abril de 1992, luego del cual los desembolsos del Grupo de Apoyo y del Banco Interamericano de Desarrollo fueron suspendidos. Posteriormente a la instalación del Congreso Constitucional Democrático (CCD), y los esfuerzos de democratización hechos por el Perú, los funcionarios del Banco propusieron la firma de los préstamos con la provisión de que los desembolsos se harían efectivos sólo luego de la cancelación de los atrasos. Los préstamos se firmaron en diciembre de 1992 y se iniciaron los contactos para la consecución de un crédito puente con el Tesoro Americano, y el Export-Import Bank de Japón. Las negociaciones con el Eximbank de Japón fueron particularmente difíciles y tomaron más de 60 días, ya que se trató de cubrir todos los riesgos en que incurriría el Banco de Japón debido a los riesgos de embargos que tenía el Perú provenientes de su situación de créditos impagos.

El 18 de marzo de 1993 se llevó a cabo la compleja transacción que limpiaría los atrasos tanto con el Fondo Monetario como con el Banco Mundial. En primer

lugar, el Tesoro norteamericano y el Export-Import Bank de Japón depositaron US\$430 millones cada uno en una cuenta del Banco Central de Reserva del Perú en el Banco de la Reserva Federal de Nueva York. Con estos desembolsos y una pequeña suma que depositó el Tesoro peruano, se procedió a cancelar los atrasos del FMI. En segundo término, el FMI desembolsó los fondos, los que se utilizaron para pagar los atrasos con el Banco Mundial y, finalmente, este último desembolsó los fondos con cargo a los tres préstamos de ajuste para cancelar los créditos puente, con lo cual quedó un remanente para el gobierno peruano. La operación se planeó minuciosamente para evitar riesgos y costos del proceso. Y en total tuvo lugar en 95 minutos, incluidos los 33 minutos que el Banco Mundial tomó para generar las instrucciones de desembolso al Perú luego de ser informado de que los atrasos habían sido cancelados.

9. *La negociación con el Club de París en 1993*

Las negociaciones con el Club de París en 1991 anticipaban el regreso en 1993, luego de concluido el período de consolidación y el cumplimiento del Programa de Acumulación de Derechos con el Fondo Monetario Internacional. Ahora, el nuevo Acuerdo de Facilidad Ampliada firmado con el Fondo en marzo de 1993 requería de la reprogramación de los pagos del servicio de la deuda bilateral con París. El escenario que incluía el Acuerdo de Facilidad Ampliada suponía que los países miembros del Club de París tuvieran un alivio algo mayor al previsto, ya que en el segundo Grupo de Apoyo sólo se habían comprometido US\$265 millones de los 410 requeridos para cubrir la brecha del programa con el Fondo. Se tuvo por lo tanto que efectuar gestiones especiales con los gobiernos de los Estados Unidos, Holanda y Francia, países que concentraban más del 80% de los vencimientos de créditos *post cutoff*, categoría cuya reprogramación estaba expresamente en la Minuta de 1991. Se perseguía llegar a algún acuerdo que acomodara esta restricción con un apoyo adicional de estos países en la reprogramación más ventajosa de otras categorías.

La reunión de negociación tuvo lugar el 4 y 5 de mayo de 1993, con representantes de 15 países acreedores y observadores de organismos multilaterales. En ella la delegación peruana tenía como objetivo viabilizar las cuentas externas del Perú rebajando las obligaciones de más de US\$1,000 millones anuales a un límite de US\$350 millones, compatible con la programación financiera del Programa de Facilidad Ampliada. Se eligió un período de consolidación de 39 meses para hacerlo coincidir con el final del Acuerdo con el Fondo, en marzo de 1996. Las características principales del acuerdo obtenido incluyeron: (i) la reprogramación del 100% de los vencimientos corrientes 1993-1995, más los intereses devengados de la reprogramación de 1991 de los créditos *pre cutoff*; (ii) la reprogramación del 100% de los intereses generados durante el período de consolidación correspondientes a la negociación

de los atrasos y vencimientos *pre cutoff* efectuada en 1991, que habían sido diferidos en aquella ocasión, y cuya reprogramación prohibía la Minuta del 91; (iii) la reprogramación del 50% de los intereses devengados durante 1993 y 1994 por la reprogramación del punto (i).

Los plazos acordados fueron de 20 años, con 10 de gracia, para créditos concesionales, y de 15 años, con 8 de gracia, para préstamos no concesionales, para la deuda comprendida en (i); mientras que la deuda contenida en el punto (ii) se acogería a un diferimiento en el pago de 6 años, contados a partir de 1996. Para la deuda contenida en (iii), el diferimiento fue de 5 años, a partir de 1996. La negociación tuvo como resultado la disminución de la presión de pagos en el período enero 1993-diciembre 1995, desde un total de US\$3,109 millones a un total de US\$1,213 millones, habiéndose logrado una reprogramación de deudas ya reprogramadas en 1991 y que la Minuta de 1991 impedía reprogramar.

La minuta de la negociación de 1993 incluyó también el pedido del Perú de poder establecer de manera bilateral canjes de deuda para programas sociales, y también se acordó que, luego de la comprobación del cumplimiento de las metas macroeconómicas aprobadas con el FMI, el Perú podría discutir con los miembros del Club de París el “tema del stock de la deuda” en una clara referencia a dejar sentada la intención del Perú de solicitar después de marzo de 1996 una reducción en el stock de la deuda *pre cutoff*.

La reorganización de la deuda con el Club de París en 1993, el nuevo acuerdo con el Fondo Monetario, y la normalización de las relaciones del Perú con las instituciones multilaterales, dieron un horizonte de certidumbre a las cuentas externas del Perú para un período de 3 años. Restaba, sin embargo, llegar a acuerdos con los acreedores comerciales, algunos acreedores sin garantía oficial, y la deuda con los países de Europa del Este, de la cual más del 70% correspondía a la ex Unión Soviética. Finalmente, la deuda pendiente con países de América Latina, que ascendía aproximadamente a US\$700 millones, se concentraba en Brasil y Argentina (más del 90%). Sin embargo, estas deudas se canalizarían a través del Convenio de Crédito Recíproco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y, por lo tanto, su pago se efectuaría a través de débitos automáticos en los Bancos Centrales.

10. La negociación con la banca comercial: un Acuerdo Brady para el Perú

El final del año 1982 marcó para América Latina un punto de inflexión en sus relaciones financieras con el mundo. Antes de esa fecha, la banca internacional tenía el concepto de “crédito soberano”, es decir, el crédito contratado o garantizado por países como sinónimo de crédito seguro. Durante gran parte de la década de los años setenta e inicios de los ochenta los países de Latinoamérica se endeudaban de manera generalizada, muchas veces empujados por los propios bancos que reciclaban grandes sumas de dinero. Los costos del crédito al que accedían países como el Perú, durante el período

1980-1982, eran excepcionalmente bajos; usualmente, una fracción de punto por encima de la tasa Libor. Las sumas de cada transacción eran cuantiosas, entre US\$200 y US\$350 millones, e involucraban sindicatos de bancos liderados por algún banco de primera línea.

La reunión anual del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial realizada en Toronto en noviembre de 1982 marcó el fin de esta era. El endeudamiento fácil de América Latina había terminado y los fondos no regresarían a la región hasta fines de la década del ochenta, y comienzos de la década del noventa, si bien ahora tomarían la forma de grandes emisiones de bonos donde se reemplazaba el concepto de acreedor como un sindicato de bancos definido y conocido, por el de una multitud de tenedores de bonos. La vieja deuda sindicada de América Latina había sido reducida y reemplazada también por bonos bajo el esquema que llevó el nombre del ex secretario del Tesoro Americano, Nicholas Brady.

Al igual que muchos países en América Latina, el Perú inició en 1983 sus esfuerzos por refinanciar la deuda comercial. El Ministro de Economía, Carlos Rodríguez Pastor, solicitó la conformación de un Comité Asesor de Bancos (CAB), que actuara como contraparte del gobierno representando a los innumerables bancos que habían participado en créditos sindicados o individuales. Quedó así conformado el CAB, que tendría vigencia durante 13 años, la mayor parte de los cuales estuvo inactivo debido a la moratoria unilateral del Perú decretada por el presidente García. En realidad, el único convenio que se concretó fue el Convenio de Refinanciación de 1983, en el que se refinanciaban los vencimientos de dicho año y del año 1984, por US\$450 millones, y se contrataban otros US\$450 millones en recursos frescos que serían provistos por los mismo bancos. Un nuevo acuerdo de refinanciación, que abarcaba los vencimientos entre 1984 y el 28 de julio de 1985, nunca sería firmado.

10.1 Las negociaciones a partir de 1992

La primera reunión con el Comité de Bancos, cuya Presidencia ejercía el Citibank, estuvo prevista para abril de 1992, pero fue aplazada debido al autgolpe del 5 de abril. Más tarde, durante ese mismo año, se dieron los primeros pasos concretos para el inicio de conversaciones con el Comité Asesor de Bancos. Antes de iniciar las conversaciones sobre el tema de la deuda, debía resolverse el problema de los juicios entablados en el exterior al Perú por las obligaciones pendientes.

La situación de moratoria de la deuda peruana se estableció a partir de marzo de 1984, fecha en que expiraba el último y único convenio de refinanciación de 1983 y, dado que los contratos de préstamos se rigen por la legislación de plazas en el exterior, los acreedores enfrentaban la prescripción de las deudas a los 6 años contados a partir de 1984, a menos que el país hubiese hecho un reconocimiento expreso de la obligación que interrumpiese el plazo de prescripción. En efecto, como preámbulo del inicio de negociaciones con la banca comercial, el gobierno de Alan García había negociado con el

Comité de Bancos un convenio de tal naturaleza llamado *Tolling Declaration*, antes de que prescriban las deudas del convenio de 1984. El acuerdo fue negociado por el Asesor Presidencial Abel Salinas y firmado por el ministro César Vásquez Bazán. Sin embargo, el *tolling declaration* debía ser sancionado por Decreto Supremo, pero antes de descartar su política de moratoria, el presidente García prefirió no firmarlo, con lo cual abrió el camino para que en marzo de 1990 los bancos iniciaran los juicios en Nueva York que involucraban a bancos de Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, Francia, Alemania y Japón. En total, se iniciaron más de 50 demandas contra la República del Perú, diversas empresas públicas, y el Banco Central de Reserva, en las cortes de Nueva York, Washington, Toronto, París, Londres y Luxemburgo, que ocasionaron cuantiosos gastos al gobierno peruano, arriesgando embargos de fondos, exportaciones, propiedades y bienes en el exterior.

Las negociaciones con los bancos para la emisión por parte del Perú de una declaración de reconocimiento de la deuda (*tolling declaration*) incluía la aceptación de los bancos a retirar todos los juicios antes de la fecha fijada en la declaración. Se estableció que esta fecha sería el 15 de abril de 1993. Esta declaración fue firmada el 20 de noviembre de 1992 por el ministro Boloña, y posteriormente se cumplió con la publicación del Decreto Ley emitido por el Congreso Constituyente Democrático (CCD) en el que autorizaba el documento. Sin embargo, durante las negociaciones previas se hizo patente el que sería uno de los escollos más importantes de todo el Acuerdo Brady: el Chemical Bank se había rehusado a que se firmara el acuerdo debido al repudio por parte del gobierno de Alan García de un crédito otorgado por este banco y el American Express Bank para la compra de dos embarcaciones por parte de la Compañía Peruana de Vapores (CPV), durante el gobierno del presidente Belaunde. El repudio de esta deuda se había hecho efectivo mediante una ley firmada por el presidente García, y el Chemical Bank consideraba que la exclusión de este crédito representaba un obstáculo insalvable para cualquier acuerdo. Fue sólo después de la redacción de una carta firmada por el propio ministro Boloña, en la que manifestaba la intención de la República del Perú de resolver los asuntos pendientes entre el Chemical Bank y el gobierno del Perú, otorgando tratamiento igualitario respecto de los demás bancos a dicho crédito, que el Chemical Bank retiró su objeción.

La situación con el Chemical volvió a ser abordada por el nuevo Ministro de Economía en 1993 durante la reunión del Banco Interamericano de Desarrollo en Hamburgo. En una reunión particularmente conflictiva, el Ministro hizo saber a los directivos del Chemical que el problema creado por Alan García sólo podría resolverse mediante la gestión, ante el Congreso, de una Ley que derogase el repudio de la deuda de Chemical y que este proceso sería largo y debía incluir un procedimiento formal de investigación de las circunstancias del endeudamiento. Si bien éste era un ofrecimiento serio del Ministro, su posición fue interpretada por el Chemical como una postergación más de la resolución de un problema que se arrastraba por muchos años.

A la postre, el tema del Chemical Bank sería resuelto como el ministro Camet había ofrecido; sin embargo, representó uno de los principales elementos de retraso en la conclusión del acuerdo Brady para el Perú. A su vez, esta demora involuntaria por parte del Ministerio de Economía abrió el camino para la consideración de lo que sería finalmente una exitosa operación de recompra de deuda.

En Hamburgo se dio inicio a la estrategia para culminar las negociaciones con la banca comercial. Se tomó contacto con todos los bancos importantes, y se les anunció que se reanudarían las reuniones formales luego de culminada la reunión de negociación con el Club de París programada para mayo de 1993. Igualmente, en las presentaciones de la delegación peruana ante diversos grupos de banqueros se anunció la intención de permitir el uso de papeles de deuda en el proceso de privatización que se acababa de iniciar. Igualmente en Hamburgo el Asesor Principal presentó al Ministro a quien había seleccionado como candidato para la posición de negociador de la deuda comercial, al Ing. Jorge Peschiera.

10.2 La recompra silenciosa de deuda

La idea de recomprar deuda no había sido considerada antes del autogolpe del 5 de abril de 1992. La primera propuesta había sido presentada por el banco de inversión J. P. Morgan, el que ofrecía una recompra de hasta US\$600 millones de principal, con un financiamiento parcial del propio banco. Esta propuesta nunca se materializó, ya que requería de una estructura legal que había que construir para dar sustento a la operación. La idea, sin embargo, fue retomada en abril de 1994 durante la Reunión Anual del Banco Interamericano de Desarrollo, en Guadalajara. Para entonces, el Perú estaba avanzado en su proceso de estabilización, había normalizado sus relaciones con las entidades financieras multilaterales y el Club de París y, adicionalmente, había tenido particular éxito en la acumulación de reservas gracias al exitoso programa de privatizaciones. Las negociaciones con la banca comercial se encontraban ya encaminadas y se consideraba que ésta era la última oportunidad de recomprar sustanciales volúmenes de deuda en el mercado secundario, a un descuento muy importante.

A mediados de 1994, la deuda comercial peruana se transaba en el mercado al 50% de su valor nominal. No obstante, y a diferencia de la deuda de otros países, el precio de mercado de la deuda peruana incluía el 100% de los intereses devengados y, dado que el Perú había entrado en moratoria por más de 10 años, los intereses representaban una suma superior que el propio principal. Por lo tanto, el precio real de mercado era inferior al 25% de la deuda. En ningún escenario de negociación Brady se hubiera esperado un descuento como el que ofrecía el mercado. Los cálculos del equipo negociador de escenarios de descuento, teniendo a la vista las experiencias de arreglos similares, esperaban un descuento sobre principal más intereses del orden del 37%, ya que sólo los intereses de la deuda se estimaban superiores a 120% del

principal, aun sin considerar intereses moratorios. Así, un descuento de 75% como el que ofrecía el mercado en el momento en que se consideró la recompra, sería ampliamente ventajoso para el país.

La operación de recompra se acordó con el entonces Swiss Bank Corporation y para tal efecto se dictaron los dispositivos legales para adecuar los estatutos del Banco de la Nación, y se creó una comisión especial del Directorio encargada de la administración de los recursos en moneda extranjera del banco. En un Decreto de Urgencia adicional (D.U. N° 31-94) se precisaba que el Banco de la Nación podía administrar o invertir los recursos que por delegación recibiera del Tesoro Público, conforme con los lineamientos que impartía el titular del sector. En su momento, nadie asoció estos dispositivos con la operación de la recompra. Sin embargo, ésta había sido el motivo principal de su promulgación.

Al mismo tiempo, se montó en el Ministerio de Economía una oficina especial diseñada para brindar seguridad, transparencia, al igual que documentar y verificar cada transacción. Los precios máximos a los que se podría comprar deuda eran transmitidos al banco agente, quien a su vez enviaba propuestas que eran verificadas independientemente antes de ser aceptadas.

La operación de recompra se desarrolló con toda normalidad, y recibió un impulso adicional gracias a la caída de los precios de la deuda latinoamericana al finalizar 1994 con la crisis mexicana, y que permitió recomprar a un precio de 5 puntos porcentuales menor al promedio del precio de compra anterior a la crisis. Hasta su finalización, en 1996, el programa de recompra logró adquirir US\$1,618,801,790 de principal -que incluían un monto adicional de intereses de aproximadamente US\$1,942 millones- a un precio promedio de 52.074 centavos por dólar de principal, lo que permitiría retirar del mercado más de un tercio del total de deuda comercial peruana. Cuando finalmente surgieron los primeros rumores en el mercado respecto de la recompra, el Perú ya había finalizado todo el proceso sin afectar el precio de la deuda.

10.3 El acuerdo Brady negociado

El proceso de negociación del acuerdo Brady propiamente dicho se inició en 1995 luego de que en diciembre del año anterior los bancos habían procedido a retirar las demandas contra la República del Perú y entidades del sector público peruano. Los primeros contactos en esta fase los hicieron el Ministro Camet y sus asesores, tanto con los bancos principales como con entidades bilaterales y altas autoridades de los gobiernos de los Estados Unidos, Alemania, Francia y España. El objeto principal de estos primeros contactos era explicar la posición peruana y las reales posibilidades de pago que existían en el Perú respecto de la deuda comercial. Recuérdese que, a diferencia de otros países, que habían estado renegociando sus

deudas desde los años ochenta, la deuda comercial peruana tenía un componente de intereses excepcionalmente alto ya que se encontraba impaga desde 1984. De otro lado, la característica de los acuerdos Brady estaba centrada alrededor de la reducción en el principal y se suponía que el 100% de los intereses se abonarían a la banca. Esto hubiera representado reconocer intereses por más del 120% del principal, aun después de obtener una condonación de los intereses moratorios.

Para la banca comercial, el Perú de 1995 era un país perfectamente capaz de afrontar la deuda pues se habían recuperado las reservas internacionales y se había retomado el crecimiento económico. Durante las primeras sesiones se tuvieron prolongadas discusiones sobre la naturaleza de las reservas en el Perú en el sentido de que éstas estaban constituidas en buena parte por encajes de depósitos en moneda extranjera y la posición propia del Banco Central. Se explicó que los recursos para el pago de deuda tenían que provenir del Tesoro y representaban un esfuerzo fiscal que podría resultar insostenible. Asimismo la posición del Perú sostenía que, si bien las cuentas nacionales no incluían formalmente un monto de deuda interna significativo, el hecho de haber reformado el sistema de seguridad social había hecho explícita la obligación por parte del Estado de cubrir año a año toda la deficiencia de recursos entre los pagos a los jubilados y las aportaciones de aquellos trabajadores normalmente de mayor edad que no estaban afiliados al Sistema Privado de Pensiones. El tránsito del antiguo al nuevo sistema implicaba además el reconocimiento de los aportes efectuados en el antiguo régimen a través del otorgamiento de los llamados “bonos de reconocimiento”. En las reuniones con los bancos se explicó que la contingencia por seguridad social que asumía el Estado era cuantiosa y con un valor presente equivalente a más de US\$6,000 millones.

Igualmente, los contactos iniciales sirvieron para dejar sentada la intención de llegar a un pronto arreglo subrayando la trayectoria del programa económico peruano desde 1990, cuando la normalización de las relaciones financieras era parte central. Tomando en cuenta que el 9 de abril de 1995 se llevarían a cabo las elecciones generales, se decidió posponer la primera sesión formal de negociación para mayo, aprovechando la reunión del BID en Jerusalén para efectuar todas las coordinaciones previas.

En la estrategia de negociación, el equipo peruano delineó varios temas claves, entre ellos, el tema del tratamiento de los intereses impagos, la deuda de corto plazo, y el mecanismo para formalizar con los bancos al interior del acuerdo los resultados obtenidos de la recompra silenciosa, tema que el Perú había rehusado a discutir con los bancos, los que a su vez actuaban incómodos sobre la base de rumores. Otro tema que se discutió dentro del equipo fue la conveniencia de incluir en el acuerdo los créditos de proveedores sin garantía oficial.

El Perú plantearía además que la deuda de corto plazo debía ser incluida en el Acuerdo Brady, a pesar de que los bancos veían estas deudas como más valiosas, ya que habían sido objeto de un tratamiento preferencial por el Perú en distintos momentos, permitiéndose incluso el pago pleno de estas deudas con productos de exportación. El punto de vista del equipo peruano enfatizaba que, al haberse cerrado el crédito para el Perú de manera desordenada, luego de la crisis de México en 1992, el Perú había girado contra líneas de corto plazo vigentes y no utilizadas en ese momento con el objeto de sustituir el corte violento de financiamiento por parte de los propios bancos. Así, el Perú veía a la deuda de corto plazo como equivalente a la de mediano y largo plazo, puesto que se había incurrido en aquel endeudamiento en sustitución del endeudamiento de más largo plazo.

Desde que se iniciaron las sesiones de negociación, en mayo de 1995, el tema de la inclusión de las deudas de corto plazo y el del tratamiento de los intereses sin pagos serían dos temas centrales de discusión.

La posición peruana sostuvo que el ámbito del acuerdo debía incluir la totalidad de las deudas vencidas e impagas y, por lo tanto, debía incluir toda la deuda de corto plazo, y se debía además hacer extensivo el acuerdo Brady a la deuda de proveedores. De otro lado, el tratamiento de los intereses debería proveer un vehículo implícito de reducción en el pago de los mismos; es decir, el Perú partía de la base de que los intereses moratorios debían ser condonados, pero que además los intereses normales contractuales debían ser de algún modo reducidos. Para esto último, el Perú planteó un recálculo de los intereses en el que se abandonarían los intereses individuales de cada contrato de préstamo para adoptar una única tasa de interés aplicable a todos los préstamos, calculada a partir de la fecha en que cada crédito dejó de servirse.

El equipo negociador debía enfrentar igualmente diversos requerimientos de los bancos, que iban desde la reanudación inmediata del pago de intereses corrientes, hasta pedidos por parte del Citibank para un tratamiento preferencial de su deuda. Se sabía además que el tema de la recompra, cuya existencia para entonces era más o menos pública, podía ser usado como un elemento de negociación por parte de los bancos para otorgar un menor descuento.

Las sesiones de negociación formal continuaron en 6 ruedas, en junio, julio, y setiembre de 1995, y se llegó en octubre de 1995 a un acuerdo preliminar, el cual fue anunciado el 27 de octubre por el presidente Fujimori en una convención de empresarios en Lima.

10.4 Los resultados de la negociación

El ámbito del acuerdo abarcó US\$4,410 millones de principal, incluidos 630 millones de corto plazo y 680 de deuda de proveedores, obteniéndose un descuento en el principal del 45%, que sería efectuado de tres maneras: (i) la emisión de bonos de descuento “en los cuales se canjea el monto nominal del principal por bonos que equivalen al 55% de dicho monto; (ii) la emisión de bonos “a la par” donde el descuento de 45% se realiza a través de la rebaja en la tasa de interés; (iii) la emisión de bonos con reducción inicial de intereses (FLIRB, *front-loaded interest reduction bond*).

En el caso de los bonos FLIRB, la rebaja de intereses se concentra en los primeros años de la vida del bono, reduciéndose luego hasta alcanzar la tasa de mercado. En el caso de los bonos par y los bonos FLIRB, la reducción de la deuda equivalente al 45% pactada para el principal se verifica a través de la reducción en la tasa de interés de los bonos, respecto de la tasa de mercado. Es decir, el valor presente del bono es 45% menor que el valor que tendría si se aplicara la tasa normal de mercado. El acreedor puede escoger el tipo de bono por el que desea canjear su deuda y tanto en el caso del bono de descuento como en el del bono par, se garantiza el pago mediante la entrega por parte del Perú de un “bono cupón cero” del Tesoro norteamericano (bono sin intereses redimible en 30 años). El bono FLIRB, por su parte, no lleva garantía de pago, y, por lo tanto, se trata de un riesgo-Perú puro.

Para el caso de los intereses impagos, el equipo negociador obtuvo de los bancos la aceptación para el recálculo de éstos, a una tasa de Libor más 13/16 y una tasa de 2.5% para los intereses sobre intereses impagos. Se abandonaron así las cláusulas de intereses de los contratos originales, que de haber sido aplicadas estrictamente hubieran implicado intereses equivalentes al 175% del principal. El método del recálculo resultó en intereses que a la postre representarían un monto equivalente al 89% del principal. El monto así calculado de intereses, ascendente a US\$2,748 millones, se cancelaría con un pago de US\$346 millones al contado y con la emisión de “bonos PDI” (*past due interest bonds*) por la diferencia. La tasa del bono PDI se fija entre 4 y 5% para los primeros 10 años, mientras que el bono FLIRB tiene una tasa que aumenta de 3.25% hasta 5% en el 2007. El bono par tiene una tasa de 3% los primeros 10 años, aumentando luego a 5%.

Finalmente, el acuerdo incluyó una opción de recompra mediante la cual el Perú pudo acomodar la recompra ya efectuada. Esta opción permitió que el agente del Estado se presentara a esta opción con los papeles previamente comprados, posibilitando que el Banco de la Nación pudiera disponer nuevamente de los recursos invertidos en la operación, cancelando así el crédito otorgado por el Banco agente.

Tanto los pagos iniciales que debieron hacerse a los bancos, así como la compra por parte del Estado de los bonos cero cupón del Tesoro americano, para garan-

tizar los bonos de principal, al igual que parte del financiamiento se efectuaron a través de un financiamiento conjunto gestionado por el Perú con el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Export-Import Bank de Japón. El apoyo del Banco Mundial tomó la forma de un “crédito para reducción de deuda” (*debt and debt service reduction loan*) y un desembolso de US\$50 millones tramitado como parte de un crédito de US\$100 millones de apoyo a la reforma de pensiones. El FMI contribuyó con 150 millones de Derechos Especiales de Giro (DEG), más US\$71.7 millones de una Facilidad Suplementaria (*augmentation loan*). El BID otorgó un préstamo de US\$233 millones, y el EXIM de Japón aportó US\$100 millones en la forma de un cofinanciamiento al crédito de reforma de pensiones del Banco Mundial. Finalmente, el Perú aportó US\$687 millones para sumar los US\$1,475 millones que demandó en desembolsos iniciales el programa Brady.

La integridad de la operación cubrió deudas por US\$10,575.7 millones, incluidos US\$6,165.7 millones de interés contractual. Respecto del principal, los acreedores eligieron convertir el 41% de la deuda en bonos FLIRB, 25% en bonos de descuento, y 4% en bonos par, mientras que el 30% restante fue retirado del mercado a través de la recompra. De otro lado, el interés contractual una vez reducido mediante el recálculo de intereses fue canjeado 61% por “bonos PDI”, 30% vía la recompra, mientras que el 9% restante fue cancelado al contado mediante pagos hechos luego del acuerdo y al cierre del mismo.

En total, el programa Brady emitió a su cierre bonos por un total de US\$4,873 millones. La opción de recompra pudo extinguir US\$1,745 millones de principal y US\$1,749 millones de intereses en atraso (calculados con la fórmula de recálculo de intereses descrita), a un costo total de US\$906 millones.

El ahorro total obtenido gracias a la negociación con la banca comercial ascendió a US\$5,355 millones, de los cuales US\$3,585 millones correspondieron a ahorros en intereses, y US\$1,770 millones por ahorros en principal, en un acuerdo unánimemente considerado como particularmente exitoso para el Perú.

II. La deuda rusa

El endeudamiento con la ex Unión Soviética había tenido su origen en la adquisición de equipamiento militar. Su monto ascendía a US\$1,113 millones, incluidos 155 millones de intereses en atrasos. Estos montos surgían del último convenio de negociación firmado durante el gobierno de Alan García en 1988, luego de deducir la parte de deuda que se pagó mediante convenios de exportación de productos.

El principal problema que presentaba el arreglo de la deuda rusa surgía del tipo de cambio por utilizar, ya que la deuda estaba expresada en rublos. Los contratos establecían que el tipo de cambio era fijado por el Banco Central ruso, el cual estaba totalmente desalineado con el tipo de cambio paralelo. Sin embargo, luego de que el

Perú planteara las consultas con distintas firmas de abogados en Nueva York y Londres, quedaba clara la legalidad y vigencia del contrato en el sentido de que el tipo de cambio por aplicar era el tipo de cambio fijado por las autoridades monetarias rusas. Se consideró incluso la posibilidad de adquirir rublos en el mercado paralelo y pagar así la deuda. No obstante, las opiniones legales recabadas por el Perú desaconsejaban esta opción, ya que incluso los protocolos de refinanciación firmados hacían referencia a valores de productos con que se cancelaría la deuda. Debido a la disparidad de tasas de cambio, si se usaba el tipo de cambio paralelo la deuda tendría un valor de US\$178 millones. Por lo tanto, se buscó negociar con Rusia la recompra de la deuda.

El proceso de normalización de la deuda rusa estuvo fuertemente influenciado por presiones del propio gobierno ruso, así como de diversas delegaciones de distintos gobiernos ante el FMI, al igual que la propia administración del Fondo. De hecho, la aprobación del Acuerdo de Facilidad Ampliada 1993-1996 estuvo en peligro debido a tales presiones.

Finalmente, el gobierno peruano decidió negociar la recompra en diciembre de 1994, utilizando la intermediación del mismo agente financiero que había elegido para la recompra silenciosa de la deuda comercial, el SBC. En las instrucciones dadas al SBC, por el gobierno peruano, se incluía la de negociar conjuntamente la deuda en rublos con otra deuda impaga a la Compañía Estatal Rusa Aviaexport, denominada en dólares, originada en la compra de helicópteros, por un monto de US\$88 millones.

Por último, se logró un acuerdo mediante el cual la totalidad de la deuda de US\$1,113 millones, en rublos y en dólares, se extinguiría mediante un solo pago por US\$ 131 millones. Es decir, se obtuvo un descuento de 88.3% respecto del total adeudado.

12. Hacia un acuerdo definitivo con el Club de París

12.1 La negociación

La porción más importante dentro de la deuda externa pública ha sido por mucho la referente al Club de París. Con un arreglo de la deuda comercial, y luego de la recompra de la deuda rusa, París representaría cerca de la mitad de la deuda pública peruana, es decir, unos US\$9,250 millones. Los arreglos con el Club de París en 1991 y 1993 habían estado encaminados a lograr la viabilidad externa y fiscal del Perú para los años correspondientes a los programas con el Fondo Monetario y durante las fases críticas de estabilización e inicio de las reformas estructurales. En París, en 1993, el Perú había anticipado regresar a refinanciar sus deudas en 1996, luego de finalizado el Acuerdo de Facilidad Ampliada. Se requeriría un nuevo acuerdo con el Fondo en 1996.

El panorama para el mediano y largo plazo lucía, sin embargo, difícil, ya que a partir de 1996 y hasta el 2001, el servicio de la deuda con el Club de París se elevaba a sumas anuales de entre US\$1,000 y US\$1,250 millones. Para entonces se esperaban amortizaciones sustancialmente mayores a las usuales con los organismos multilaterales, debido al fuerte apoyo recibido de estos organismos a partir del noventa, y se tendrían además que servir las obligaciones derivadas del Acuerdo Brady. El equipo económico sabía, por lo tanto, que el Perú tendría que acudir periódicamente a refinanciar su deuda bilateral. Evidentemente este hecho era un elemento que introducía incertidumbre e iba en contra del clima propicio para la inversión y el crecimiento que se quería generar.

Las posibilidades de lograr una condonación de parte del stock de la deuda eran inexistentes, ya que se trataba de una alternativa abierta solamente a países con ingreso per cápita sumamente bajos, pero adicionalmente los vencimientos de la deuda contraída posteriormente a la fecha de corte (*post cutoff*), deuda que no está sujeta a condonación, eran aquellos que más pesaban en el servicio total. Los vencimientos que enfrentaba el Perú en París no sólo crecían rápidamente entre 1996 y 1999 y, por lo tanto, debían ser urgentemente refinanciados, sino que describían a partir de dicho año una trayectoria similar a una montaña con niveles elevados entre el 2000 y el 2002. Para el mantenimiento de la confianza en el programa, se requería aplanar esa montaña. Surgió entonces la idea de efectuar una doble negociación en París. La primera sería una negociación tradicional multianual de tres años, donde el Perú plantearía un alivio consistente con el recientemente firmado Acuerdo de Facilidad Ampliada. La segunda negociación consistiría de un planteamiento a los países para reescalonar todos los vencimientos de París, aplanando el perfil y haciéndolo compatible con la capacidad de pago del Perú, sin tener que recurrir periódicamente a renegociar París. Las ventajas de este planteamiento para el Perú eran obvias, pero difícilmente aceptables sobre todo en vista del creciente nivel de reservas internacionales acumulado por el país, su alta tasa de crecimiento, y el éxito logrado en el programa de privatizaciones.

No obstante, el equipo económico decidió ir adelante con esta estrategia. Se contaba con un precedente que era el acuerdo de reescalonamiento que París había otorgado a Rusia por razones principalmente geopolíticas. El equipo se embarcó entonces en una agresiva campaña de convencimiento país por país visitando más de 10 países a lo largo de aproximadamente 25 días, previos a la reunión programada para la negociación en París. Esta misión encabezada por el Ministro de Economía, visitó a todos los Ministros de Economía de los principales países acreedores. También efectuó una eficaz labor de convencimiento dentro de los organismos multilaterales, el Tesoro norteamericano, el Tesoro francés y, no menos importante, el *staff* de la secretaría del Club de París, en el interior del Ministerio de Finanzas de Francia. El trabajo de convencimiento con el *staff* del Club de París resultó crucial, ya que, a diferencia del caso de Rusia en que la solución se les había impuesto política-

mente, el Perú con sus más altas autoridades económicas acudía a exponer las razones de seriedad y responsabilidad en el manejo económico por las que hacía una solicitud atípica.

La trayectoria del manejo económico peruano consistente y de estricto cumplimiento de los compromisos adquiridos, que ya entonces contaba con 6 años, generó una acogida generalizada para la propuesta. Si bien no se obtuvieron promesas de ningún tipo en el nivel político, se aceptó que el Perú plantease en la reunión su doble estrategia, que incluía el *reprofiling*, el reescalonamiento de sus vencimientos a partir de 1999, luego de finalizado el período de consolidación de 33 meses que se plantearía en París próximamente.

12.2 Los acuerdos de París 1996

El Perú consiguió en París tener éxito en sus dos planteamientos de negociación de deuda. Obtuvo para un período de consolidación de 33 meses reducir los pagos de 1996 a 1998 desde un nivel de US\$972 millones anuales a US\$530 millones anuales. Este alivio se obtuvo mediante la refinanciación del 100% de los vencimientos *pre cutoff* de 1996 y 1985, y 60% de los vencimientos de 1997 y 1998, respectivamente. Igualmente, se refinanciaron los vencimientos corrientes correspondientes a las reprogramaciones efectuadas en 1991 y en 1993, y se pospuso el 100% de los vencimientos correspondientes a 1996 y 1985, y el 50% de los vencimientos correspondientes a 1997 y 1998, respectivamente.

Las condiciones financieras aplicables a la deuda concesional reprogramada fueron de 20 años de maduración, con 10 de gracia, mientras que los créditos no concesionales se reprogramaron con 18 años de maduración, con 1 de gracia, comenzando con cuotas crecientes, la primera el 30 de junio de 1999.

12.3 El *reprofiling*

El reescalonamiento y, por lo tanto, la obtención de una solución definitiva al tema de París se obtuvo mediante la aplicación de un nuevo cronograma de pagos, al 100% del stock correspondiente a los vencimientos corrientes de la reprogramación de 1991. Se reprogramó unos US\$5,000 millones, en plazos entre 17 y 20 años, en cuotas de amortización crecientes, de 1.5% del stock hasta 4.5%, entre 1999 y el 2013, para luego descender a 1.96% en diciembre del 2015. De esta manera, los vencimientos así reprogramados sumados a los vencimientos no reescalonados pero previamente refinanciados, configurarían una presión de pagos total mucho más compatible con la capacidad de pago esperada del Perú.

En total, en 1996, el producto de la doble estrategia de refinanciamiento de unos US\$1,300 millones aliviados durante el período de consolidación (1996-1999), más los 5,000 millones reescalonados a partir de 1999, se había logrado una de las

más grandes refinanciaciones negociadas en la historia del Club de París, superadas por los montos renegotiados por Polonia, Egipto, Brasil y Algeria. Los pagos anuales comprometidos en todo el período entre 1999 y el 2020 por el Perú son permanentemente decrecientes en términos de valor actual.

12.4 Las negociaciones bilaterales del Acuerdo de París de 1996

Tal como se hiciera con las negociaciones de París 1991-1993, el Perú debía poner en práctica los acuerdos de 1996 en negociaciones bilaterales con cada país miembro de este foro. Esta vez, sin embargo, las negociaciones debían ser hechas con una perspectiva de arreglo definitivo y, por lo tanto, era importante obtener concesiones adicionales e incluso discutir bilateralmente la posibilidad de acuerdos de condonación. Estas operaciones voluntarias habían sido contempladas en la minuta e incluían operaciones de conversión de deuda en donación, y operaciones varias como la conversión de deuda en programas de apoyo a la niñez, cuidado del medio ambiente, programas educativos, y, en general, programas de lucha contra la pobreza.

En los meses que siguieron al Acuerdo de París, se lograron terminar las negociaciones bilaterales, un ahorro de US\$ 820 millones respecto de los términos generales acordados en París para el período 1997-2018. Estos ahorros provinieron de haber pactado menores tasas de interés a las vigentes en los acuerdos con los acreedores, y se suman a los ahorros negociados previamente en el marco de los acuerdos de 1991 y 1993.

Diversos países entraron en acuerdos de condonación de deuda con el Perú a partir de la negociación de París, por un monto ascendente a US\$600 millones. De estos acuerdos resalta el firmado con Suiza, mediante el cual se condona el 100% de la deuda comercial bilateral con ese país, a cambio de la asignación y depósito en un banco privado del Perú de US\$33 millones por parte del Estado peruano, para ser usados en programas de ayuda social. Otros acuerdos de conversión de deuda incluyen el firmado con Alemania por US\$145 millones, Canadá por US\$17 millones, Estados Unidos por US\$175 millones, y Finlandia por US\$25 millones.

Finalmente, los gobiernos de Holanda y el Reino Unido otorgaron condonaciones sin requerimiento de conversión por 87 y 7 millones de dólares, respectivamente.

13. Conclusiones

La experiencia de los últimos años ha demostrado el enorme costo que se impuso al país por la equivocada decisión de aislarse de la comunidad financiera internacional. Mientras otros países buscaron mecanismos de acomodo a la difícil crisis de la deuda, esgrimiendo al mismo tiempo la tesis de la corresponsabilidad en el problema, el Perú simplemente optó unilateral y abiertamente por la política del no

pago, al tiempo que extinguía sus reservas internacionales con su política económica errada debilitando al mismo tiempo la posición internacional del país.

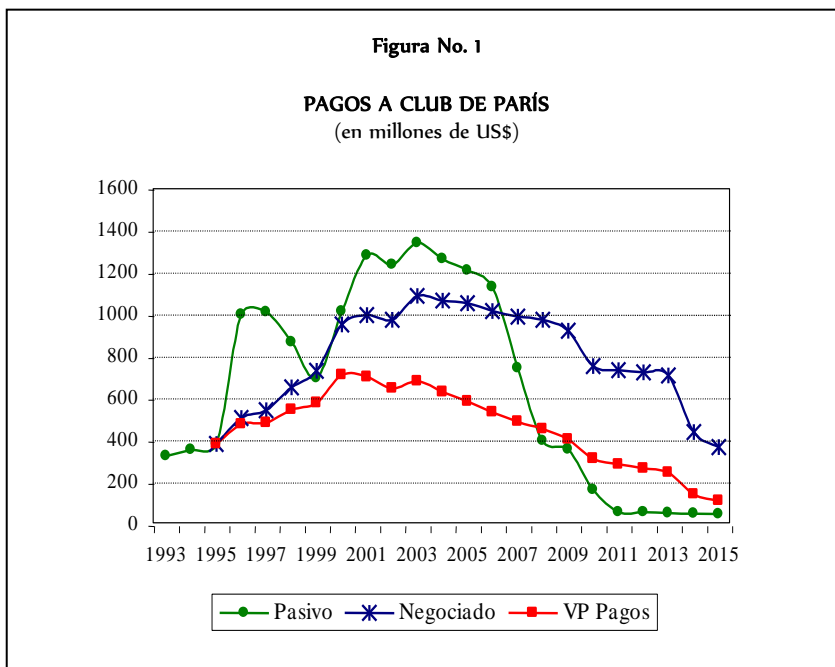
Aún después de tomada la decisión de normalización de relaciones financieras, el proceso mismo ha sido penoso y largo, y ha tenido un costo en términos de bienestar para la población, que se puede cuantificar en la virtual ausencia de crecimiento de la producción y el empleo, y el abandono patente, por parte del Estado, de sus obligaciones sociales fundamentales.

No ha bastado, sin embargo, la sola decisión de normalización para poder realizar el objetivo trazado. Ha sido necesario un vuelco total en la concepción de la política económica y, lo que es más importante, ha sido vital la perseverancia en las políticas y la voluntad política de llevarlas a cabo. El Perú pudo normalizar sus relaciones con la comunidad financiera internacional, principalmente, porque sus políticas macroeconómicas lo permitieron. La normalización financiera ha traído beneficios inmediatos a toda la población, permitiendo el acceso al crédito de todo el sector privado y público, generando un nivel grande de inversión directa extranjera y permitiendo un financiamiento sano del déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos. Las empresas peruanas, por su parte, han podido acceder a crecientes volúmenes de crédito desde 1990, habiendo aumentado el stock de deuda privada de US\$3,5 miles de millones en 1990 hasta US\$8,3 miles de millones a mediados de 1997. Mientras que el sector público, gracias al proceso de negociación con las distintas fuentes de financiamiento, ha podido reducir su deuda, de un nivel de US\$33,500 millones, que es el nivel que se adeudaría de no haber negociado, a US\$18,600 millones, a junio de 1997.

En 1990, el pago de la deuda hubiera demandado el equivalente a dos tercios de las exportaciones, mientras que en 1998 el servicio de la deuda era equivalente al 25% de las exportaciones. En 1998 las agencias calificadoras de riesgo pondrían a la deuda peruana en la misma categoría que la poseída por México y Argentina.

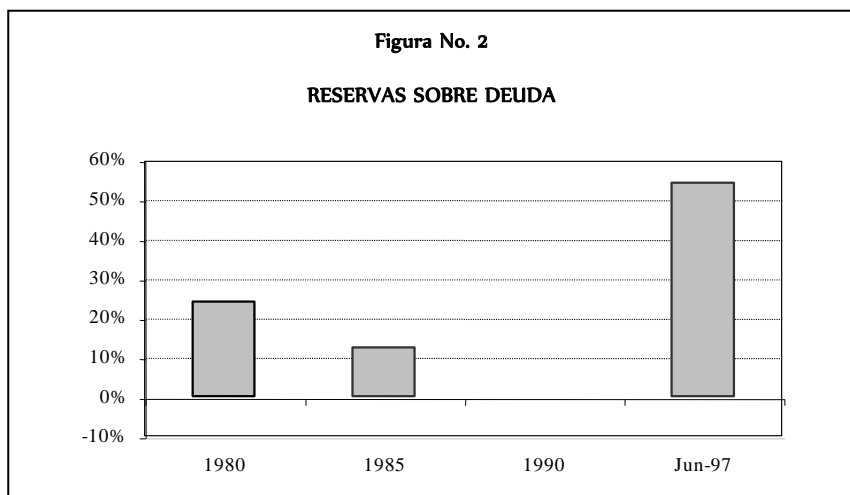
El plan Brady y la negociación con los acreedores del Club de París han mejorado significativamente el perfil de pago de la deuda a tasas de interés por debajo de las de mercado y en plazos de hasta 30 años. Las deudas de los bonos Brady fijan estas tasas preferenciales por casi 10 años, añadiendo certidumbre al servicio de la deuda para la próxima década.

La Figura No. 1 muestra el perfil de pagos de la deuda de París luego de acordada la reprogramación de los años 1996-1999, sumada al reescalamiento de la deuda *pre cutoff*, luego del acuerdo de *reprofiling*, configurando un perfil de pagos sostenible, a diferencia del que existía antes de 1996. También se muestra el valor presente de los pagos.

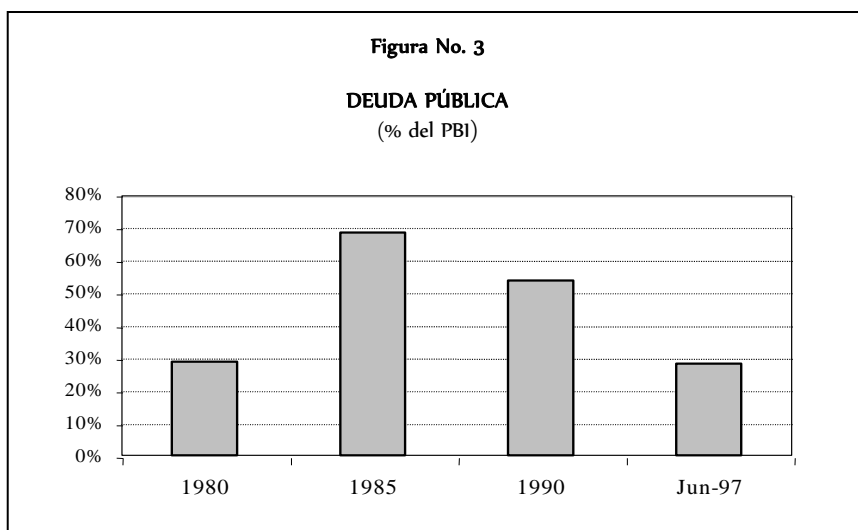


En el agregado, el perfil de la deuda pública total ha mejorado de manera notable no sólo con respecto al año 1990, sino al existente con anterioridad a la crisis de la deuda. La Figura No. 2 muestra la evolución de la cobertura de reservas internacionales con respecto al stock de deuda externa pública. En 1980, las reservas equivalían a 24% del stock de deuda; a junio de 1997, las reservas representaban más de la mitad de dicho stock, mientras que en julio de 1990 las reservas eran negativas.

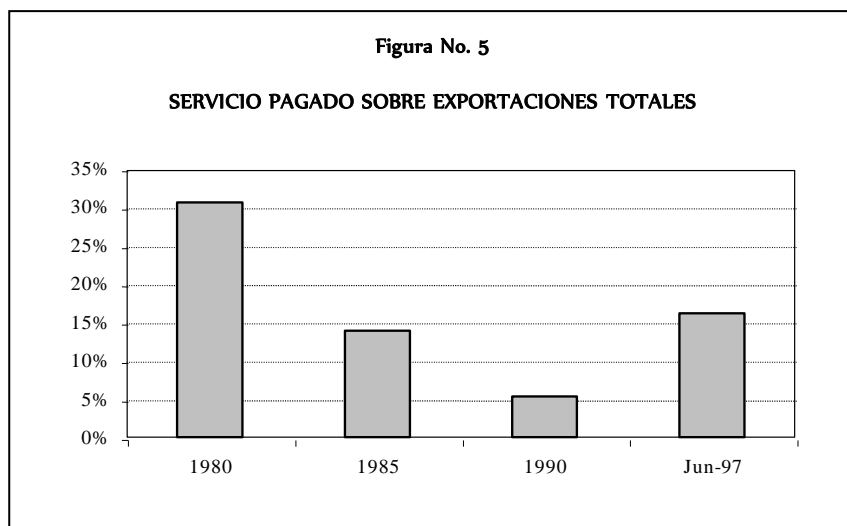
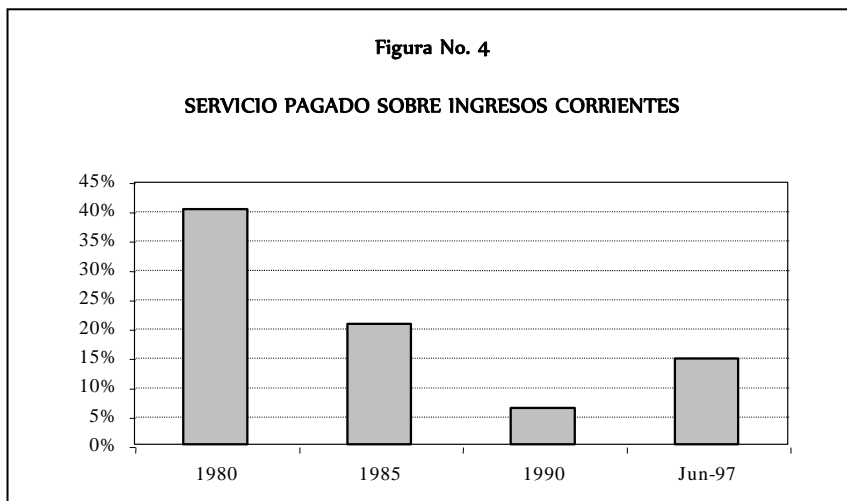
Igualmente, el endeudamiento público respecto al producto bruto ha disminuido de 56% en 1990 a 29% en 1997. Cabe señalar, sin embargo, que hoy el Tesoro cuenta con depósitos en moneda extranjera equivalentes a casi 6% del PBI y, por lo tanto, el endeudamiento neto del sector público equivale al 22% del PBI, cifra inferior a la vigente en 1980.



Igualmente, el endeudamiento público respecto al producto bruto ha disminuido de 56% en 1990 a 29% en 1997. Cabe señalar, sin embargo, que hoy el Tesoro cuenta con depósitos en moneda extranjera equivalentes a casi 6% del PBI y, por lo tanto, el endeudamiento neto del sector público equivale al 22% del PBI, cifra inferior a la vigente en 1980.



El peso del servicio de la deuda externa pública como porcentaje de los ingresos corrientes del gobierno ha caído al 15%, después de representar casi la mitad de los ingresos en 1980. En 1990, de haberse cumplido con los pagos de deuda externa, éstos hubieran sido del orden del 80% de los ingresos.



Finalmente, el peso del servicio pagado como proporción de las exportaciones es hoy aproximadamente la mitad del que existía en 1980, con pleno cumplimiento de

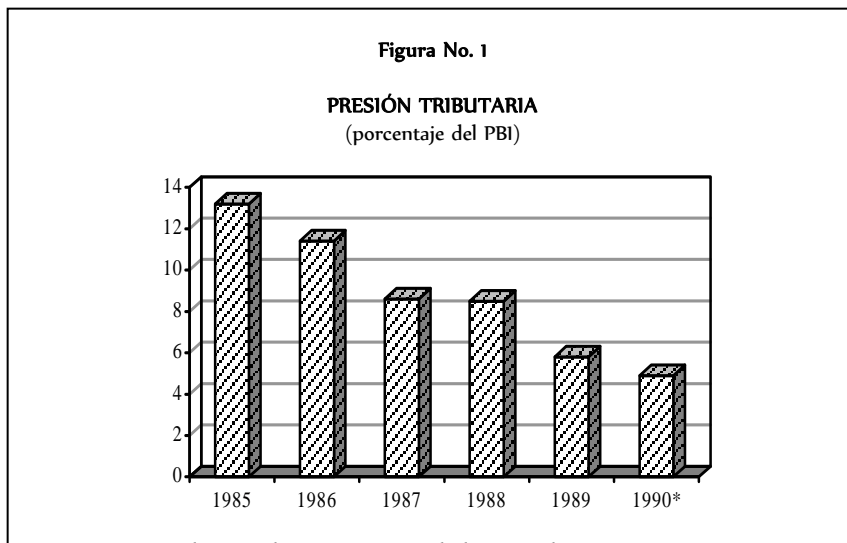
las obligaciones de deuda externa, en contraste con la situación existente en el período de la moratoria de deuda, en el cual debido al deterioro fiscal y la posición de reservas negativa se pagó el equivalente al 6% de las exportaciones, por debajo del objetivo de la propia moratoria, y con una enorme acumulación de atrasos.

5. El ancla fiscal: la reforma tributaria

Jorge Baca

1. Antecedentes

Dentro del profundo programa de reformas estructurales llevadas a cabo por el gobierno a partir de marzo de 1991, destaca nitidamente la reforma del sistema tributario peruano así como el proceso de modernización y consolidación de la administración tributaria. La coexistencia de un severo proceso hiperinflacionario con un complejo sistema impositivo y una caótica administración tributaria generaron en el período de 1985 a 1990 una dramática caída de la recaudación como porcentaje del Producto Bruto Interno. La presión tributaria en este período pasó de representar el 13.2% del PBI en 1985 a la insignificante cifra de 4.9% en el primer semestre de 1990. Una combinación del “efecto Tanzi” y una desmoralizada administración tributaria por el abuso de exoneraciones tributarias y casos de corrupción de funcionarios fueron las características que marcaron este período. En la Figura No. 1 se puede observar el deterioro de la presión tributaria durante este período.



En 1989 y durante la primera mitad de 1990, la economía peruana presentó una elevada tasa de inflación que llegó a niveles superiores a los 7,000% anualizados y una severa reducción del nivel de producción que se reflejó en la caída del PBI per cápita en 1990 a niveles similares a los registrados en 1960. Estos resultados fueron

consecuencia de los serios desequilibrios de la economía peruana en este período, tanto en la balanza de pagos como en las finanzas públicas, a lo cual se sumó un total descontrol del manejo de los agregados monetarios.

Al asumir el mando el gobierno del presidente Fujimori, se inició un programa de estabilización que inicialmente consistió en un manejo estricto de las finanzas públicas con el fin de eliminar la emisión inorgánica del Banco Central. Adicionalmente se adoptó un sistema de flotación cambiaria que eliminaba los diferentes regímenes cambiarios existentes hasta esa fecha, se corrigieron los atrasos de las tarifas públicas y se liberaron las tasas de interés.

La característica especial del proceso de estabilización iniciado en agosto de 1990 es que, desde un inicio, se reconoció la necesidad de que éste fuera acompañado de un profundo proceso de reformas estructurales que dieran prioridad al rol del mercado en la formación de precios y que permitieran asegurar la viabilidad de la economía peruana en el mediano plazo.

Sin embargo, en los primeros años, el sustento del programa de estabilización fue el mantenimiento de una estricta disciplina fiscal y monetaria. La política fiscal se orientó a reducir significativamente el déficit del sector público, priorizando el incremento de los ingresos tributarios. El nivel de gasto se fijó en función de la disponibilidad de ingresos a través de la creación del Comité de Caja que asignaba los recursos disponibles con una periodicidad mensual.

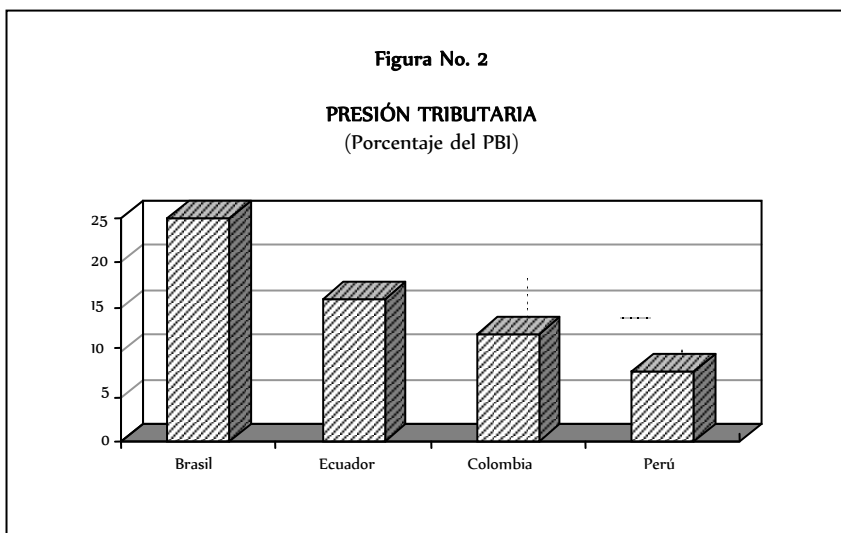
El bajo nivel de recaudación, entre otras razones, era consecuencia del gran número de exoneraciones y regímenes de excepción que, aunado al gran número de tributos, generó el colapso del sistema tributario. El número de tributos era superior al centenar si se toman en cuenta las diversas categorías, regímenes y tasas de los 68 diferentes tributos existentes antes de la reforma. Este gran número de tributos convertía al sistema tributario en un sistema absolutamente inoperante y débil (ver Anexo No. 1, sistema tributario previo a la reforma de 1991).

Por otro lado, tanto Aduanas como la Administración Tributaria carecían de los más elementales recursos para llevar a cabo la recaudación o desarrollar el proceso de fiscalización. El personal de ambas instituciones estaba totalmente desmoralizado, tanto por los ínfimos niveles salariales como por la ausencia de un claro liderazgo en materia de política tributaria. La evasión tributaria era un hecho aceptado y la corrupción, un fenómeno generalizado.

Debido a la evasión generalizada por parte de los contribuyentes, como consecuencia del caos administrativo de las entidades tributarias, la recaudación estaba concentrada en apenas 700 empresas que significaban el 90% de la misma. El número de contribuyentes que pagaba el impuesto general a las ventas -IGV- apenas llegaba a 13,482, de un universo estimado de más de 100,000.

En la Figura No. 2 podemos observar que en 1990, mientras que Brasil tenía una presión tributaria de 25%, Ecuador 16% y Colombia 12%, el Perú apenas llegaba al 7.9%, la cual llegó a su punto más bajo en el segundo trimestre de 1990 con 4.9%

del PBI. Por otro lado, si se realiza la comparación tomando en cuenta el ingreso per cápita, en 1990 el Perú tenía un ingreso de US\$1,074, nivel comparable con el de Colombia y Ecuador. No obstante, en este mismo año, la recaudación per cápita de Colombia y Ecuador se encontraba alrededor de US\$157, mientras que en el Perú no llegaba al 54% de este nivel, es decir, US\$70.



En este contexto, en los últimos meses de 1990, las autoridades estaban convencidas de que la única forma de consolidar el proceso de estabilización iniciado en agosto de 1990 era a través de una radical reforma del sistema tributario, que abarcara tanto la política tributaria como su administración.

Para llevar a cabo esta reforma era necesario contar con algunas condiciones que aseguraran el éxito de la misma. Estas condiciones se podían agrupar en cuatro categorías: políticas, legales, económicas y técnicas. En el nivel político se requería contar con el apoyo decidido del Presidente y del Congreso de la República. En el campo legal era necesario contar con un Nuevo Código Tributario, y adecuar la ley del sector público para garantizar la plena autonomía administrativa y financiera de la nueva administración tributaria, especialmente en el área laboral. En el campo económico se requería garantizar los ingresos a la nueva administración tributaria para posibilitar la adquisición de los equipos de procesamiento de datos y comunicaciones, implementación de locales, y sobre todo poder asegurar un nivel remunerativo adecuado al personal de la administración tributaria. En el nivel técnico era necesario diseñar nuevos sistemas de recaudación y fiscalización que garantizaran el éxito de

la reforma; para ello se debía contar con el apoyo de consultores e instituciones internacionales.

La reforma del sistema tributario debía comprender, de un lado, una reforma substancial de la política tributaria y, de otro, un nuevo enfoque e implementación para la administración tributaria. Ambos cambios tenían que generar estructuras eficientes que se convirtieran en los pilares del nuevo sistema, considerando como criterios básicos la simplificación y estabilidad del sistema impositivo, así como la autonomía de la institución encargada de la administración tributaria. Sólo de esta manera se lograría sustentar una política fiscal sólida consistente con el programa económico. La situación precedente de muy bajos niveles de recaudación, elevada evasión, incumplimiento generalizado, exoneraciones indiscriminadas y déficit fiscal tenía que revertirse para poder consolidar una posición fiscal equilibrada de manera permanente.

En las próximas secciones se describen las acciones tomadas por el gobierno tanto en lo que respecta a la reforma de la política tributaria como a la reforma de la administración tributaria a lo largo del período 1991-1998, así como los resultados obtenidos en materia de recaudación y reducción de sobrecostos relacionados con la materia impositiva. Finalmente se presenta una sección dedicada a las tareas aún pendientes en las diferentes categorías mencionadas.

2. El proceso de reforma de la política tributaria

2.1 La reforma tributaria de 1991-1992

Como parte de la reforma del sistema tributario se sancionó la racionalización y simplificación de los tributos, así como la eliminación de privilegios y sobrecostos. La reforma tuvo tres etapas. La primera se implementó entre 1991 y 1992, y su propósito fue modificar o eliminar los tributos que generaban distorsiones en la economía. Se llegó a suspender 41 beneficios y exoneraciones del IGV e ISC, y fueron derogados 64 tributos. La segunda etapa, adoptada entre 1993 y 1994, tuvo como objetivo simplificar la legislación y generalizar la aplicación del impuesto al valor agregado (IGV). En este período se creó un régimen único simplificado para pequeños contribuyentes que vendieran a consumidores finales (RUS) y un régimen simplificado de determinación de renta para la pequeña empresa (RER), los cuales reemplazaron a los diferentes regímenes especiales para las distintas categorías de impuestos. Así, el sistema tributario del gobierno central, que no incluye los de carácter municipal, quedó reducido a cinco principales impuestos, después de los 68 que se tenía antes de la reforma. La tercera etapa, adoptada entre 1997 y 1998, se orientó a eliminar una serie de regímenes especiales de tributación en la región de la selva y a

eliminar excepciones en el impuesto a la renta, así como a eliminar o reducir sobrecostos a las empresas.

El objetivo de esta reforma fue la disminución significativa del número de impuestos existentes con el fin de facilitar la labor de la administración tributaria, y la eliminación de las exoneraciones y privilegios de los impuestos remanentes, en particular el impuesto general a las ventas (IGV).

En el segundo semestre de 1990, la política tributaria se caracterizó por la implantación de una serie de tributos extraordinarios tendientes a mejorar la recaudación. Sin embargo, el gobierno era consciente de la necesidad de simplificar el sistema tributario y eliminar un gran número de tributos que eran claramente improductivos y de difícil administración.

Producto de las modificaciones introducidas a fines de 1990, fueron incorporados al campo de aplicación del IGV la actividad de la construcción, así como algunos bienes y servicios. El límite de inafectación del impuesto fue incrementado y se derogó el régimen simplificado. También fueron derogados los regímenes especiales, con excepción de los referidos a empresas industriales en frontera y selva, las de exportación no tradicional, las de zonas francas y de tratamiento especial, y las operaciones de arrendamiento financiero.

Por otro lado, la tasa del IGV aumentó de 11% a 12%. Cabe precisar que el crecimiento de un punto porcentual en el IGV fue compensado con la derogación del impuesto del Fondo de Desarrollo Universitario.

En el segundo semestre de 1991 se dictaron normas complementarias tendientes a mejorar la recaudación por concepto del IGV. En particular, la tasa del IGV se incrementó de 12% a 14%. Se incorporaron al IGV los servicios generadores de renta de tercera categoría. Se derogaron las exoneraciones de pago de IGV a los cereales, leche fresca, sal común, minerales no metálicos y otros.

Adicionalmente se revirtieron las medidas tomadas a fines de 1990 y se redujo el límite de inafectación al IGV; se reinstauró el régimen simplificado con una tasa de 5%, y se permitió el uso del crédito fiscal. No obstante, se derogó un número adicional de exoneraciones al IGV, y fue incorporado a la base gravable el consumo doméstico de energía eléctrica y agua.

En lo referente al régimen del impuesto selectivo al consumo (ISC), a finales de 1990 se reestructuraron las tasas impositivas y se redujo la cobertura de los bienes y servicios afectos. Además fueron eliminadas todas las exoneraciones de este impuesto salvo las referidas a los regímenes de las empresas industriales de frontera y selva.

En el segundo semestre de 1991 fueron disminuidas las tasas del ISC y la cobertura de los bienes afectos a este impuesto. En particular, la tasa del ISC a los combustibles se mantuvo en 134% y su base imponible tuvo ocho ajustes durante 1991. Estos incrementos estuvieron destinados a mantener el precio real alcanzado con el reajuste que tuvo lugar a fines de 1990.

En 1991 se eliminó la Contribución Extraordinaria de Solidaridad, pero se introdujo la contribución especial sobre acciones y participaciones. Dicho impuesto gravaba la propiedad de acciones comunes y laborales, participaciones y derechos representativos del capital de las empresas. Los sujetos pasivos eran las empresas, las que asumieron el impuesto por cuenta de los accionistas. La tasa del impuesto era de 1 por ciento y sólo estuvo vigente en 1991.

Respecto al Impuesto a la Renta, se introdujo un conjunto de modificaciones tanto para las personas jurídicas como para las personas naturales. En el caso de las personas jurídicas, a través de las facultades otorgadas por el Congreso, se redujo la tasa impositiva de 35 a 30 por ciento, y fueron derogadas todas las exoneraciones, salvo para empresas industriales en frontera y selva, zonas francas y zonas de tratamiento especial. Adicionalmente se procuró que el sistema de recaudación mensual (pago a cuenta) guardara una mayor relación con el ingreso devengado en el mes. Para este fin se introdujo el pago a cuenta en función del 2 por ciento de los ingresos brutos mensuales.

En el caso de las personas naturales, la reforma disminuyó la carga impositiva de los contribuyentes con rentas provenientes del trabajo (rentas de cuarta y quinta categoría). Así, se permitió que las personas con rentas de trabajo dedujeran de sus ingresos el 35 por ciento de las facturas o comprobantes por compras efectuadas a empresas domiciliadas en el país. Adicionalmente, se redujo las tasas máximas de las escalas de 38 y 45 por ciento a 37 por ciento. También se eliminó el régimen de renta mínima, el cual suponía que las personas cuyo patrimonio neto superase las 1,200 UIT obtenían, en el ejercicio gravable, una renta neta global mínima equivalente al 3 por ciento de dicho patrimonio.

Bajo las facultades conferidas por el Congreso se introdujo una tasa única del 2 por ciento para el impuesto al Patrimonio Empresarial y se derogaron todos los regímenes exoneratorios. Además, con el fin de dar mayor progresividad al sistema, se creó el impuesto al patrimonio personal, con una tasa de 1.5%. Sin embargo, este impuesto no fue físicamente importante, puesto que el crédito otorgado prácticamente absorbió el impuesto al patrimonio personal. Este impuesto estuvo vigente hasta el año 1992, cuando fue derogado definitivamente.

Con relación a los tributos que gravan al comercio exterior, se redujo la tasa arancelaria efectiva que pasó de 13.5% a 10.3%. Esto fue consecuencia de la simplificación de la estructura arancelaria que dejó vigentes sólo tasas de 5, 15 y 25 por ciento, la mayoría de las partidas quedaron agrupadas en la tasa de 15 por ciento. Adicionalmente se eliminaron varias sobretasas e impuestos que gravaban las importaciones.

Asimismo, como parte de las medidas de la reforma, se homogeneizaron los regímenes tributarios de los impuestos a las exportaciones, que anteriormente consistían en un sistema particular para cada tipo de exportación. Respecto a los documen-

tos valorados, se eliminó el Certificado de Reintegro Tributario a la Exportación No Tradicional (CERTEX).

2.2 Tributos derogados

La reforma del período 1991-1992 significó la derogatoria de más de 64 impuestos y la eliminación de un número significativo de exoneraciones y regímenes especiales. A continuación se presenta una relación de los principales impuestos derogados agrupados por categorías:

2.2.1 A los ingresos

- Impuesto al excedente resultante del ajuste integral de los estados financieros.

2.2.2 Al patrimonio

- Contribución extraordinaria sobre el patrimonio asegurado.
- Contribución extraordinaria sobre el patrimonio personal.
- Contribución especial sobre el valor de las acciones y participaciones.
- Impuesto al patrimonio empresarial.
- Impuesto al patrimonio personal.
- Impuesto al patrimonio neto personal.

2.2.3 A la importación

- Impuesto adicional ad valorem CIF.
- Sobretasa a la importación.
- Sobretasa temporal a la importación.

2.2.4 A la exportación

- Impuesto adicional a las ventas.
- Impuesto adicional ad valorem a la exportación.
- Impuesto ad valorem FOB a la exportación.
- Sobretasa a la exportación de café en grano crudo.
- Impuesto a la exportación de azúcar.
- Impuesto a la entrega de moneda extranjera al Banco Central de Reserva.
- Impuesto a la exportación.

2.2.5 A la producción y consumo

- Impuesto a los débitos bancarios y financieros.
- Impuesto especial a las exportaciones.
- Impuesto a la compra y venta de moneda extranjera.
- Impuesto a la emisión de certificados de moneda extranjera.
- Impuesto adicional a los signos de aviación.
- Contribución sobre la venta de combustibles.

2.2.6 Tributos destinados

- Contribución extraordinaria sobre ingresos devengados en 1989.
- Impuesto a las remuneraciones de profesionales.
- Impuesto sobre los ingresos brutos.
- Contribución sobre las planillas de empresas públicas.
- Contribución patrimonial de solidaridad (personas naturales).
- Contribución patrimonial de solidaridad (personas jurídicas).
- Impuesto a los fletes de mar.
- Sobretasas al valor FOB de las importaciones.
- Sobretasa compensatoria a la importación de alimentos.
- Sobretasa flexible a la importación de alimentos.
- Derecho específico fijo a la importación.
- Sobretasa excepcional a la importación.
- Sobretasa a la importación para el fondo ganadero.
- Entradas consulares.
- Impuesto a las ventas al exterior.
- Impuesto a la exportación de productos pesqueros.
- Impuesto a la exportación de productos tradicionales.
- Impuesto a los viajes al exterior.
- Impuesto a los signos de aviación.
- Impuesto sobre los servicios de electricidad, telefonía, seguros y publicidad.
- Impuesto a la venta de gasolina.
- Impuesto a la venta de publicaciones periódicas e importadas.
- Impuesto sobre operaciones afectas al IGV.
- Impuesto especial al suministro de energía eléctrica.
- Tributo especial al suministro de agua.
- Impuesto al consumo de energía eléctrica (Cuerpo de Bomberos).
- Impuesto adicional de alcabala.
- Sobretasa a la venta de pasajes internacionales.
- Tributo a los establecimientos de hospedaje y expendio de comida.
- Impuesto de patente profesional.
- Impuesto a los parques de estacionamiento.
- Impuesto a los premios de loterías y rifas.

- Impuesto a los premios de carreras de caballos.
- Impuesto a los premios con fines de propaganda.
- Impuesto único a los terrenos sin construir.
- Impuesto a la explotación comercial del juego de bingo.
- Impuesto a la explotación comercial del juego de pinball.
- Impuesto a las apuestas de carreras de caballos.
- Licencia municipal de funcionamiento (1980 al 1990).
- Licencia municipal de funcionamiento 1991.
- Licencia municipal de funcionamiento (1992-1993).

La reforma tributaria de este período procuró ordenar el sistema tributario. Las medidas tomadas en diciembre de 1992 fueron las más significativas. La reforma redujo el número de tasas de diferentes tributos; se eliminó un número significativo de exoneraciones; se amplió la base gravable, pues se eliminaron los rubros previamente inafectos; se derogó un conjunto de tributos con el fin de eliminar la diversidad de fuentes perceptoras de los ingresos fiscales para permitir una mejor asignación de recursos por parte del Tesoro Público.

Como resultado de las medidas adoptadas en la reforma tributaria de 1991-1992, la presión tributaria se incrementó de 4.9% en agosto de 1990 a alrededor de 10% en 1993. No obstante, a pesar de los logros, la presión tributaria en 1993 no era aún suficiente para que el Estado cumpliera con las funciones básicas de todo Estado moderno (tales como la provisión de educación, salud, infraestructura básica y seguridad) y, a la vez, con el servicio de la deuda externa.

La reforma de política tributaria durante el período 1991-1992 contribuyó significativamente a la reducción de tributos, a la eliminación parcial de las exoneraciones y al recorte de tasas, especialmente las referidas a las tasas arancelarias, las de exportación y las del impuesto selectivo al consumo.

Sin embargo, a pesar de que los avances logrados fueron importantes, todavía subsistía una serie de problemas en la estructura tributaria. Estos problemas existían tanto en el nivel específico de cada tributo, como en el nivel global de la estructura tributaria. Por ello se hizo necesario e impostergable dictar una reforma integral orientada a generar un sistema eficiente, simple y permanente. Esta reforma debía contar con las características de todo sistema tributario moderno, es decir, debía ser un sistema que permitiese aumentar la recaudación, que fuera accesible a los contribuyentes, que fuera de fácil administración, equitativo y que no generase mayores distorsiones en la asignación de recursos.

2.3 La reforma tributaria de 1994-1995

Pese a los éxitos de la reforma tributaria de 1991-1992, la necesidad de continuar incrementando los ingresos fiscales y llegar a mayores niveles de presión tribu-

taria, similares a las de otros países de la región, se planteó la necesidad de una segunda reforma tributaria cuyo objetivo fuera lograr un sistema tributario más simple, eficiente y permanente.

Para ello se realizaron ajustes a la normatividad tributaria destinados a mejorar la eficiencia y aplicabilidad de los tributos; se eliminaron aquellos regímenes que causaban gran complejidad tanto a los contribuyentes y al ente administrador, además de causar serias distorsiones en la asignación de recursos, tales como los regímenes simplificados y los regímenes especiales. Asociada a estas modificaciones se planteó la necesidad de adecuar el Código Tributario para lograr la equidad de la carga tributaria en su conjunto y precisar las relaciones entre los contribuyentes y la administración tributaria.

La reforma de 1991-1992 había reducido significativamente el número de tributos. A fines de 1993, las categorías de impuestos remanentes se limitaba a la siguiente relación:

1. Impuesto General a las Ventas: Régimen General.
2. Impuesto General a las Ventas: Régimen Simplificado.
3. Impuesto Selectivo al Consumo.
4. Impuesto a la Renta: Régimen General para personas naturales.
5. Impuesto a la Renta: Régimen General para personas jurídicas.
6. Impuesto a la Renta: Impuesto Mínimo.
7. Impuesto a la Renta: Régimen Simplificado.
8. Impuesto al Patrimonio Empresarial.
9. Aranceles o Impuestos ad-valorem.
10. Contribución al Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI).

Así, a pesar de que las categorías de tributos eran pocas, existía una excesiva complejidad de normas, caracterizadas principalmente por la existencia de regímenes simplificados y de diversos regímenes especiales. Adicionalmente existía una alta inestabilidad en cuanto a la vigencia o derogación de las normas tributarias. En el caso de la aplicación del IGV a los productos agrarios, la norma referida a estos productos fue modificada 10 veces durante el período 1990-1993. En el caso del ISC a los combustibles, sólo en 1993 fue modificada 4 veces.

Como consecuencia de la complejidad e inestabilidad de la estructura tributaria, el nivel de incumplimiento tributario, sea mediante la evasión directa o la elusión, seguía siendo elevado. Si bien se había incrementado el número de formularios presentados mensualmente de 13,482 en junio de 1990 a 457,929 en octubre de 1993, este número era aún bajo, puesto que en 1993 estaban registrados más de 835,000 contribuyentes.

Adicionalmente, los datos mostraban que más del 36% de los formularios presentados en 1993 no consignaban pago alguno y 17% de los mismos imputaron un

pago promedio de 5.6 soles. Es decir que más del 50% de los formularios presentados tenían un pago inferior a los 2 soles. En junio de 1990, 700 contribuyentes representaban el 90% de la recaudación. En octubre de 1993, 2,284 contribuyentes representaban el 68.6% de la recaudación. Era evidente que si bien se habían logrado significativos avances en relación a 1990, aún había mucho camino por recorrer.

En este contexto, la reforma tributaria de 1994 debía cumplir con las siguientes características:

- Pocos tributos con alto rendimiento.
- Facilidad para el contribuyente y bajo costo administrativo para el Estado.
- Estabilidad a través del tiempo.
- Neutralidad en la asignación de los recursos de la economía.
- Equidad horizontal y vertical.

Para ello se eliminaron los regímenes simplificados del impuesto a la renta y del impuesto general a las ventas, se mantuvo la estructura de los aranceles, se modificaron los regímenes generales para personas naturales y jurídicas, así como el régimen general del impuesto general a las ventas. También fueron modificados el impuesto mínimo a la renta y el impuesto selectivo al consumo. El cambio principal consistió en crear un régimen general para el impuesto a la renta, al IGV, al ISC y a los aranceles. La eliminación de los regímenes simplificados fue reemplazada por el Régimen Único Simplificado (RUS) que unifica la renta de tercera categoría con el IGV para las pequeñas empresas. Finalmente, la reforma contempló la creación de un sistema de retenciones para aquellos contribuyentes que no están en el régimen general ni en el RUS, pero que reciben rentas de primera (alquileres), de segunda (ingresos financieros), cuarta (trabajo independiente) y quinta (trabajadores en planilla) categoría.

2.3.1 El Régimen Único Simplificado (RUS)

El RUS fue una creación de la reforma de 1994 que buscaba sustituir a los regímenes simplificados del impuesto a la renta y del IGV; de esta manera, se buscaba facilitar los procedimientos tanto al contribuyente como a la administración tributaria.

El objetivo de este régimen era lograr una adecuada recaudación mediante la simplificación de los procedimientos con el fin de facilitar el cumplimiento tributario y, al mismo tiempo, incentivar a los contribuyentes de este régimen a solicitar facturas por las compras que realizaran, pues éstas les daban derecho a una deducción igual al 20% del monto de las facturas que obtuvieran al efectuar sus compras o pagar honorarios por servicios profesionales a los contribuyentes del régimen general.

Con la introducción del RUS, los contribuyentes quedan agrupados en dos categorías: las empresas grandes y medianas sujetas al régimen general con obligación de llevar contabilidad, emitir facturas y utilizar el crédito fiscal y, por otro lado, las pequeñas empresas que no tienen obligación de llevar contabilidad, que están agrupadas en categorías de acuerdo con su nivel de ventas; y que están obligadas a pagar una cuota mensual que dependerá del nivel de ventas y del crédito proveniente de sus compras amparadas en facturas. Dichas cuotas mensuales tienen carácter definitivo por las actividades del mes, sin derecho a regularizaciones por pagos en exceso o en defecto.

El RUS fue diseñado para los contribuyentes que desarrollaran actividades generadoras de renta de tercera categoría (negocios), siempre que sus ventas o ingresos no excedieran los 8,400 nuevos soles promedio, que no tuvieran un número de empleados superior a 4, y que desarrollaran sus actividades en un solo establecimiento.

Con el fin de evitar las perforaciones del régimen general del IGV y las prácticas elusivas por parte de los contribuyentes del RUS, se limitó a los contribuyentes del RUS a emitir sólo boletas de pago y no facturas.

La implementación del RUS ha permitido simplificar significativamente los procedimientos administrativos tanto del contribuyente como de la administración tributaria; adicionalmente, este régimen ha contribuido significativamente a la creación de la conciencia tributaria traducida en el incremento explosivo de contribuyentes inscritos en este régimen. Sin embargo, este incremento en el número de contribuyentes inscritos no se ha traducido en aumentos significativos en los niveles de recaudación debido al comportamiento elusivo detectado en este universo de contribuyentes a lo largo de estos años.

En particular, el comportamiento elusivo de los contribuyentes de este régimen se ha traducido en un efecto de “enanismo fiscal” que consiste en simular menos ventas y maximizar sus compras con el propósito de ubicarse en la categoría mínima y pagar el menor impuesto posible en este régimen. Así, se observa que más del 90% de los pagos efectuados corresponde a la categoría mínima de este régimen. Como consecuencia se han realizado modificaciones a este régimen para superar estas deficiencias.

2.3.2 Impuesto General a las Ventas (IGV)

La reforma de 1991 había permitido mejorar la recaudación del IGV; en 1990 éste representaba sólo el 10.8% de la recaudación, y en 1993, 39.4%, con lo cual se constituyó en el principal impuesto del sistema tributario. Sin embargo, su participación como porcentaje del PBI aún era muy baja, ya que en 1993 sólo llegaba a ser el 3.86% del PBI, muy por debajo de los niveles aceptables de recaudación en el nivel mundial para este tipo de impuesto. La razón de este bajo desempeño era la presen-

cia de exoneraciones para diferentes actividades económicas y de regímenes simplificados incoherentes que distorsionaban la administración y fiscalización de este impuesto.

La reforma de 1994 buscó eliminar estas distorsiones, especialmente las existentes en las regiones de selva y frontera. En particular, la distorsión nació del hecho de que las exoneraciones eran otorgadas en función del lugar de producción, independientemente del lugar de ventas. Adicionalmente, la existencia de un régimen simplificado para el IGV con una tasa menor y con un esquema diferente al del crédito fiscal rompía con la cadena impositiva del IGV y con la posibilidad de fiscalizar el tributo.

Las medidas contempladas en la reforma de 1994 fueron las siguientes:

- Se eliminó el régimen simplificado para el IGV.
- Se mantuvo el beneficio de exoneración del IGV para la región de selva y frontera, pero se creó la obligación de que los bienes que se importaran en virtud del convenio Peruano Colombiano ingresaran al país por los puertos o aeropuertos con aduanas habilitadas de la región.
- Se prorrogaron las exoneraciones comprendidas en los apéndices I y II y se dieron facultades al Ejecutivo para modificar mediante Decreto Supremo los bienes y servicios comprendidos en dichos apéndices.
- Se eliminaron las exoneraciones a los espectáculos públicos no deportivos y a los servicios de producción y fabricación de bienes cuya venta o importación estuviera exonerada del IGV.
- Se eliminaron las exoneraciones a los contratos de construcción, cuyo financiamiento se efectuara con recursos del Tesoro Público.
- Se eliminó la inafectación a las ventas de oro del productor minero.
- Se modificó la aplicación del impuesto en cuanto al origen de la obligación tributaria, unificándose el criterio a lo devengado y no a lo percibido. Esta medida motivó la modificación de la base gravable de los servicios de energía eléctrica, agua y desagüe, servicio telefónico, telex y telegrafía.
- Se eliminó el monto mínimo no afecto al IGV.

Todas estas medidas contribuyeron a mejorar la administración y fiscalización del IGV. Sin embargo, no se logró el principal objetivo de la reforma, en lo que se refiere al IGV, cual era eliminar las exoneraciones a la zona de frontera; por lo cual se mantuvo la distorsión con el resto del país. Esta situación motivó la creación del impuesto municipal adicional en la zona de selva y frontera para compensar las distorsiones existentes, pero que en realidad sólo contribuyó a generar cuestionamientos legales sobre la constitucionalidad de estas medidas.

2.3.3 Impuesto Selectivo al Consumo (ISC)

Desde el inicio de la reforma en 1991 se observó una reducción en los pagos por concepto de ISC de algunos productos como consecuencia de una serie de prácticas elusivas de contribuyentes importantes, quienes vendían sus productos con precios subvaluados a empresas fantasmas y posibilitaban, de esta forma, la reducción del valor de venta y por ende un menor pago del ISC.

Otra forma de elusión era la reducción del valor de venta de los productores a cambio del cobro excesivo por algunos servicios prestados por éstos a sus distribuidores, generalmente empresas económicamente vinculadas a ellos.

Estas prácticas elusivas creaban distorsiones y originaban situaciones en las que incrementos en la producción y ventas no iban acompañados con aumentos en la recaudación del ISC en sectores como cervezas, gaseosas y cigarrillos.

Para eliminar estas maniobras elusivas, la reforma de 1994 precisó que la base imponible estuviera constituida por el precio de venta al consumidor final sugerido por el productor. Adicionalmente se le asignó a SUNAT la responsabilidad de señalar periódicamente un precio de referencia sobre la base de la coordinación con el productor y la constatación mediante un muestreo de mercado.

La reforma también contempló la eliminación de la exoneración del ISC al consumo de petróleo residual 6 producido por las empresas de la industria petroquímica del Estado y la posibilidad de pago del ISC, con documentos cancelatorios del Tesoro Público, las adquisiciones de combustible efectuadas por las Fuerzas Armadas y Policiales.

2.3.4 Impuesto a la Renta (IR)

El Impuesto a la Renta que grava los ingresos de las personas naturales se genera a partir del trabajo dependiente o independiente de profesión u oficio. Para efectos del impuesto, las rentas se clasifican en cinco categorías.

El impuesto antes de la reforma se aplicaba a la renta neta global en una escala de cinco tramos de renta en función de los ingresos y con tasas que oscilaban entre 6% y 37%. Para determinar el impuesto por pagar, se deducía un conjunto de créditos también en función de la UIT –Unidad Impositiva Tributaria y el número de cargas de familia del contribuyente. En el caso de rentas de quinta categoría, los pagos son mensuales a través del sistema de retenciones por parte del empleador.

La realidad del impuesto a la renta de personas naturales demostraba que se trataba de un impuesto de baja recaudación y muy complejo, lo cual generaba el uso de prácticas elusivas como consecuencia de la globalización de las rentas de diferentes categorías. Así, se podían observar casos en los que dos contribuyentes que tenían la misma obligación tributaria terminaban tributando de manera diferente por efecto de la

compensación de las rentas por distintas categorías, y porque podían deducir el impuesto mínimo a la renta del impuesto que resultara de aplicar la escala a la renta global.

Adicionalmente, las rentas que generaban las empresas unipersonales, consideradas personas naturales, eran de difícil control; por ello se daba el caso que, al simular pérdida en la empresa, se podía eludir el pago de su renta al globalizarla.

Para subsanar estas dificultades, la reforma determinó que las E.I.R.L. y las S.R.L. fueran consideradas para efectos tributarios como personas jurídicas. Por tanto, debían tributar de acuerdo con el régimen de las Personas Jurídicas. De esta forma, también se es consistente con la legislación comercial. De igual manera las empresas unipersonales recibirán un tratamiento similar al de las E.I.R.L. y S.R.L. Por tanto, las rentas que generen estas empresas (tercera categoría) tributarán de acuerdo con el régimen de las Personas Jurídicas.

Las personas naturales determinarán su renta global consolidando las rentas de primera, segunda, cuarta y quinta categoría; para determinar el impuesto deberá aplicarse la escala progresiva para las personas naturales.

Las rentas de otra índole que generen las empresas unipersonales, provenientes del capital afectado al patrimonio de la empresa, serán consideradas rentas de tercera categoría.

Las rentas de las Sociedades Civiles de Responsabilidad Limitada, como las de las Asociaciones Civiles de Profesionales serán consideradas rentas de tercera categoría.

Se mantiene el derecho de las personas naturales no domiciliadas que generan rentas de cuarta categoría por la prestación de servicios a no estar obligadas a cumplir con los requisitos establecidos por el reglamento de comprobantes de pago.

Se elimina el beneficio que tienen los trabajadores afiliados a las Administradoras de Fondos de Pensiones de deducir, para efectos del Impuesto a la Renta, sus aportes obligatorios y voluntarios. Está exceptuado el aporte voluntario en la parte que excede del 20% de la remuneración asegurable.

Otro punto importante de la reforma fue reducir los tramos de las tasas del impuesto a la renta. Así, se modificó la escala de tasa actual del impuesto a la renta para personas naturales por la siguiente:

Cuadro No. 1

ESTRUCTURA DE TASAS

Renta neta anual	Tasa
Hasta US\$6,250 (S/.12,500)	Tramo inafecto
De US\$6,250 (S/.12,500) hasta US\$42,000 (S/.84,000)	15%
Más de US\$42,000 (S/. 84,000)	30%

Asimismo, se eliminaron las deducciones y los créditos vigentes para las rentas de personas naturales; en su lugar, se aplicaría una deducción fija y constante para todos los contribuyentes, ascendente a US\$6,250 anual (S/.12,500) .

En lo referente al impuesto a la renta para personas jurídicas, este impuesto grava las rentas provenientes de la aplicación del trabajo, del capital o de ambos en conjunto, así como las ganancias y beneficios. Antes de la reforma se aplicaba para el caso de personas jurídicas domiciliadas una tasa de 30% sobre su renta neta, mientras que para las no domiciliadas las tasas variaban según el tipo de renta. En relación a los sistemas de pagos a cuenta, existen dos regímenes, uno denominado Régimen General y otro Régimen Simplificado. En ambos casos para personas jurídicas se efectúan pagos a cuenta mensuales y un pago anual de regularización.

Para el Régimen General existían tres sistemas de pagos a cuenta, y las empresas debían acogerse a uno de ellos en forma excluyente a lo largo de todo el ejercicio gravable. Por el sistema de pagos A, la renta imponible se determinaba en función de los balances mensuales de la empresa; por el sistema B, el pago a cuenta se determinaba aplicando un coeficiente (que está en función de lo pagado en el ejercicio anterior) sobre los ingresos mensuales; el tercer sistema, C, se aplicaba cuando se obtenían pérdidas o cuando no existía información pasada, se asumía un coeficiente fijo de 2% sobre los ingresos netos mensuales.

Los sistemas de pagos a cuenta vigentes eran, además de numerosos, complejos para su determinación, lo cual dificultaba el cálculo por parte del contribuyente y la labor de fiscalización por parte de la administración.

Si bien el Sistema de Balances puede considerarse el criterio más “real” para gravar la renta de las Personas Jurídicas, éste permite a muchas empresas acomodar sus balances. Esto último dificulta tremendamente la labor de fiscalización de la SUNAT. El sistema debería recoger principalmente los siguientes criterios: simplicidad y exactitud, es decir que los pagos a cuenta por realizar guarden concordancia con el impuesto que en definitiva les corresponda pagar por todo el ejercicio.

En este sentido, si bien el sistema A de pagos a cuenta para personas jurídicas cumple con el principio de exactitud, ya que grava sobre la utilidad neta generada en el mes, de un lado, puede ser acomodada y, de otro, no cumple con el principio de simplicidad, debido a que acogerse a este sistema supone la preparación mensual de balances más los ajustes por inflación, lo cual no resulta sencillo ni claro para muchas empresas. Estas inconveniencias se reflejan en la menor preferencia que tiene dicho sistema. Considerando que los Principales Contribuyentes Nacionales poseen capacidad económica y recursos humanos por encima del promedio del “resto de contribuyentes”, se observa que sólo un 28.8% de dicha muestra se acogió al sistema A, mientras que por lo menos 63.6% se acogió al sistema alternativo (B o C).

Respecto a los sistemas B y C, ambos tienen en común, por un lado, el hecho de ser simples, y de efectuar y verificar y, de otro lado, el hecho de que parten de presunciones aproximadas del impuesto que se generará en el ejercicio. La exactitud

de la presunción resultará de comparar el total de los pagos a cuenta con el impuesto anual o, en otros términos, qué tan pequeño es el pago por regularización respecto al impuesto anual.

Por las consideraciones anteriores, la reforma planteó las siguientes modificaciones:

- Mantener la tasa del 30% para las personas domiciliadas.
- Mantener los sistemas de pago a cuenta vigentes con las siguientes modificaciones para el caso del sistema A: pueden acogerse al sistema de Balances las empresas que están obligadas a presentar Balances auditados a CONASEV. Para fines de la SUNAT, las empresas que se acojan al mencionado sistema quedan obligadas a presentar balances auditados cada tres meses. Para efectos de pago se mantendría el esquema de pago mínimo en función de los activos netos de la empresa.

Para el cálculo de la regularización anual, se debe mantener la determinación del Impuesto a la Renta sobre la información consignada en los Balances.

Adicionalmente se eliminó la posibilidad del contribuyente de cambiar de sistema de pago a cuenta durante el ejercicio y el uso libre de las boletas para sustentar gastos, limitándolas a un máximo de 1% del valor de los mismos y hasta un tope de 72 UIT anuales.

También se eliminó el tratamiento especial de depreciación (20%) otorgada sobre las maquinarias y equipos de las empresas adquiridas como activo fijo a partir del 1 de enero de 1991, así como el beneficio otorgado a los productores agrarios de deducir del Impuesto a la Renta, el IGV pagado en sus adquisiciones de bienes y servicios que no haya sido utilizado como crédito fiscal para el IGV.

Asimismo, se restringió la exoneración otorgada a los funcionarios y técnicos de gobiernos extranjeros e instituciones oficiales extranjeras que presten servicios gratuitos al sector público nacional, y de instituciones internacionales privadas que desarrollen gratuitamente actividades de asistencia técnica y social en el país, sólo cuando recaigan sobre contribuyentes no domiciliados.

La reforma realizó un avance significativo en la simplificación del impuesto a la renta al eliminar el régimen simplificado de este impuesto. La existencia de coeficientes económico financieros por actividad económica hacían que este régimen fuera sumamente complejo tanto en su aplicación como en su fiscalización. La pequeña recaudación de este régimen no justificaba su enorme costo de fiscalización, por lo que su eliminación fue un definitivo avance en el sistema tributario del país.

Finalmente, la reforma eliminó el Impuesto al Patrimonio Empresarial –IPE- y mantuvo el Impuesto Mínimo a la Renta. La eliminación del IPE se fundamentó en que este impuesto incentivaba el endeudamiento de las empresas como mecanismo de elusión al pago de sus impuestos. Adicionalmente, la vigencia de un impuesto como el IPE,

con reducida participación en la recaudación y de complicada administración, no era recomendable dado que era utilizado para reducir la base imponible del impuesto a la renta.

Por el lado negativo, la reforma extendió por un año la vigencia de la exoneración del impuesto a la renta e IGV a las fusiones y reestructuraciones de las empresas. Esta prórroga generó una ola de fusiones con fines elusivos del pago del impuesto a la renta que sólo fue subsanada en la reforma de 1998.

2.3.5 Modificación del Código Tributario

Dentro de este proceso de reforma del sistema tributario, resultó de vital importancia realizar algunos ajustes a las normas del Código Tributario, con el fin de hacer más eficaz la labor de la administración tributaria en el control del cumplimiento de obligaciones tributarias, e incentivar a los deudores tributarios a que cumplieran con sus obligaciones voluntariamente.

De esta forma, varios de los ajustes se dirigieron a actualizar las Tablas de Multas y Sanciones con el propósito de incluir aquellas infracciones que no se encontraban contempladas en su momento. Asimismo, se tuvo en cuenta que la administración tributaria no podía pretender incrementar la recaudación a través de la cobranza de multas, sino que éstas debían tener un efecto disuasivo en el comportamiento de los deudores tributarios, por lo que se hizo extensivo el régimen de incentivos a todos los tipos de infracciones sancionados con multa y se elevó el porcentaje de rebaja por subsanaciones.

Las modificaciones implantadas también buscaron optimizar los costos de la labor administrativa, por lo que se simplificaron varias actuaciones de la administración tributaria en el campo de las notificaciones de valores, solicitudes no contenciosas, declaraciones rectificatorias y compensaciones.

2.4 La reforma tributaria de 1997-1998

Las reformas de 1991 y 1994 significaron extraordinarios avances en la simplificación de la estructura tributaria del país. El número de impuestos, exoneraciones y regímenes especiales fue reducido drásticamente, con lo cual se facilitó la labor de la administración tributaria. Sin embargo, a fines de 1996, se observó un estancamiento en los niveles de recaudación de los principales impuestos: renta e IGV.

A su vez, existía consenso entre los agentes económicos sobre la necesidad de reducir o eliminar algunos impuestos o contribuciones antitécnicos que limitaban la generación de empleo y la productividad de las empresas.

En este contexto, se optó por una política tributaria que priorizara el aumento de la recaudación de los principales impuestos sin recurrir a la elevación de sus tasas y, al mismo tiempo, la reducción o eliminación de impuestos que afectaran a la pro-

ductividad de las empresas pero salvaguardando el equilibrio fiscal, es decir, manteniendo el nivel de ingresos.

Esta reforma se realizó en forma progresiva. Por un lado, se contempló la mejora de los sistemas de fiscalización y recaudación en las diferentes categorías de impuestos, aunque con especial relevancia en la mejora de la recaudación del IGV.

Por otro lado se analizó cada uno de los impuestos para mejorar su administración. En particular se identificaron posibles mejoras a través de la eliminación de exoneraciones y regímenes elusivos.

Los primeros pasos se dieron en el perfeccionamiento del ISC: se pasó de impuestos ad valorem a impuestos sobre el volumen. De esta manera no sólo se mejoró la recaudación al eliminar prácticas elusivas, sino que en el caso particular del petróleo se independizó el nivel de recaudación de las fluctuaciones de precios del petróleo en el mercado internacional.

En el caso del IGV se continuó eliminando las exoneraciones y los regímenes especiales, como fueron los casos de las exoneraciones en la agricultura, especialmente en lo referente a los productos sujetos al IGV: azúcar, arroz y maíz. Las exoneraciones del IGV y del impuesto a la renta a los productores agrarios con ventas inferiores a las 50 UIT siempre han sido una fuente de elusión para los comercializadores de arroz pilado, azúcar refinada y maíz en grano.

Por razones políticas no se logró la eliminación del régimen de las 50 UIT, originario de las maniobras elusivas. Sin embargo, para eliminar el uso indebido de este régimen por parte de los comercializadores, se dictaron normas que restringieron el uso de los beneficios a sólo los productores agrarios. Adicionalmente en el caso del azúcar, por intermedio de un procedimiento administrativo, se obligó a depositar en el Banco de la Nación el 10% del valor de las ventas a cuenta del pago del IGV para todo movimiento fuera de los ingenios azucareros. Esta medida permitió mejorar la recaudación del IGV en este sector.

Paralelamente al aumento de la recaudación se dictaron una serie de medidas destinadas a disminuir la carga impositiva sobre las empresas. En este sentido se redujeron sucesivamente las tasas arancelarias, la tasa del impuesto mínimo a la renta, la contribución al FONAVI, la tasa del impuesto selectivo a los combustibles, lo que contribuyó a disminuir significativamente los sobre costos de las empresas.

En general, la reforma tributaria del período 1997-1998 se enmarcó dentro de los siguientes lineamientos:

- Disminuir el número de exoneraciones y posibilidades de elusión en los diferentes impuestos, en particular la agricultura y la región de selva y frontera.
- Aumentar la liquidez y disminuir la carga impositiva de las empresas.
- Flexibilizar la normatividad aplicable a los contribuyentes.

En lo que respecta al primer lineamiento, la dación de la nueva ley de la amazonía simplificó el gran número de regímenes tributarios existentes en la región. Aunque, en términos de incremento de la recaudación la nueva ley no es determinante, sí lo es en lo referente a simplificación administrativa, pues se elimina una serie de impuestos como el IPM adicional y otros exclusivos de la zona de selva, así como también el sistema de devolución del IGV.

No obstante, la simplificación impositiva fue compensada con la eliminación del ISC a los combustibles de la zona de selva alta y un sistema de crédito fiscal para el IGV en lo referente a las ventas fuera de la zona.

Por otro lado, se eliminaron los beneficios tributarios a las fusiones empresariales. Estos beneficios, que estaban siendo utilizados indiscriminadamente por el sector empresarial a través de sucesivas prórrogas del mismo año, fueron finalmente eliminados por la reforma de 1988.

En lo que respecta al FONAVI, después de una serie de reducciones de la tasa, esta contribución fue sustituida por el Impuesto Extraordinario de Solidaridad y se anunció que se eliminaría definitivamente en diciembre de 1999. Realmente, se ha anunciado —una vez más— su eliminación sin sustitución a partir del 2001.

En lo referente al aumento de la liquidez y la disminución de la carga impositiva de las empresas, además de la disminución progresiva del FONAVI hasta su extinción, la reforma contempló una serie de medidas que incluyeron la reducción de la tasa del impuesto mínimo a la renta, el cual fue sustituido por un impuesto con características similares denominado Impuesto Extraordinario a los Activos Netos (IEAN). Este impuesto se redujo de su tasa inicial de 2% a la tasa actual de sólo 0.2%.

Adicionalmente, teniendo en cuenta la especial coyuntura económica generada por el Fenómeno del Niño, la crisis financiera externa y la rusa, se flexibilizó el régimen de fraccionamiento tributario otorgado por el Decreto Legislativo N° 848. Esta flexibilización permitió que un conjunto de empresas recuperara sus beneficios.

En lo referente a la flexibilización de la normatividad aplicable a los contribuyentes, a través de la reforma del código tributario, se simplificó los procedimientos tributarios con el fin de racionalizar las sanciones a los contribuyentes para hacerlas menos onerosas a los deudores tributarios. Por otro lado se constituye a la SUNAT como primera instancia para sanciones de comiso de bienes, cierre de locales e internamiento temporal, con plazos sumarios antes que dichos casos sean conocidos por el Tribunal Fiscal, permitiendo rectificar errores que se hubiesen cometido.

En cuanto al Derecho Penal Tributario, se privilegia la parte inductiva sobre la represiva; no hay acción penal si se subsana voluntariamente el pago de la deuda tributaria y el partícipe denunciante puede adoptar la calidad de testigo.

En lo que se refiere a los derechos del contribuyente, se ha incorporado una lista enunciativa de los derechos que le corresponden, tomando como antecedente derechos similares existentes en otros códigos internacionales.

3. *La reforma de la administración tributaria*

Hasta 1988, la administración tributaria fue un órgano de línea del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que funcionaba bajo el nombre de Dirección General de Contribuciones (DGC). La gestión de los recursos presupuestales y financieros, así como la política de recursos humanos, dependían enteramente del MEF, toda vez que el presupuesto era aprobado y ejecutado en función de las prioridades establecidas por la Oficina General de Administración de dicho Ministerio. Además, como cualquier dependencia estatal, la DGC estaba sujeta a las políticas de austeridad cuando surgían dificultades fiscales.

Estas restricciones solían generar ineficiencias en la asignación de los recursos financieros del ente recaudador, lo que atentaba no sólo contra la calidad del servicio sino también contra el profesionalismo y los valores morales de sus funcionarios, a tal punto que la DGC era vista por la población como una institución deficiente y corrupta.

En 1988, mediante Ley No. 24829, el gobierno cambió la estructura de la Dirección General de Contribuciones, y creó la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) como institución pública descentralizada del sector economía y finanzas, que contaba con autonomía formal, su propio patrimonio, y que tenía como ingresos el 2% de los tributos que recaudara.

Sin embargo este cambio fue sólo de forma y no de fondo, pues en realidad poco cambió con la creación de esta nueva institución. Inclusive no se cumplió con el proceso de evaluación del personal que la norma de creación establecía como requisito para incorporar recursos humanos a la institución. La administración tributaria continuaba compartiendo las mismas instalaciones del MEF, los recursos seguían administrándose inadecuadamente y la corrupción era un fenómeno extendido.

Si bien la ley de creación de la SUNAT le asignaba recursos propios, las normas presupuestales de gasto limitaban una gestión eficiente. La SUNAT tampoco tenía autonomía en el diseño y la aplicación de su política salarial. La realidad indicaba que sólo se gastaba la tercera parte del presupuesto asignado.

Lo rescatable de este cambio formal era que se iniciaba un reconocimiento por parte de las autoridades y de la opinión pública de la necesidad de dotar de autonomía a la administración tributaria.

A partir de la inauguración del gobierno del presidente Fujimori, la reforma de la administración tributaria ha pasado por tres etapas claramente diferenciadas que corresponden a las necesidades imperantes en el momento a lo largo del periodo comprendido entre 1990 y 1998. La primera etapa corresponde a los inicios del gobierno de Fujimori y obedeció a la necesidad imperante de renovar los cuadros de la SUNAT para erradicar la corrupción y desmoralización del personal de la institución.

Esta etapa fue crucial para la SUNAT y permitió recuperar la imagen de la institución frente a la opinión pública. Dicha etapa corresponde al período comprendido entre agosto de 1990 y fines de 1993, y se caracterizó por la reducción masiva del personal de la SUNAT y su reemplazo por personal idóneo, que poseía una nueva mística para con la institución. Asimismo, este período se caracterizó por la utilización de operativos masivos de fiscalización para la generación de riesgo entre los contribuyentes, y lograr de esta manera cambiar la conducta evasiva de los contribuyentes y mejorar la imagen de la institución especialmente en un contexto en el que la SUNAT no contaba aún con los instrumentos tecnológicos necesarios para llevar a cabo una fiscalización basada en criterios modernos.

La segunda etapa corresponde al período comprendido entre inicios de 1994 y fines de 1996. Esta etapa se caracterizó por la expansión de la SUNAT a lo largo del país, la implantación de un sistema eficiente de recaudación, el crecimiento significativo del número de contribuyentes, la consolidación de la imagen de la SUNAT ante la opinión pública como una institución eficiente y honesta, la mejora de los sistemas de atención al contribuyente, y el desarrollo de la conciencia tributaria.

Sin embargo, esta etapa también se caracterizó por la pérdida de eficiencia operacional, consecuencia del incremento inorgánico de personal a lo largo del país sin el proporcional aumento de recaudación. Esta ineficiencia llevó a la necesidad de incrementar los recursos asignados a la SUNAT vía la asignación adicional del 2% de los ingresos por IGV recaudado por Aduanas. Esta ineficiencia se originó en los significativos retrasos y continuos cambios de las prioridades en la implementación de los sistemas informáticos en las áreas de fiscalización y control de la deuda. Adicionalmente contribuyó a esta ineficiencia, una deficiente estructura orgánica de la institución que priorizó la labor administrativa a la operativa.

La tercera etapa corresponde al período 1997-1998. Esta etapa se caracterizó por una mejora significativa en la eficiencia de la institución, producto de la evaluación y reducción de más de 800 funcionarios como consecuencia de un análisis de la más apropiada estructura orgánica de la institución y el verdadero dimensionamiento y funciones de la administración tributaria. Asimismo, esta etapa se ha caracterizado por una renovación tecnológica en las áreas de fiscalización y recaudación que ha permitido mejorar significativamente la eficacia y la eficiencia de la institución.

En las secciones siguientes se presentan los principales logros de cada una de estas etapas del proceso de reforma de la administración tributaria. Esta descripción permitirá analizar cómo el proceso de reforma de la administración tributaria ha ido acompañando a las reformas de política tributaria a lo largo de estos años.

3.1 La reforma de la administración tributaria en el período 1990-1993

3.1.1 El logro de la autonomía

El gobierno que asumió funciones en julio de 1990 decidió corregir las distorsiones económicas que enfrentaba el país; para ello, asignó un rol prioritario a la reducción del déficit fiscal a través del aumento de los ingresos. Para lograr este objetivo se reconoció como fundamental la implementación de una reforma tributaria. En este contexto, en marzo de 1991, se puso en marcha el proceso de reforma de la administración tributaria, con el reconocimiento por parte del gobierno de la necesidad de una autonomía efectiva en la gestión y toma de decisiones de la SUNAT.

Dos elementos concurren para lograr la autonomía efectiva: de un lado el apoyo político, el cual se dio en las más altas esferas del gobierno, apoyo que era compartido por la mayor parte de partidos políticos y por la opinión pública; y, de otro lado, la conformación de un equipo de profesionales que debía asumir la conducción de la institución. Es importante anotar que este equipo de profesionales provenía, en gran parte, del Banco Central de Reserva, que era el organismo autónomo más importante del país, de modo que había una experiencia personal respecto de la gestión autónoma.

3.1.2 Ingresos propios

La Ley 24829 autorizó a la SUNAT los siguientes ingresos:

- El 2% de todos los tributos que administra y cuya recaudación sea ingreso del Tesoro Público.
- El 0.2% de la recaudación de tributos cuya administración se le encargue y que no constituyen rentas del Tesoro Público.

3.1.3 Nueva estructura orgánica

El nuevo estatuto de la SUNAT, aprobado por Decreto Supremo No. 032-92-EF el 18 de febrero de 1992, norma su naturaleza, finalidad y funciones generales, y establece una estructura orgánica básica, la que sólo ha experimentado algunos cambios (tales como la incorporación de una Intendencia de Operaciones). En la estructura puede destacarse la alta dirección, compuesta por el superintendente y su adjunto; órganos de línea, compuesto por cinco intendencias nacionales: administración, jurídica, desarrollo tributario, informática y operaciones; órganos descentralizados, compuestos por intendencias regionales y oficinas zonales; y órganos de apoyo: secretaría general, secretaría de planeamiento, Instituto de Administración Tributaria (capacitación) y control interno.

3.1.4 Recursos humanos

La nueva administración de la SUNAT elaboró un plan detallado de reformas, que buscaba el incremento de la recaudación y la ampliación de la base tributaria, a través de la simplificación del sistema tributario existente y el aumento de las acciones de fiscalización. Se diagnosticó, sin embargo, que el éxito del plan requería de una previa reorganización institucional, que pasaba por un cambio radical en la política de recursos humanos.

En tal sentido, en abril de 1991, se comenzó a aplicar un plan de racionalización de recursos humanos y se definió una nueva política salarial. El plan consistía, básicamente, en la evaluación de los 3,150 empleados con que contaba la SUNAT en ese entonces, de los cuales el 66% trabajaba en Lima y el 33% restante lo hacía en provincias. Sólo permanecerían en el organismo aquellos que aprobaran el proceso de evaluación técnica y psicotécnica.

Alternativamente, los empleados podían optar por renunciar a la institución, para lo cual se les ofrecía programas de incentivos económicos que eran menos atractivos para los profesionales. Un total de 1,850 empleados (59% del total) se acogió a estos programas de renunciaciones voluntarias; en tanto que 500 fueron desaprobados en los exámenes de evaluación (16% del total). La aplicación del plan significó la reducción del personal en un 75%; es decir que permanecieron en la SUNAT 800 empleados, en su mayor parte profesionales.

La segunda etapa del plan consistió en aprobar el nuevo régimen laboral del personal de la SUNAT. Desde 1991, esta administración tributaria está facultada para contratar personal bajo el régimen laboral del sector privado, lo cual le ha permitido ofrecer remuneraciones competitivas con las del sector privado, y abrir la posibilidad de atraer profesionales calificados y honestos. Así, la remuneración promedio de la SUNAT, que a setiembre de 1991 era de US\$65 por mes, pasó a ser US\$635 en julio de 1992, y aproximadamente US\$2,000 a la fecha.

Es importante destacar que la SUNAT cuenta con el Instituto de Administración Tributaria (IAT), organismo que tiene a su cargo las tareas de capacitación y adiestramiento del personal. Entre las principales tareas realizadas por el IAT en este campo pueden mencionarse las siguientes: a) capacitación del personal que ingresa a la SUNAT; y b) capacitación y adiestramiento del personal asignado a la realización de los operativos y el manejo de los sistemas desarrollados.

De otro lado, el sistema de administración de personal, que rige la carrera laboral, está constituido por los siguientes grupos ocupacionales: directivos, funcionarios principales, personal profesional especializado y personal de apoyo.

3.2 La reforma de la administración tributaria en el período 1994-1996

3.2.1 Implementación de sistemas básicos

La nueva administración optó por priorizar la automatización a través de módulos descentralizados, en lugar de centralizar la información en un ordenador de grandes dimensiones; esta opción presentaba la ventaja de permitir el desarrollo a través de una “arquitectura abierta”.

i. Establecimiento del Registro Único de Contribuyentes (RUC)

Antes de la reforma no se contaba con un directorio de contribuyentes actualizado; el padrón existente contenía 5,062,000 libretas tributarias, documento que se había convertido en un documento de identidad. La nueva administración de la SUNAT decidió implementar, en setiembre de 1992 (Decreto Ley N° 25734), un nuevo sistema que sólo permitiera la inscripción de aquellos sujetos alcanzados realmente por las normas tributarias. El nuevo sistema de Registro Único de Contribuyentes -RUC comenzó a funcionar desde la segunda mitad de 1993.

El RUC reúne tres características fundamentales: unicidad, suficiencia y dinamismo. Es único en el sentido de que incluye la totalidad de los sujetos que resulten contribuyentes de acuerdo con la legislación tributaria. Es suficiente porque contiene los datos generales necesarios para identificar al contribuyente y a sus representantes legales, el tipo de actividad económica que realiza y los tributos a los que está afecto. Finalmente, el RUC es dinámico puesto que se actualiza permanentemente, tanto por acción del propio contribuyente como por las acciones que genere la propia administración.

ii. Establecimiento del nuevo reglamento de Comprobantes de Pago (CP)

Si bien ya existía una norma que regulaba el otorgamiento de comprobantes de pago (D.S. 182-89-EF), ésta sólo se limitaba a señalar los datos mínimos que debía consignarse en ellos. Además, la administración realmente no ejercía un control sobre los mismos, pues se limitaba a tomar conocimiento posterior de los hechos, mediante las declaraciones juradas que presentaban los contribuyentes.

A través del Decreto Ley N° 25632, de julio de 1992, se dispuso establecer un nuevo régimen de emisión de Comprobantes de Pago (facturas, notas de venta, recibos por honorarios profesionales, tickets o boletos emitidos por máquinas registradoras, liquidaciones de compra, etc.), el cual fue reglamentado por Resolución de Superintendencia N° 067-93 EF/SUNAT. El sistema permite contar con unicidad en la utilización de los comprobantes de pago para cada tipo de transacción del IGV (venta final o venta intermedia) o de la prestación de servicios profesionales. Adicionalmen-

te, el sistema es obligatorio en cuanto a la emisión del comprobante y la autorización de impresión.

iii. Sistemas de recaudación

Antes de la reforma, tareas propias de la administración, tales como el sistema de recaudación, el fraccionamiento de tributos, la cobranza coactiva, eran desarrolladas por organismos ajenos a la misma, por ejemplo el Banco de la Nación. La nueva administración optó por la instalación de dos sistemas de recaudación, los mismos que fueron establecidos en función de la importancia fiscal de los contribuyentes:

- Sistema de Recaudación de Principales Contribuyentes (PRICOS)
- Sistema de Recaudación para Medianos y Pequeños Contribuyentes (MEPECOS), a través de la red bancaria

La principal diferencia entre estos dos sistemas radica en lo siguiente: en el sistema PRICOS, la captura y procesamiento de datos declarados se hace en línea (tiempo real), con lo cual es posible contar con información validada en el momento; en la Red Bancaria, en cambio, la captura y procesamiento se hace en *batch* o por lotes, lo cual significa que la información no está disponible en el momento, pues primero tiene ser que centralizada y procesada antes de poder ser utilizada.

- Sistema de Control de los Principales Contribuyentes

Se ha desarrollado el Sistema SIRAT, que controla tanto a los Principales Contribuyentes Nacionales como a los PRICOS de cada dependencia descentralizada de la SUNAT. Este sistema garantiza la calidad de la información desde el momento en que es capturada, verificada y reliquidada en línea; se hace un control de saldos deudores y de infracciones, se corre un proceso de omisos a la presentación al final de los días de vencimiento.

Los principales contribuyentes utilizan el mismo sistema de Registro (RUC) y de Comprobantes de Pago implementado en los Medianos y Pequeños Contribuyentes en el nivel nacional. Así también existe un control de valores (Órdenes de Pago, Resoluciones de Determinación, Resoluciones de Multa), el cual permite la oportuna emisión y control de los mismos en sus diferentes etapas administrativas.

- Sistema de Control de los Medianos y Pequeños Contribuyentes: red bancaria

Hasta el mes de febrero de 1992, la tarea de recepción de pagos directos de tributos que realizaban los contribuyentes sólo podía ser delegada a la banca comercial por el Banco de la Nación. En dicho mes se dispuso que la SUNAT pudiera

suscribir convenios con entidades del sistema financiero nacional, lo cual permitió que esta administración tributaria comenzara a desarrollar un nuevo sistema de recaudación con la participación de la red bancaria.

En la actualidad, los Medianos y Pequeños Contribuyentes cuentan con un sistema de captura de Declaraciones y Pagos a través de la red bancaria, el cual realiza validaciones iniciales al momento de la captura y otras en *batch*; luego se hace un proceso de depuración teniéndose previsto un sistema de corrección y de modificación de datos.

3.2.2 Generación de riesgo

El plan estratégico de la nueva administración preveía la realización de auditorías rápidas, de corto plazo, orientadas a fiscalizar un gran número de contribuyentes, para que la comunidad percibiera que la SUNAT ejercía su función de control y que el riesgo de ser sancionado comenzaba a aumentar peligrosamente. Se buscaba que los contribuyentes mostraran un mejor cumplimiento tributario y que, consecuentemente, se produjera un incremento de la recaudación.

Se diseñó así un conjunto de operativos de fiscalización masiva, denominados "primaveras", en las zonas de venta ambulatoria más conocidas de la capital. El objeto de primavera I, operativo ejecutado en el mercado Mesa Redonda, fue dejar un mensaje claro respecto al fin de la impunidad del contrabando. El propósito de Primavera II, operativo en los mercados Polvos Azules y Polvos Rosados, fue pedagógico, pues se trató de que los ambulantes se incorporaran al sector que tributa a través del régimen simplificado (RUS). En el operativo Primavera III, en el Jr. Gamarra, la SUNAT buscó, a través del control de la facturación y el pago del IGV, mejorar la presión tributaria en el corto plazo.

Adicionalmente a este instrumento masivo se diseñó un programa de cruce de información (Confrontación de Operaciones Autodeclaradas - COA), el cual permite seleccionar los principales compradores del país, a los cuales se les solicita el detalle de sus compras; de esta forma se identifica a cada uno de sus proveedores y las operaciones realizadas con ellos. Esta información se organiza informáticamente por proveedor y, para cada uno de ellos, se determina un nivel estimado de ventas. Esta información es contrastada con la que el proveedor presentó a la SUNAT; así es posible detectar estos agentes económicos, ventas omitidas o, en el caso de los informantes o compradores, adquisiciones no sustentadas. Este esquema se basa en un amplio programa informático de cruce de información que permite su aplicación con un alcance significativo en el nivel de las transacciones sujetas al impuesto al valor agregado. El sistema se está aplicando en la SUNAT desde 1993.

3.2.3 Mejora en el servicio y atención al contribuyente y desarrollo de conciencia tributaria

Con el propósito de atender al contribuyente se implementó un esquema de atención personalizado para los principales contribuyentes; para el resto se acondicionaron locales especiales y se preparó personal adecuado con el fin de atender trámites de registro y comprobantes de pago y consultas de los contribuyentes. Así, se generaron Plazas SUNAT en todo el territorio nacional.

La nueva administración también se preocupó especialmente de generar una nueva actitud en el contribuyente, para lo cual se buscó que el acto de tributar fuera institucionalizado como un valor que forma parte de la cultura del país. En tal sentido, además de las campañas publicitarias, la administración tributaria coordinó con el Ministerio de Educación la implementación en las escuelas del programa “Tributación en la escuela”, cuyo propósito era difundir los temas tributarios entre los alumnos del nivel secundario. Asimismo, desde la segunda mitad de 1994, se puso en marcha un novedoso concurso de comprobantes de pago entre los colegios del país, que consiste en recolectar la mayor cantidad posible de comprobantes de pago. La SUNAT busca crear, en los niños y jóvenes, el hábito de exigir comprobantes de pago, así como inducir a los padres a que los soliciten cuando realizan sus compras.

Asimismo, se han implementado las SUNATHONES, que son maratones de información, educación y orientación, dirigidas al público en general, donde se muestra, de la manera más amena posible, el sentido de la tributación y el aporte que constituye para la sociedad.

3.3 La reforma de la administración tributaria en el período 1997-1998

El mes de febrero de 1997 marcó un cambio sustancial en una institución que, si bien se había convertido en una de las más eficaces y eficientes del país, requería de importantes ajustes que la actualizaran con respecto a los cambios internacionales más recientes ocurridos tanto en la organización del trabajo como en el desarrollo tecnológico.

Luego de un diagnóstico concienzudo, la nueva administración de la SUNAT decidió implementar medidas correctivas en ambos aspectos, las mismas que sirvieron de base para la aplicación de nuevas estrategias en el campo de la recaudación y de la fiscalización.

3.3.1 Reorganización del trabajo

El diagnóstico realizado sobre el tema de recursos humanos y organización del trabajo determinó que la implementación de ajustes, no sólo en la estructura orgánica de la institución, sino también en las funciones y el adecuado dimensionamiento

de ésta, era una necesidad impostergable. Al respecto, las cifras eran bastante elocuentes.

Al iniciarse la reforma de la SUNAT durante 1990-1991, el personal se redujo a 800 personas, de los 3,150 que trabajaban en la época de la DGC. Al incorporarse la nueva administración, el número de personas había superado el nivel previo a la reforma, pues se elevó a 3,800 aproximadamente.

El sobredimensionamiento del personal estaba conduciendo no sólo a una pérdida de eficacia en el accionar de la institución, sino también a una menor eficiencia, ya que las inacciones se hacían cada vez a un mayor costo administrativo. De haber continuado con esa tendencia, el 2% de la recaudación que le correspondía a la SUNAT por recaudar y administrar impuestos no habría sido suficiente ni para cubrir el costo de la planilla. Se partió de la premisa de que, si la institución no contaba con remuneraciones que estuvieran, por lo menos, en el nivel de mercado, primero, se irían los mejores cuadros y, segundo, comenzaría a fomentarse -nuevamente- actividades de corrupción, lo cual debía evitarse a toda costa.

Luego de una exhaustiva e imparcial evaluación del personal, la Institución tuvo que prescindir, en 1997, de los servicios de aproximadamente 800 personas. Esta medida es el resultado de un análisis que se llevó a cabo en dos niveles. En un primer nivel, se definió una nueva estructura orgánica, más dinámica, más horizontal, con menos jefaturas y, consecuentemente, menor necesidad de secretarías, conserjes y choferes. Un segundo nivel consistió en examinar las funciones de cada uno de los integrantes de esta nueva estructura, lo que dio como resultado la elaboración de un nuevo Manual de Organización y Funciones. En esta reorganización del trabajo primó el criterio de que la mayor parte de los funcionarios de la SUNAT debía cumplir funciones operativas, antes que administrativas, tendencia que había vuelto a aparecer en los últimos años.

3.3.2 Renovación tecnológica

La SUNAT era reconocida, entre sus similares de la región, como una de las instituciones mejor dotadas en el aspecto tecnológico. Sin embargo, una serie de variables habían limitado que esta capacidad se potenciara aun más. Así, por ejemplo, el lógico deseo de hacer bien las cosas en varios campos a la vez había dejado de lado la necesidad urgente de priorizar objetivos, sobre todo en una institución que trabaja con recursos escasos.

En materia de inversión informática, la nueva administración tomó acciones que han permitido duplicar la capacidad de procesamiento de información en términos de memoria, velocidad y equipamiento, lo que está redundando en una mejora sustancial tanto en la eficacia de la administración tributaria como en las facilidades que brinda para el cumplimiento tributario.

Recientemente se ha adquirido un computador que permitirá implementar un sistema que ya utilizan las tarjetas de crédito, sobre la base del comportamiento histórico del pago de los contribuyentes, lo que permite detectar cuáles son los más propensos a evadir y, de esa forma, programar mejor la fiscalización.

De otra parte, el avance tecnológico brinda facilidades para implementar un sistema de seguridad de la información más avanzado, que protege al contribuyente frente a un posible mal uso de la información que declara. Hoy difícilmente se puede filtrar información de la SUNAT.

3.3.3 Nuevas estrategias de recaudación y fiscalización

Los cambios ejecutados en materia de organización del trabajo y renovación tecnológica se constituyeron en la base fundamental para las nuevas estrategias de recaudación y fiscalización. El trabajo se ha orientado, fundamentalmente, al objetivo de ampliar la base tributaria, pero esta vez en el sentido cualitativo del concepto; es decir, más que aumentar el número de contribuyentes, las acciones apuntan a mejorar el cumplimiento tributario de los mismos.

i. Acciones en el campo de la recaudación

La nueva administración ha insistido en la implementación de estrategias de recaudación basadas en la aplicación de un estricto principio de equidad vertical en cada uno de los segmentos de contribuyentes. En otras palabras se busca que, en cada uno de dichos segmentos, se pague impuestos de acuerdo con su verdadera capacidad contributiva.

Los contribuyentes registrados en la SUNAT pueden ser clasificados, de acuerdo con su importancia fiscal, en Principales Contribuyentes (PRICOS), Medianos y Pequeños Contribuyentes (MEPECOS), los del Régimen Especial (RER), los del Régimen Único Simplificado (RUS), y los de cuarta categoría (independientes). Bajo el principio de la equidad horizontal, la principal preocupación de la administración tributaria se había estado centrando, en la práctica, en lograr que pague más el segmento de mayores ingresos; se había descuidado, sin embargo, los niveles de cumplimiento y capacidad de pago al interior de cada uno de estos segmentos. En tal sentido, la nueva administración ha implementado medidas adaptadas a las características tributarias de cada segmento de contribuyentes.

PRICOS-remotos

Los Principales Contribuyentes-PRICOS se clasifican en nacionales y regionales, y han estado explicando el 85% de la recaudación de la SUNAT. A fines de 1997, los PRICOS nacionales eran cerca de 2,000; estos contribuyentes efectúan sus pagos en

la sede central de la SUNAT en Lima; en tanto que los PRICOS regionales en el resto del país -cerca de 9,000 a la misma fecha- realizan sus pagos en las correspondientes Intendencias Regionales de la SUNAT. En el caso de los PRICOS, como ya se ha señalado, la Administración Tributaria conoce en todo momento su comportamiento y grado de cumplimiento tributario debido al control en línea o tiempo real del que son sujetos.

El objetivo del sistema PRICO-remoto fue aumentar de 11,000 a 19,000 los contribuyentes considerados como PRICOS, mediante la incorporación de aquellos contribuyentes de mayor importancia fiscal que antes eran considerados como MEPECOS. De esta manera, la administración tributaria ejerce un mejor control sobre los nuevos PRICOS, a la vez que les facilita el cumplimiento tributario. Para llevar a cabo este esquema se ha ampliado y mejorado el equipamiento informático, se está utilizando medios de comunicación o transferencia modernos, y se han habilitado locales del Banco de la Nación para descentralizar los lugares de pago. A inicios de 1999, el número de PRICOS llegó a cerca de 18,500 contribuyentes.

Debe precisarse que el proyecto PRICO-remoto ha permitido también extender la atención al resto de contribuyentes, por cuanto los locales son usados no sólo para la declaración-pago de los principales contribuyentes, sino también para que funcionen como Plazas SUNAT para el resto de contribuyentes. De esta manera, la inversión efectuada permite tanto la amplificación del control de la recaudación, y por tanto su incremento, como la mejora de la atención y el servicio al contribuyente.

En términos de recaudación, cabe señalar que cuando el contribuyente MEPECO pasa a la categoría de PRICO sabe que SUNAT lo va a revisar todos los días, razón por la cual cambia su comportamiento tributario. De acuerdo con análisis llevados a cabo por la administración tributaria, se ha estimado que este traslado de MEPECO a PRICO redundará en un incremento de 20% en la recaudación del nuevo PRICO. De esta manera se pasará a controlar en línea a cerca del 90% de la recaudación, 5 ó 6 puntos más sobre la recaudación así controlada hasta antes de la implementación del sistema PRICO-remoto.

Programa de Control de Omisos a la Presentación y al Pago-SIDCOT

Este programa está orientado a la segunda categoría de contribuyentes, los MEPECOS, que suman aproximadamente 330,000 (incluye 140,000 del RER). Su principal objetivo es establecer mecanismos y procedimientos de control para reducir las brechas de declaración y pago que registran estos contribuyentes.

Los MEPECOS pagan en la red bancaria del país, y la información que declaran es digitada por los bancos, y toma entre 15 y 20 días remitirla a la SUNAT. Dada la gran cantidad de contribuyentes clasificados en esta categoría, su efectivo control resultaba una tarea difícil y prolongada en el tiempo. Desde setiembre del año 1997, sin embargo, se ha implementado el SIDCOT, programa de cómputo que realiza el

chequeo automático de estos contribuyentes, con lo cual se obtiene la información de aquellos a los que habría que remitirles la notificación de una orden de pago que sería cobrada por vía coactiva o inducción telefónica.

El sistema permite, de un lado, saber quiénes son los omisos al pago y, de otro lado, conocer a todos aquellos contribuyentes que presentan diferencias entre lo declarado y lo pagado. El 16 de octubre del año 1997, la SUNAT inició, en el nivel nacional, la notificación a los omisos a la presentación y a los omisos al pago. Éstos suman algo más de 200 mil contribuyentes, el 47% de los cuales están concentrados en la capital del país. Gracias al nuevo programa se actuará con mayor rapidez sobre el incumplimiento, y, al mismo tiempo, se logrará que las deudas sean más manejables para los propios contribuyentes.

Regímenes especiales

La SUNAT cuenta con dos regímenes especiales de tributación: el RUS, que comprende 600,000 contribuyentes, y el RER con 140,000 contribuyentes. Si bien la administración tributaria siempre fue consciente de la escasa importancia fiscal del primer segmento de contribuyentes (su participación en la recaudación no alcanza el 0.5% de la recaudación total de la SUNAT), se había llegado al extremo de que, por ejemplo, el costo administrativo de recaudar el RUS estaba por encima de la comisión percibida por la SUNAT por este concepto.

La nueva administración adoptó una serie de medidas correctivas. En primer lugar, se ha actualizado la tabla del RUS. Se ha creado una categoría especial, en la cual se ha reducido a cero el impuesto por pagar para aquellos que venden los productos exonerados que aparecen en el Apéndice N° 1 de la Ley del IGV; al resto de categorías, en cambio, se les ha actualizado el monto por pagar de acuerdo con la inflación. Como consecuencia de ello, se ha pasado de un promedio de S/.7 de pagos mensuales a un promedio de S/.22 a S/.25 mensuales.

Junto con estas medidas, se han implementado cruces de información con el objeto de detectar a aquellos contribuyentes que se clasificaban en las categorías más bajas del RUS cuando en realidad, dado sus niveles de ingresos/ventas, deberían estar en las categorías superiores. Así, se ha logrado incrementar la recaudación de este segmento de contribuyentes mediante la recategorización y la detección de evasión, sin descuidar el objetivo original de este régimen, el que consiste en crear conciencia tributaria para que, paulatinamente, se integren al sistema general de tributación.

ii. Acciones en el campo de la fiscalización

La nueva administración ha puesto el acento en las siguientes estrategias básicas de fiscalización:

Ampliación del Programa de Confrontación de Operaciones Autodeclaradas (COA)

La nueva administración está potenciando los cruces de información como instrumento central de fiscalización, concretamente mediante la mejora y ampliación del COA, que como ya mencionamos se inició en 1993.

Estos programas han evolucionado con el fin de contrarrestar los nuevos medios empleados por los contribuyentes para eludir su alcance. Así, en 1997, se implementó un COA distinto a los anteriores porque, entre otras cosas, cambió la periodicidad anual por la semestral, con el fin de ganar eficacia. Ello ha permitido detectar las irregularidades en un tiempo más corto, lo que facilita la labor de cobranza, puesto que los niveles de evasión no son tan altos y pueden ser afrontados por los contribuyentes.

Asimismo, una innovación adicional del COA consiste en que las entidades del Estado están obligadas a informar a la SUNAT acerca de sus proveedores. Luego de las coordinaciones llevadas a cabo al más alto nivel del gobierno, el programa se está implementando desde fines de 1998, y en una primera etapa involucrará a cerca de 500 entidades estatales. Las compras del sector público equivalen al 30% de las ventas que declaran las empresas privadas. Ello nos da una idea cercana de la amplitud que ha cobrado el COA.

Fiscalización sectorial

Bajo la nueva administración tributaria, la fiscalización sectorial se ha constituido en el otro pilar de la fiscalización. Consiste en realizar un seguimiento y verificación de las transacciones económicas que llevan a cabo las empresas de un determinado sector en las distintas etapas del proceso productivo. Durante 1997, este programa se ha aplicado en el sector textil, que era uno de los sectores en los cuales se había detectado los mayores niveles de evasión. Ha sido fiscalizado en un 60%, desde el punto inicial de producción de la mota de algodón, pasando por los acopiadores, desmotadoras, transportistas e hilanderías. Se ha detectado los movimientos de las principales materias primas y, sobre la base de esta información, se ha determinado qué empresas están evadiendo. La construcción y la pesca serán los próximos sectores donde se llevará a cabo este tipo de fiscalizaciones.

4. *Los resultados obtenidos*

A lo largo de estos años, la SUNAT se ha ido convirtiendo en una institución modelo del sector público, con una gestión que ha contado con la aprobación de los distintos sectores de la sociedad. Se ha logrado incrementar la recaudación, ampliar

la base tributaria, reducir los niveles de evasión y generar un primer nivel de conciencia tributaria. Para ello se han aplicado procedimientos y sistemas eficientes, se ha hecho uso de tecnología de alto nivel y se ha racionalizado tanto la estructura organizativa como la asignación de recursos cuando ha sido necesario. Así, es posible afirmar que en la SUNAT los procesos de modernización han sido aplicados exitosamente. Las bases para ello se generaron en la primera etapa de la administración y actualmente se persigue el mismo objetivo, para lo cual se utiliza las mejores y más modernas técnicas disponibles. Consideramos sin embargo que este desarrollo difícilmente tiene una meta establecida. Las administraciones tributarias tienen el reto de perfeccionarse permanentemente y, por lo tanto, continuar con los esfuerzos de mejorar e innovarse; éste es también el reto de la SUNAT.

A continuación se presentan algunos indicadores que permiten cuantificar los resultados alcanzados:

4.1 Incremento de la recaudación

A partir del primer semestre de 1991, se inició la recuperación de los niveles reales de recaudación tributaria, lo cual se reflejó en el importante incremento observado en la presión tributaria, que pasó de niveles de 9.6% en 1990 a 14.2 % en 1996. Entre estos mismos años, la recaudación tributaria aumentó, en montos reales, de S/. 12,461 millones a S/. 22,404 millones, con lo cual prácticamente se duplicó.

La recaudación real tuvo resultados importantes durante los mismos períodos. Así, en el período 1991-1993, que se caracterizó por presentar crecimientos moderados basados principalmente en la reforma tributaria del año 1991, se alcanzó un crecimiento de 10.5% en el año 1991, el mayor del período. Luego durante los años 1994 y 1995, los crecimientos reales fueron mayores: 25.4% y 15.0%, respectivamente. Estos últimos guardaron relación directa con la implantación de los sistemas de recaudación por parte de la administración tributaria entre los años 1993 y 1994, la reducción de los niveles de evasión debido a la presencia de la administración tributaria, y los niveles de crecimiento sostenido que mostraba la actividad económica (ver anexo No. 2).

En el caso de la presión tributaria, se observa el mismo patrón, pues se observa un comportamiento positivo desde la reforma de 1991. Así, de niveles de 9.6 en 1991 se han alcanzado, a la fecha, niveles cercanos al 14% desde 1996. Cabe destacar que estos niveles demuestran un esfuerzo importante de la administración tributaria, no obstante las continuas reducciones de impuestos que se han llevado a cabo en los últimos años (ver Anexo No. 2).

Un aspecto que vale la pena resaltar, y que ha sido un hecho importante de los procesos de reforma, es la modificación de la estructura de impuestos, la cual dejó de depender de los impuestos selectivos. Remontándonos a inicios de la década de los noventa, se puede apreciar que en 1990 los impuestos selectivos (ISC) representaban

cerca del 40%, mientras que el IGV y el impuesto a la renta representaban sólo el 14% y el 6%, respectivamente. Hoy esta situación ha cambiado drásticamente: en 1998 el ISC representó menos del 15% mientras que el IGV y el Impuesto a la Renta han pasado a un nivel de 45% y 23% respectivamente; es decir, más de un tercio de la recaudación se concentra en estos impuestos (ver Anexo No. 3).

4.2 Ampliación de la base tributaria

Una de las principales preocupaciones de la Administración Tributaria ha consistido en la ampliación de la base tributaria. Hacia el mes de diciembre de 1998, el número de contribuyentes que presentaban declaración mensual se había incrementado en 177%, con respecto al mes de julio de 1993 (fecha de implementación del Sistema RUC), con lo cual aumentaron de 580 mil a 631 mil. En este mismo período, los contribuyentes que efectúan pagos se incrementaron de 143 mil a 426 mil, lo que significaba un crecimiento de 197%.

Asimismo, la administración tributaria se ha preocupado por mantener depurado el padrón de contribuyentes con el fin de mejorar la eficiencia en el control tributario. Para ello se instaló el proceso informático a través del cual se depura en forma permanente el padrón de contribuyentes inscritos; en él se mantienen sólo a aquellos que ejercen actividad económica y que por lo tanto tienen obligaciones tributarias. Utilizando el proceso mencionado se efectuó una primera baja en el mes de setiembre de 1998, a partir del cual el proceso se realiza mensualmente; en 1998 se dio de baja a cerca de 250,000 contribuyentes.

4.3 Combate a la evasión tributaria

Las acciones de fiscalización de la SUNAT se basaron en la creación de riesgo a través de estrategias de control de la evasión en el pago de impuestos y la detección de formas de elusión tributaria. En tal sentido, se ha valido del COA iniciado en 1993. El COA ha sido para la SUNAT una valiosa herramienta de verificación de las compras y ventas de los grandes contribuyentes, pues permite detectar omisiones al comparar las compras de unas empresas con la información declarada como ventas por sus proveedores.

El programa se está aplicando desde 1993 con resultados muy favorables. En 1993 se solicitó información a 600 principales contribuyentes, los cuales brindaron información de 59,000 proveedores. En 1998, el COA se extendió a 2,500 empresas informantes que presentaron información de 140 mil contribuyentes.

Adicionalmente, se han aplicado otros programas de cruce de información que permitieron detectar el incremento indebido en el monto de los gastos producto de compras destinadas al consumo familiar, subvaluación significativa de ventas, entre otros casos.

4.4 Fortalecimiento de la atención al contribuyente

Una de las principales preocupaciones de la SUNAT ha consistido en generar los mecanismos que permitan ofrecer un eficiente servicio a los contribuyentes. En ese sentido se brinda atención descentralizada a los contribuyentes en lugares especialmente adecuados para tal fin, denominados Plazas SUNAT. Esta experiencia fue replicada en el nivel nacional. Como ya se mencionó, en el caso de Lima, el programa PRICO-remoto ha permitido contar con 5 Plazas SUNAT, mientras que hasta mediados de 1997 sólo se contaba con una Plaza.

Otro punto importante ha sido la implementación en Lima del Sistema de Respuesta Automática SUNAT CONTESTA. Se trata de un sistema pregrabado que tiene por finalidad proporcionar a los contribuyentes información tributaria cuando realizan una llamada a la Central Telefónica de Orientación. Además, si el contribuyente así lo desea puede solicitar el envío de la información por fax.

5. *Las tareas pendientes*

5.1 Tareas pendientes en política tributaria

A pesar de los significativos resultados obtenidos por la administración tributaria en los últimos ocho años, los niveles de presión tributaria aún se encuentran por debajo de los niveles aceptables en el contexto internacional. Esta situación se agrava aun más cuando se ha establecido por ley que a finales del 2000 se eliminará definitivamente el ex FONAVI, ahora denominado Impuesto Extraordinario de Solidaridad.

Ante esta situación es necesario analizar cómo el gobierno va a reemplazar esta fuente de ingreso cercana al 1% del PBI, puesto que las necesidades de recursos para obras sociales no pueden ser desatendidas en estos niveles de magnitud.

En un contexto de crisis internacional y recesión interna y sobre todo en un año pre-electoral, la posibilidad de incrementar las tasas del impuesto a la renta, el ISC o la tasa del IGV no es viable políticamente. Por otro lado, la posibilidad de crear un nuevo impuesto -si bien es una opción que no se debe descartar- también tendría su costo político.

Dadas estas restricciones y tomando en cuenta que las negociaciones con el FMI estarán centradas en la necesidad de generar nuevos ingresos para equilibrar las cuentas fiscales, sobre todo si se considera que la percepción del FMI es que el país

aún necesita mantener un nivel de gasto fiscal para atender las demandas de infraestructura y gasto social que nuestra realidad exige, será necesario plantear formas imaginativas de asegurar nuevos ingresos.

Incluso partiendo de la premisa de que las negociaciones con el FMI llegaran a un acuerdo sobre el nivel de déficit global para el año 1999, dicho acuerdo difícilmente incluirá un nuevo incremento del déficit para el año 2000. Lo más probable es que en el acuerdo se incluya una progresiva reducción del déficit global a partir del año 2000. En este escenario la necesidad de encontrar resultados de política tributaria que aseguren el nivel de ingresos se convierte en primera prioridad.

En este contexto, y sobre la base de la experiencia internacional, los niveles de recaudación de los principales impuestos del país aún están por debajo de los estándares internacionales; por lo tanto, un análisis profundo de las causas de este fenómeno podría dar la respuesta a lo que se debe plantear como política tributaria para el próximo quinquenio.

La presión tributaria en el país ha evolucionado en los últimos años de la siguiente manera:

Cuadro No. 2

EVOLUCIÓN DE LA PRESIÓN TRIBUTARIA

Año	1995	1996	1997	1998
Presión tributaria	14.1	14.2	14.1	13.8

Si estimamos que el PBI está sobrevaluado en un 8%, entonces la presión tributaria estaría bordeando el 15%. Este valor es bajo para los niveles de presión tributaria de países vecinos o países europeos y/o industrializados.

Si bien el nivel de presión tributaria en el Perú es aún bajo en relación a otros países, también es cierto que el país necesita de un incentivo a la inversión y aumentar la competitividad de las empresas con el fin de generar más empleo y, de esta forma, disminuir la tasa de desocupación, el principal problema de la economía peruana. En este contexto, se requiere, por un lado, que el gobierno ajuste sus gastos a lo estrictamente necesario, es decir, a las actividades que por su naturaleza le competen: educación, salud, seguridad interna y externa, y servicio de la deuda externa. Lo anterior significa una modernización del aparato estatal para cumplir eficientemente este papel. Se estima que la modernización del aparato estatal (ver su análisis en otras secciones de este trabajo) significa una necesidad de ingresos equivalente al 15% del PBI (después de descontar el efecto de la sobrevaluación del PBI), por todo concepto, para equilibrar la caja fiscal. Por lo tanto, la recaudación debe estar encaminada a obtener 15% del PBI como presión tributaria de mediano plazo.

Ahora bien, la presión tributaria de 15% debería obtenerse sobre la base de un sistema tributario simple, eficiente y equitativo que esté orientado a fomentar la generación de empleo, a mejorar la competitividad de las empresas y, sobre todo, a no crear distorsiones en el aparato productivo.

Un sistema tributario simple debe estar basado en el menor número de impuestos. En nuestro caso se plantea que debe estar basado en los siguientes impuestos: impuesto a la renta, impuesto general a las ventas, impuesto selectivo al consumo e impuesto a las importaciones. Estos deberían de ser los únicos impuestos existentes y, a su vez, contar con estructuras simples y de fácil fiscalización. Para ello se propone una serie de simplificaciones a sus regímenes y, sobre todo, la eliminación de las exoneraciones existentes. El año 2000 sería un año muy apropiado para hacer estas modificaciones, dado que en esa fecha se vencen una serie de exoneraciones vigentes para cada uno de los regímenes considerados.

Antes de detallar la propuesta de simplificación y racionalización tributaria, a continuación se presenta una tabla en la que se muestran los valores de los impuestos existentes como porcentaje del PBI, su equivalencia tomando en cuenta la sobrevaloración del PBI, y los nuevos valores que se estima deberían ser los objetivos de una reforma tributaria que tenga como propósito la simplificación y racionalización de los impuestos existentes.

Cuadro No. 3

ESTRUCTURA TRIBUTARIA
(porcentaje del PBI)

Impuesto	% del PBI actual	% del PBI corregido	% del PBI deseado
Impuesto a la Renta	3.2	3.5	3.5
IGV	5.8	6.2	9.0
ISC	1.8	1.9	1.5
Aranceles	1.3	1.4	1.0
Documentos Valorados	-0.9	-1.0	-1.0
IES (Ex FONAVI)	0.6	0.7	0.0
Otros	2.0	2.2	1.0
TOTAL	13.8	14.9	15%

El objetivo de la reforma tributaria, como se observa en la tabla anterior, es eliminar los impuestos que gravan la generación de empleo (caso del ex FONAVI). Por otro lado, la eliminación de exoneraciones, especialmente en el sector agrícola y la selva, y el combate estricto a la evasión y elusión tributaria, permitirían elevar la recaudación del IGV de 5.8% del PBI (equivalentes a 6.2% con un PBI corregido por su sobrevalorización) a los niveles internacionales de 9.0%.

Por otro lado, si bien el impuesto a la renta permanece en los 3,5% actuales, se modificarían las tasas para las empresas: de 30% a 15% de las utilidades; pero se compensaría esta reducción con la introducción de una tasa de 15% a los dividendos y la elevación a 1% del impuesto mínimo a la renta, actualmente llamado Impuesto Extraordinario a los Activos Netos (IEAN).

El impuesto selectivo al consumo se ajustaría del 1,9% actual a 1,5%, lo que reduciría las tasas de este impuesto a las cervezas, gaseosas, licores y combustibles con el fin de fomentar la producción nacional y desincentivar el contrabando.

En lo que se refiere a los aranceles, se buscará disminuir las tasas a un nivel de 8%, con el propósito de aumentar la competitividad de la industria nacional vis-à-vis la situación de Chile. De otra parte, mantendría la política de arancel plano con el mínimo de distorsiones.

En lo que respecta a los otros impuestos, éstos serían progresivamente eliminados con el fin de simplificar la administración tributaria y concentrar sus esfuerzos en el combate a la evasión y elusión, y en el aumento de la base tributaria.

A continuación se detallan las medidas de la reforma tributaria propuesta para cada una de las categorías de impuesto consideradas.

5.1.1 Impuesto a la renta

En el caso del impuesto a la renta, los insignificantes niveles de recaudación por concepto de cuarta categoría de personas naturales es un aspecto que debe de ser retomado con urgencia. En este caso, la declaración patrimonial como medio de combatir la evasión y/o elusión en esta categoría sería fundamental. Al respecto, estudios recientes indican que, como consecuencia de la asimetría en el tratamiento tributario a los trabajadores de quinta categoría, un gran número de empleadores está contratando a funcionarios de alto nivel por el régimen de cuarta categoría, con lo cual adquiere una mayor importancia la fiscalización de la evasión y/o elusión de los contribuyentes afectos a esta categoría de impuesto. Estudios recientes indican que se podría aumentar la recaudación por este concepto en más de S/.500 millones. Con esta medida se podría compensar 40% de la pérdida de ingreso proveniente de la eliminación del ex FONAVI.

En lo que se refiere al impuesto a la renta de tercera categoría, el ingreso proveniente de este impuesto definitivamente se verá reforzado por las medidas tomadas a fines de 1998 en relación a la eliminación de los beneficios asociados a las fusiones de empresas. Se estima que el aumento de la recaudación por este concepto podría estar alrededor de los S/.300 millones en el año 2000.

Adicionalmente se propone reducir de 30% a 15% el impuesto a las utilidades, lo que se vería compensado con la introducción de un impuesto a los dividendos de 15%. Esta reducción de la tasa del impuesto a las empresas permitirá aumentar la base tributaria y reducir la evasión. Asimismo se generará un incentivo a las inversiones de las

empresas en el caso de reinversiones. Esta medida permitirá igualar el tratamiento tributario de las empresas peruanas a las chilenas, lo que disminuiría la competencia fiscal entre Chile y Perú para inversionistas extranjeros, especialmente en minería.

Sin embargo, con el fin de compensar la reducción de ingresos esperada por esta medida, la propuesta plantea restituir el impuesto mínimo a la renta con una tasa de 1%. La restitución de este impuesto permitiría disminuir la evasión de las empresas a través de la modalidad del maquillaje de sus resultados contables. Adicionalmente, mejoraría el poder de fiscalización de la administración tributaria.

En resumen, con la eliminación de los incentivos a las fusiones, la implantación de la declaración patrimonial, la restitución del Impuesto Mínimo a la Renta y la implementación de una tasa de 15% a los dividendos, se estima que el impuesto a la renta a las empresas podría reducirse al 15% y mantenerse la participación del impuesto a la renta como porcentaje del PBI en los niveles actuales del 3.5%.

Adicionalmente a estas medidas, se debería avanzar en la firma de convenios de doble tributación con los principales socios comerciales del país con el fin de favorecer la inversión extranjera. Para ello debería crearse un equipo de trabajo conformado por integrantes del MEF, la SUNAT y el Ministerio de Relaciones Exteriores, a quienes se perfeccionaría en el conocimiento de estos tratados y la experiencia de otros países con el propósito de contar con un equipo experimentado y capaz de negociar dichos tratados en las condiciones más favorables para el país.

5.1.2 Impuesto General a las Ventas (IGV)

Con relación al IGV, aparte de las mejoras continuas que se realizan en la fiscalización de este impuesto, es esencial que se elimine la exoneración del pago del IGV a los productores agrarios de menos de 50 UIT. En particular, la exoneración de los productores de arroz, azúcar y maíz representa más de 1,000 millones de menor recaudación a juzgar por los niveles de producción de los productos agrarios antes mencionados.

Por lo tanto, la solución a la eliminación del ex FONAVI pasa por una combinación de medidas que deberían incluir la introducción de la declaración patrimonial, que fue suspendida en julio de 1998, una mejora en la recaudación del impuesto a la renta de tercera categoría, como consecuencia de las medidas tomadas en diciembre de 1998 que eliminaron los beneficios tributarios asociados a las fusiones empresariales, y la eliminación de la exoneración tributaria a los productores agropecuarios con producciones menores a las 50 UIT (US\$40,000 aproximadamente).

A lo anterior habría que sumarle una mayor fiscalización en la zona de selva para evitar usos indebidos a la tributación vigente para la amazonía, especialmente en el área de combustibles y el uso del crédito fiscal para el pago del IGV por ventas fuera de la zona. Adicionalmente, se deben implementar esfuerzos en el nivel de todas las esferas de gobierno para reducir el contrabando, tanto en lo que se refiere a

la evasión del pago de aranceles de importación como a la evasión resultante por menor pago de IGV, impuesto a la renta e Impuesto Selectivo al Consumo.

El incremento de la recaudación del IGV a niveles equivalentes al 9% del PBI, es fundamental para la reforma tributaria planteada en este capítulo. La experiencia internacional indica que obtener el 9% del PBI con una tasa del 18% está dentro de lo posible. En el caso peruano, como se ha mencionado anteriormente, la elevación de la recaudación como porcentaje del PBI pasa por la eliminación de las exoneraciones existentes, especialmente en el agro y el comercio, incluyendo los regímenes de la zona de la selva. Asimismo, se debería considerar la incorporación al pago del IGV de los servicios de salud del ex IPSS y, en general, de todos los servicios que presta el gobierno. Para una mayor transparencia de este impuesto, es fundamental la generalización del pago del IGV para todas las actividades. En este rubro se incluye la incorporación del pago del IGV de los servicios financieros, especialmente de los servicios de la banca. Otra área que debería considerarse como objetivo de la eliminación de exoneraciones es el sector educación.

Con la eliminación de las exoneraciones y la generalización del IGV a todas las actividades, se estima que no debería haber problemas en elevar la participación de la recaudación del IGV al 9% del PBI.

5.1.3 Impuesto Selectivo al Consumo (ISC)

Con relación al ISC se plantea una reducción de la participación de este impuesto como porcentaje del PBI de 1.9% (considerando la sobrevalorización del PBI) a 1.5%. Esto se lograría si disminuyeran las tasas vigentes para las cervezas, gaseosas, licores y cigarrillos. Los niveles de reducción para cada uno de los productos deberían ser materia de un estudio detallado que justifique técnicamente los nuevos niveles, a partir del objetivo de lograr una reducción de 0.4% del PBI en la recaudación total del ISC.

En lo que se refiere a los combustibles, debería llevarse a cabo una evaluación de las tasas vigentes para cada tipo de combustible, tomando en consideración la incorporación del gas natural de Camisea como una fuente alternativa de combustible. Asimismo, debería revisarse el régimen actual del ISC a los combustibles en la zona de selva. Las distorsiones originadas por la eliminación de este impuesto pueden afectar significativamente la recaudación, especialmente por la posibilidad de evadir este impuesto vía su exportación ilegal a países vecinos, así como por su venta ilegal en zonas no comprendidas en el beneficio de la zona de selva.

La reducción del ISC de los productos con producción nacional significativa (como es el caso de las cervezas, gaseosas, cigarrillos y otros) se hace necesaria para frenar el contrabando de estos productos y la competencia desleal con los productos peruanos en estos casos. Las tasas de este impuesto son excesivas y distorsionan el consumo. Un estudio apropiado podría demostrar que la caída de estas tasas podría

generar una mayor recaudación como consecuencia del mayor consumo de estos productos. De esta manera se lograrían cuatro objetivos: i) mayor recaudación; ii) mayor producción nacional; iii) menores precios para el consumidor, y iv) menor importación y/o contrabando de estos productos.

5.2 Tareas pendientes en administración tributaria

Líneas arriba se ha presentado una propuesta de reforma tributaria que significa establecer como objetivo de mediano plazo una recaudación equivalente al 15% del PBI, que garantice el equilibrio fiscal sobre la base de que los egresos del Estado no deben superar el 15% del PBI incluido el servicio de la deuda externa.

En este acápite se presenta una serie de acciones pendientes referentes a la administración tributaria, necesarias para asegurar el éxito de la reforma tributaria. Dentro de estas acciones se encuentran la implementación de la declaración patrimonial y una serie de avances tecnológicos que permitirán a la administración tributaria combatir con mayor eficiencia y eficacia la evasión y elusión tributaria.

5.2.1 Declaración patrimonial

Como se sabe, la aplicación por primera vez del programa de Declaración Patrimonial fue suspendida a mediados de 1998 cuando se tenía pensado presentarlo en el mes de setiembre. El proyecto consistía en solicitar a los contribuyentes de altos ingresos o elevado patrimonio (aproximadamente US\$80,000 de ingresos al año o US\$200,000 de patrimonio) una Declaración Patrimonial con información sobre sus saldos, transferencias y adquisiciones del conjunto de bienes, derechos, créditos y obligaciones. Esta información permitiría detectar incrementos patrimoniales no justificados en la declaración de ingresos que anualmente realizan los contribuyentes.

La información patrimonial comprende predios, vehículos, embarcaciones, aeronaves, depósitos en el sistema financiero, títulos, efectivo, otros bienes, así como información de los créditos o préstamos otorgados y recibidos durante los períodos señalados. La información iba a ser entregada a través de medios magnéticos y a estar sujeta a todo tipo de sistemas de seguridad, utilizando tecnología de punta. La información declarada por el contribuyente sólo podría ser consultada por el funcionario de la SUNAT debidamente autorizado.

No obstante la suspensión del programa, éste debería reprogramarse con el propósito de contar con una importante herramienta de control y verificación del contribuyente

5.2.2 Objetivos para el corto y mediano plazo

La nueva administración está impulsando proyectos ambiciosos cuya ejecución permitirá que la SUNAT ingrese al siglo XXI con nueva tecnología y capacidad, operativa y financiera, para brindar soporte a las acciones de recaudación y fiscalización. Dichos proyectos abarcan los siguientes temas:

i. **Uso de la telemática**

La telemática es una herramienta de transferencia magnética y/o electrónica (disquete, internet) que permite optimizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, en lo que se refiere a la presentación y al pago de las declaraciones juradas de los contribuyentes, así como obtener información complementaria (contable y tributaria) de los mismos, la cual sería utilizada en las áreas de fiscalización y recaudación.

La SUNAT realizó las primeras aplicaciones de la telemática en el programa de Confrontación de Operaciones Autodeclaradas (COA), el proyecto de declaración patrimonial, el intercambio de información con terceros (Centrales de Riesgo), así como las consultas y servicios brindados a través de Internet (Web SUNAT). Asimismo, desde 1999, la declaración jurada del impuesto a la renta puede ser presentada vía Internet.

Adicionalmente, existe un plan para que, en los próximos 24 meses, se amplíen los servicios al contribuyente, con facilidades para que efectúe sus presentaciones y pagos de declaraciones juradas a través de Internet y otros servicios telemáticos. Asimismo, la telemática permitirá un intercambio de información más fluido entre la SUNAT, los contribuyentes y las fuentes de información externa, públicas o privadas. Se potenciará, además, el trabajo que se está realizando en los programas de Registro y de Comprobantes de Pago.

ii. **Sistema de recaudación de la seguridad social y sistema previsional de pensiones**

En el marco del proceso de modernización del Estado, el gobierno ha firmado convenios de recaudación con la Oficina de Normalización Previsional ONP, así como con el Seguro Social de Salud ESSALUD (Ex IPSS), con el propósito de que la SUNAT se encargue de la recaudación, la fiscalización y la cobranza que en la actualidad llevan a cabo ambas instituciones. De esta manera, el ESSALUD y la ONP se podrán dedicar exclusivamente a las funciones que le son propias, como la prestación de servicios (ya sean médicos o previsionales), y dejar la fiscalización y la recaudación de sus recursos a cargo de un ente especializado como es la SUNAT.

Tanto el ESSALUD como la ONP trabajan con el mismo universo de contribuyentes que la SUNAT identifica como quinta categoría, lo que permitirá que la

SUNAT sea más eficiente y eficaz en esta labor de recaudación. Ello es así porque, generalmente, las empresas que pagan IGV e Impuesto a la Renta emplean trabajadores a los que por ley deben retener el impuesto a la renta, así como retener y pagar las aportaciones al ESSALUD y a la ONP. En tal sentido se complementa el esfuerzo de la SUNAT por fiscalizar a un determinado sector.

iii. Creación de un sistema integrado de fiscalización

En el marco del convenio firmado con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Centro Interamericano de Administración Tributaria (CIAT), con el apoyo de la Agencia Tributaria Española, la SUNAT tiene proyectado desarrollar un sistema integrado de fiscalización, que abarca tres aspectos: fiscalización, análisis sectorial y especialización de auditores. En cuanto a la fiscalización, se persigue el uso masivo de la informática para detectar la evasión de manera objetiva, oportuna y masiva. Al respecto, desde 1993, la SUNAT está recopilando, en sus propios sistemas, la información declarada por los contribuyentes, la misma que ha sido complementada con información externa; ello permite establecer un perfil del contribuyente mediante los cruces de información.

El segundo aspecto del sistema integrado de fiscalización apunta a profundizar el principio de la fiscalización sectorial, mediante el análisis del proceso productivo de un sector, desde la adquisición de la materia prima hasta que el producto llega al consumidor final, identificando a los diversos agentes que intervienen a lo largo de este proceso y, consecuentemente, las modalidades de evasión y/o elusión que éstos emplean. Finalmente, el tercer componente del sistema asigna particular importancia a la formación o especialización de una nueva generación de auditores que deberán tener un conocimiento amplio y profundo de la dinámica productiva de la empresa que les corresponda fiscalizar, a través del dominio de las herramientas informáticas que les brindará el sistema integrado de fiscalización, así como de su propia experiencia profesional.

Anexo No. 1

ESCALAS DEL IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS NATURALES: 1982 - 1999

1982-1984	1985	1986	1987 - 1990	1991	1992 - 1993	1994 - 1999
Hasta 1 UIT 0 %	Hasta 3 UIT 0 %	Hasta 3 UIT 0 %	Hasta 15 UIT 8 %	Hasta 15 UIT 8 %	Hasta 5.5 UIT 6 %	Hasta 54 UIT 15 %
Hasta 2 UIT 2 %	Hasta 5 UIT 6 %	Hasta 5 UIT 4 %	Hasta 20 UIT 10 %	Hasta 20 UIT 10 %	Hasta 15 UIT 10 %	Sobre 54 UIT 30 %
Hasta 3 UIT 4 %	Hasta 7 UIT 7 %	Hasta 8 UIT 8 %	Hasta 25 UIT 12 %	Hasta 25 UIT 12 %	Hasta 25 UIT 20 %	
Hasta 5 UIT 8 %	Hasta 10 UIT 8 %	Hasta 14 UIT 13 %	Hasta 33 UIT 16 %	Hasta 33 UIT 16 %	Hasta 35 UIT 30 %	
Hasta 7 UIT 13 %	Hasta 14 UIT 10 %	Hasta 24 UIT 18 %	Hasta 41 UIT 20 %	Hasta 41 UIT 20 %	Sobre 35 UIT 37 %	
Hasta 10 UIT 18 %	Hasta 19 UIT 12 %	Hasta 36 UIT 24 %	Hasta 50 UIT 25 %	Hasta 50 UIT 25 %		
Hasta 14 UIT 26 %	Hasta 26 UIT 15 %	Hasta 48 UIT 30 %	Hasta 60 UIT 31 %	Hasta 60 UIT 31 %		
Hasta 19 UIT 34 %	Hasta 36 UIT 20 %	Hasta 60 UIT 36 %	Hasta 72 UIT 38 %	Sobre 60 UIT 37 %		
Hasta 26 UIT 41 %	Hasta 51 UIT 25 %	Hasta 72 UIT 42 %	Sobre 72 UIT 45 %			
Hasta 36 UIT 50 %	Hasta 69 UIT 35 %	Sobre 72 UIT 48 %				
Hasta 51 UIT 55 %	Hasta 90 UIT 45 %					
Hasta 73 UIT 59 %	Sobre 90 UIT 50 %					
Hasta 104 UIT 63 %						
Sobre 104 UIT 65 %						
D.Leg. 200 1981-06-12	D.Leg. 298 1984-07-29	D.Leg. 302 1985-12-29	D.Leg. 399 1986-12-30	D.Leg. 618 1990-11-30	Ley 25381 1991-12-28	D.Leg. 774 1993-12-31

**CUADRO COMPARATIVO DE LAS ESCALAS DEL IMPUESTO A LA RENTA DE
PERSONAS JURÍDICAS: 1982-1999**

Escala	1982	1983	1984 - 1985	1986	1987 - 1990	1991 - 1999
Hasta 75 UIT	30 %	32 %	30 %	20 %	35 %	30 %
Hasta 150 UIT	30 %	32 %	30 %	40 %	35 %	30 %
Hasta 1,500 UIT	40 %	42 %	40 %	40 %	35 %	30 %
Hasta 3,000 UIT	50 %	52 %	50 %	40 %	35 %	30 %
Sobre 3,000 UIT	55 %	57 %	55 %	40 %	35 %	30 %

EVOLUCIÓN DE LA TASA DEL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS : 1982 - 1999

IMPUESTOS	1982-01-01	1984-01-01	1984-08-01	1985-01-01	1986-02-09	1988-03-10	1988-08-23	1989-01-01	1990-02-21	1990-2-25	1990-08-12	1991-01-01	1991-8-10	1992-03-01 Tasa Vigente
General a las ventas	16,0 %	18,0 %	8,0 %	10,0 %	5,0 %	8,5 %	13,5 %	13,0 %	15,0 %	15,0 %	11,0 %	12,0 %	14,0 %	16,0 %
Promoción municipal	0,0 %	0,0 %	0,0 %	1,0 %	1,0 %	1,5 %	1,5 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %
Fondo universitario	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	1,0 %	1,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Total imppto.	16,0 %	18,0 %	8,0 %	11,0 %	6,0 %	10,0 %	15,0 %	15,0 %	17,0 %	18,0 %	14,0 %	14,0 %	16,0 %	18,0 %
Base legal	D.Leg. 190 1981-06-15	DS 600-83-EF 1983-12-31	D.Leg. 297 1984-07-29	D.Leg. 319 1984-12-30	DS.050-86-EF 1986-02-08	D.Leg. 465 1988-03-09	D.Leg. 486 1988-08-22	Ley 24971 1988-12-23	DS.052-90-EF 1990-02-20	Ley 25203 1990-2-24	DS.228-90-EF 1990-08-11	D.Leg. 621 1990-11-30	D.Leg. 656 1991-8-09	DS.E.09-PCM-92 1992-02-29

EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE LA CONTRIBUCIÓN AL FONAVI

Contribuyente	1980-01-01	1986-06-01	1988-11-01	1992-03-01	1993-01-01	1993-11-01	1995-08-01	1996-12-01	1997-08-09 4/
Employador	4 %	4 %	5 %	8 % ^{1/}	0 %	6 %	9 %	7 %	5 %
Trabajador dependiente	0,5 %	0,5 %	1 %	1 %	9 % ^{2/}	3 %	0 %	0 %	0 %
Trabajador independiente	5 %	2 %	6 %	6 %	9 %	3 % ^{3/}	3 %	7 %	5 %
Base imponible máxima	5 SMV	8 UIT	8 UIT	8 UIT	8 UIT	8 UIT	8 UIT		
Base legal	Ley 22591 1979-07-01	D.S. 16-86-VC 1986-06-07	D.Leg. 497 1988-11-15	D.S.E. 08- PCM/92 1992-02-28	D.Ley 25981 1992-12-23	Ley 26233 1993-10-17	Ley 26504 1995-07-18	D. Leg. 870 1996-11-01	Ley 26851 1997-08-08

1/ El incremento de 3 puntos porcentuales constituyó ingresos del Tesoro Público, destinados al Programa de Emergencia Social.

2/ El incremento de 8 puntos porcentuales se compensó con un aumento de 10 por ciento en las remuneraciones de los trabajadores.

3/ A partir de esta fecha la contribución de los trabajadores independientes es obligatoria.

4/ Mediante Ley 26969 del 27/08/1998 se eliminó y sustituyó el FONAVI por el Impuesto Extraordinario de Solidaridad (IES).

Anexo No. 2

INGRESOS TRIBUTARIOS Y PRESIÓN TRIBUTARIA 1991 - 1998

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998*	1999**
Var% real PBI	2.8	-2.5	6.5	13.1	7.2	2.6	7.4	3.0	6.0
Var% real ing. trib.	9.9	4.8	3.3	25.4	15.0	4.9	5.9	0.5	4.8
Ing. trib. (%PBI)	9.6	11.6	11.3	12.9	13.7	14.2	14.1	14.0	13.7

* Estimado.

** Proyectado.

Anexo No. 3

INGRESOS CORRIENTES* 1990 - 1998

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Ingresos Corrientes	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
A la Renta/1	6.12	6.92	12.31	14.29	17.02	17.69	21.04	22.49	22.57
Al Patrimonio	7.98	4.83	3.15	2.39	0.16	--	--	--	--
Regularización	--	2.08	1.44	2.57	2.33	2.71	3.93	2.41	2.22
A la Importación	11.39	11.34	10.05	11.57	11.35	11.91	11.01	9.91	10.43
A la Exportación	8.20	0.76	0.11	--	--	--	--	--	--
A la Producción y Consumo	53.91	63.19	63.04	59.02	62.20	60.51	56.49	58.81	59.71
IGV	13.58	24.58	30.62	40.02	43.71	44.45	41.89	43.93	45.27
-Interno	12.35	15.29	17.38	23.03	26.52	25.55	23.71	25.86	27.00
-Importaciones	1.23	9.29	13.24	16.99	17.20	18.90	18.19	18.07	18.27
ISC	37.15	37.28	30.47	18.78	16.91	14.72	13.69	14.48	14.29
-ISC Otros	12.31	14.95	13.47	7.25	7.31	6.06	5.76	6.18	5.96
-ISC Combustibles	24.84	22.33	17.00	11.54	9.61	8.66	7.92	8.30	8.33
Otros a la Prod. Y Consumo	3.18	1.33	0.09	0.06	0.27	0.16	0.12	0.11	0.15
Contrib. Extraord. Petrolerú	--	--	1.87	0.15	1.30	1.18	0.79	0.28	--
Otros Ingresos	13.11	11.53	10.58	10.87	10.64	11.19	11.51	12.45	11.72
Débitos	6.23	4.87	0.46	--	--	--	--	--	--
Fraccionamiento	--	0.58	0.34	0.09	0.21	0.18	0.48	2.00	1.69
Bert	--	--	0.21	0.83	0.36	0.11	0.01	--	--
Regularización Trib.	1.37	0.02	1.54	0.03	--	--	--	--	0.00
FONAVI / IES	3.19	4.09	5.07	6.07	6.35	6.33	6.85	6.23	5.36
Simplificado	--	--	--	--	0.36	0.32	0.28	0.26	0.42
Otros /2	2.24	1.97	2.96	3.86	3.36	4.25	3.88	3.95	4.25
Devoluciones /3	--	--	--	-0.28	-3.69	-4.02	-3.99	-6.06	-6.66

* Los ingresos corrientes incluyen FONAVI, IPM, SENCICO, rodaje, casinos y Com. SUNAT, el IEAN se recauda desde octubre de 1998.

1/ Excluye regularización. Incluye impuestos a los activos netos y régimen especial.

2/ Incluye tasas, multas, SENCICO, rodaje y tributos derogados.

3/ Considera notas de crédito negociables redimidas por SUNAT y ADUANAS.

Elaboración: SUNAT - Gerencia de Estudios Económicos.

6. La estrategia de lucha contra la pobreza

Nelson Shack

Uno de los componentes esenciales de la estrategia de un gobierno para reducir la pobreza y la marginación social debe ser el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica. Esta última promueve la inversión y el crecimiento económico, y contribuye de esta forma a la generación de nuevos puestos de trabajo y a la elevación del ingreso per cápita de un país.

Los beneficios de la estabilidad macroeconómica son mayores si es que paralelamente se ejecuta un programa de reformas estructurales orientado a flexibilizar el funcionamiento de los mercados y a atraer un mayor flujo de inversiones privadas, lo que supone la generación de nuevos puestos de trabajo. En este sentido, la reforma comercial y la del mercado laboral son fundamentales para promover el crecimiento de los sectores intensivos en mano de obra. La promoción de la inversión privada en sectores como la agricultura es un complemento indispensable de estas reformas, pues impulsa la generación de empleo en las zonas rurales, donde habita la población más pobre.

La inestabilidad económica afecta sobre todo a los segmentos más pobres de la sociedad, los cuales carecen de acceso a los mecanismos típicos de protección frente a la inflación –adquisición de moneda extranjera e inversión en activos físicos- y de un nivel suficiente de activos líquidos que les permita atenuar los efectos en el consumo de la caída en sus ingresos. La experiencia de diversos países, entre ellos el Perú, demuestra que la inestabilidad macroeconómica en su forma más extrema –la hiperinflación- destruye las instituciones, reduce drásticamente el valor real de los activos y de los ingresos, y elimina la posibilidad de generar nuevos empleos, lo que afecta sobre todo a los sectores más pobres.

Sin embargo, el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y la promoción de la inversión privada no son suficientes para erradicar en el corto plazo la pobreza extrema en un país como el Perú, que cuenta con una importante proporción de su población por debajo de la línea de pobreza¹. Los bajos niveles de capital humano que presentan los sectores de menores ingresos dificultan su incorporación al mercado y la elevación de su productividad. Por ello, en el corto plazo, es indispensable que el Estado asigne un nivel suficiente de recursos para garantizar el acceso de la población a servicios básicos de nutrición (a grupos en alto riesgo), salud, educación, justicia,

1. Actualmente, el déficit social, es decir, la diferencia entre los niveles reales de consumo y aquellos que se requeriría para que toda la población acceda a una canasta básica completa, asciende a US\$8,400 millones anuales. El 73.9% de la población no tiene acceso a esta canasta.

vivienda y previsión, a través de un eficiente programa de inversión social. Un Estado moderno debe asegurar a su población el acceso a ciertas condiciones básicas que le permitan insertarse en la economía de mercado.

Una adecuada política social permite mejorar las condiciones de vida de los más pobres y contribuye a la consolidación del proceso de pacificación nacional. Desde el punto de vista económico, la inversión en el capital humano de los más pobres tiene una elevada rentabilidad social, pues una mano de obra más sana y mejor educada es más productiva y está en mejores condiciones de absorber las innovaciones y mejoras tecnológicas y, por lo tanto, contribuir al logro de mayores tasas de crecimiento del ingreso per cápita.

Considerando la escasez de recursos en una economía en desarrollo, es indispensable que la política social sea eficiente en el uso de estos recursos. Se requiere que el gasto social esté adecuadamente focalizado, de manera que los beneficiarios del gasto social sean los sectores más necesitados. En caso contrario, se destinará el gasto social a grupos que no requieren de la ayuda estatal. Estos recursos tienen un elevado costo de oportunidad en actividades productivas, particularmente en una economía en desarrollo con escasez de capitales. En este sentido, una política ineficiente de gasto social tendrá un elevado costo económico para la sociedad en términos de oportunidades de crecimiento y de generación potencial de empleo e ingresos.

El Estado debe ser un gestor eficiente de la inversión social en áreas y poblaciones objetivo debidamente definidas, sin generar presiones fiscales que afecten el crecimiento de la inversión y el producto. Para ello es importante que exista una adecuada coordinación entre las instituciones involucradas en la política social. La existencia de diversas entidades con responsabilidad en esta área dificulta la integración de las políticas, y genera duplicidad en el gasto social e inconsistencias en el diseño y aplicación de las mismas. La falta de coordinación entre las entidades encargadas impide que se aprovechen las economías y sinergia que existen en la aplicación de los programas sociales, con lo que se afecta la eficacia de la política social.

Asimismo, en una economía de mercado, el sector privado debe encargarse de la provisión de los bienes y servicios, en las actividades en que esto sea posible. En el área social, la experiencia ha demostrado que la mayoría de instituciones públicas no están en capacidad de ejecutar eficientemente los programas sociales. Estas entidades carecen de capacidad gerencial y de un suficiente conocimiento de las necesidades concretas de apoyo de cada localidad. La participación de las instituciones del gobierno central debe, por ello, limitarse al diseño y coordinación de la política social y a proveer los recursos públicos para la ejecución de estos programas por terceros. La ejecución de la política social debe ser descentralizada. La participación de las mismas comunidades, de organismos no gubernamentales (ONG) y de otras entidades privadas en la ejecución de las políticas sociales puede contribuir a elevar la efectividad del gasto social.

1. Antecedentes

Uno de los ejemplos más evidentes de los efectos nocivos en la pobreza de una política de gasto público ineficiente fue la política económica implementada por el gobierno del presidente García (1985-1990). Como se ha explicado en otros capítulos, durante este período, la política económica se caracterizó por políticas monetarias y fiscales expansivas, una creciente intervención del Estado en la economía, y controles de los precios y del funcionamiento del mercado. Uno de los supuestos objetivos de esta política fue elevar la capacidad adquisitiva de la población de menores recursos a través de subsidios a los artículos de primera necesidad y otras transferencias indiscriminadas de recursos fiscales. Esta política económica tuvo un elevado costo social para el país, pues los desequilibrios fiscales que generó constituyeron una de las principales causas de la hiperinflación y de la severa crisis que afectó a la economía peruana a fines de la década de los ochenta.

La crisis económica provocó un dramático empobrecimiento de la población y un serio deterioro de los indicadores de bienestar social. Los resultados de las Encuestas sobre Niveles de Vida en Lima Metropolitana (ENNIV 1991) indican que en 1991 la población redujo su consumo en 48.5% con respecto a 1985. Los efectos de la crisis económica se hicieron sentir con mayor intensidad en los sectores de menores ingresos. Entre 1985 y 1991, el decil más pobre de la población registró una contracción en sus niveles de consumo superior al 60%.

La estimación de los indicadores de pobreza según el gasto familiar sobre la base de la ENNIV 1985-1986 y ENNIV 1991 muestran que, entre 1985 y 1991, el porcentaje de la población en situación de pobreza aumentó de 43% a 59% en el nivel nacional. El incremento de la pobreza fue particularmente elevado en el sector urbano, donde dicho porcentaje aumentó de 36% a 53% durante el referido período. Asimismo, en el sector rural, el porcentaje de la población en situación de pobreza aumentó de 55% a 80%.

Como consecuencia de la caída en el gasto, el consumo de alimentos cayó significativamente durante este período. El consumo de calorías y proteínas se redujo en 19% y 25%, respectivamente, en el nivel nacional. El sector rural registró una contracción de 43% en el consumo de proteínas y de 14% en el de calorías.

El estudio de PRISMA/UPCH realizado en pueblos jóvenes al sur de Lima, entre 1989 y 1996, muestra que sólo entre 1987 y 1988, años en los que se agudizó la hiperinflación, la tasa de mortalidad infantil creció de 25.1 por mil nacidos vivos a 30.3, es decir, se incrementó en 20.7%. Asimismo, este estudio demostró que la tasa de mortalidad perinatal se duplicó en dicho período, pues pasó de 15.9% a 29.2%.² Estas cifras, aun cuando indicativas, pueden ser extrapoladas al resto del país.

2. En este estudio se realizaron evaluaciones trimestrales de talla, peso, nacimientos, muertes, migraciones, vacunaciones y lactancia materna. Se cubrieron 32 pueblos jóvenes al sur de Lima con una población total de 35 mil personas, de las cuales 6,306 eran niños menores de 3 años.

La evolución de estos indicadores muestra cómo en sólo tres años (1987-1989) se deterioró significativamente la capacidad de la sociedad para asegurar un adecuado nivel de vida a su población. Millones de peruanos cayeron por debajo de la línea de pobreza, y se vieron impedidos de satisfacer sus necesidades más elementales. El deterioro fue tan rápido que la situación sólo podría ser comparada con aquellas que se presentan luego de una guerra encarnizada, con el agravante de que la sociedad peruana no contaba con redes de seguridad social (*safety net*) para proteger a los más necesitados. Los daños, especialmente de carácter nutricional y de salud, particularmente en los niños menores de 3 años y en mujeres gestantes han sido irreparables. Estos daños han mermado permanentemente las capacidades de toda una generación de peruanos, con lo cual se reduce el capital humano del país y las posibilidades futuras de crecimiento de la economía.

La experiencia de la década pasada muestra la importancia de mantener la estabilidad macroeconómica para generar un entorno que promueva la inversión, el empleo y una reducción continua en los niveles de pobreza. Muchas veces, los gobiernos caen en la tentación de incrementar sustancialmente el gasto público, con el supuesto objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población más pobre. Sin embargo, estas políticas tienen, a la larga, un efecto sumamente nocivo en el bienestar de la población a la que supuestamente tratan de beneficiar.

2. *La política social en la década de los noventa*

Uno de los sectores que ha recibido mayor énfasis durante el gobierno del presidente Fujimori ha sido el área social. Durante este gobierno, la política social ha pasado por varias etapas. Inicialmente, se adoptó un enfoque de emergencia para mitigar los efectos del ajuste macroeconómico en la población de menores recursos. Posteriormente se intentó adoptar una estrategia de más largo plazo, con la formulación de los Lineamientos Básicos de la Política Social en 1994. A partir de 1996 se ha reconocido la necesidad de concentrar los esfuerzos en la erradicación de la pobreza extrema.

Desafortunadamente, a pesar de los avances que se han logrado en esta materia, aún no se ha podido definir una estrategia social de largo plazo, que asigne ordenada y eficientemente los recursos hacia las principales prioridades. La ejecución del gasto social sigue siendo desordenada y continúa careciendo de una debida coordinación. La política social adolece de serias ineficiencias en su ejecución, por lo que su impacto en la reducción de la pobreza es todavía limitado.

2.1 Principales componentes del programa social

A partir del segundo semestre de 1990, el gobierno del presidente Fujimori implementó un severo programa de ajuste macroeconómico y un profundo proceso de reformas estructurales. En este contexto, y con el fin de proteger a la población en extrema pobreza de los efectos iniciales del programa de estabilización y reformas de mercado, se estableció el Programa de Emergencia Social (PES). El objetivo inicial del PES era transferir recursos a estos sectores a través de programas de alimentación y salud, actividades de apoyo a la producción y empleo temporal, de manera que los sectores aludidos no se vieran afectados por las consecuencias inmediatas de la eliminación de los subsidios sobre los bienes de la canasta de consumo básico. Se esperaba que los efectos positivos del programa de reformas sobre estos segmentos de la población se empezaran a apreciar en el mediano plazo, a medida que se estabilizara la situación económica y la economía comenzara a crecer.

Posteriormente se estableció una serie de programas y acciones complementarias al PES. En 1991 se creó el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), cuyo propósito era financiar la ejecución de proyectos de inversión social, preferentemente en áreas de fomento del empleo temporal e infraestructura social y productiva. A inicios de 1992, se creó el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), cuyo objetivo era brindar asistencia alimentaria en las áreas urbano-marginales y en las zonas rurales deprimidas del país. Luego se creó el Ministerio de la Presidencia con el fin de atender las necesidades más urgentes de la población en extrema pobreza.

En 1993 se elaboraron los Lineamientos de la Política Social, en los cuales se esquematiza las orientaciones de política gubernamental para lograr una igualdad de oportunidades, y se enfatizan las actividades permanentes relacionadas con nutrición, salud y saneamiento, educación y cultura, y justicia, sin dejar de lado otras de emergencia y apoyo social. Posteriormente, a fines de 1993, se creó el Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCOMUN) para transferir capital en el nivel local y fortalecer las capacidades institucionales y de gestión de los municipios.

A partir de 1994, el gobierno intentó esbozar un programa social de más largo plazo, con el fin de mejorar la calidad de la inversión social. Ese año se inició el Programa de Focalización del Gasto Social Básico, posteriormente denominado Programa de Mejora del Gasto Social Básico, cuyo objetivo era la mejora en la calidad del gasto en cuatro sectores considerados prioritarios: nutrición, salud, educación, y justicia. Adicionalmente se promulgó un conjunto de dispositivos (DGAEF 1998) que permitieron financiar el equipamiento y la mecanización del sector agrícola en las zonas más deprimidas del país, la promoción de actividades productivas en zonas marginales y rurales, así como la compra de equipos, maquinarias y servicios para trabajos de infraestructura vial. Ese mismo año se creó el Programa de Apoyo al Repoblamiento

(PAR) para facilitar el retorno a sus lugares de origen de las comunidades afectadas por la violencia terrorista.

Por otro lado, con el fin de elevar la calidad de enseñanza en los niveles de formación iniciales, se creó en 1996 el Programa Especial de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria (MECEP). Ese mismo año, se creó el Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano (PROMUDEH).

En 1997 se aprobó la Ley General de Salud que norma los derechos, los deberes y las responsabilidades referidas a la salud individual, colectiva y del papel del Estado. En este mismo año, se aprobó el Plan Nacional de Acción por la Infancia 1996-2000, la Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza Extrema 1996-2000, y el Reglamento Funcional de Mejora del Gasto Social Básico, el cual establece las orientaciones de mediano y largo plazo para llevar adelante los programas relacionados con educación, justicia, salud y saneamiento básico.

A partir de 1996, la estrategia del gobierno se concentró en la erradicación de la extrema pobreza. En esta línea, PRES (1996) estableció que el objetivo general de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza Extrema era contribuir a la reducción del número de pobres extremos a la mitad en el presente quinquenio, lo que significa que en el año 2000 por lo menos 2,200,000 pobres habrán dejado de serlo. Los postulados de base que orientan la implementación de esta estrategia pueden resumirse de la siguiente forma:

- i. La lucha contra la pobreza tiene como eje fundamental la generación de empleo e ingresos permanentes, para que la población más pobre pueda participar en igualdad de condiciones de los beneficios del crecimiento.
- ii. La lucha contra la pobreza requiere de un entorno económico estable y de crecimiento sostenido. Una economía sana y en expansión es condición necesaria para el incremento de los niveles de ingreso de las familias y para potenciar la inversión social destinada a los más pobres.
- iii. La lucha contra la pobreza exige la aplicación de un eficiente programa de acción social, que supone el tránsito progresivo del “asistencialismo” a la inversión social y productiva, lo que permitirá que la población en extrema pobreza se incorpore de manera sostenida a la economía.
- iv. Dada la heterogeneidad geográfica y cultural existente, la lucha contra la pobreza exige considerar las particularidades de cada zona del país y la participación de diversos actores locales, lo que implica formular respuestas diversas a problemáticas distintas.
- v. La lucha contra la pobreza exige potenciar a la mujer pobre a través de acciones y programas que fomenten su participación en el desarrollo del país, especialmente a través de su inserción en el mercado laboral.

- vi. La lucha contra la pobreza es un compromiso nacional y requiere de la amplia participación de todos los organismos públicos, privados y la comunidad en general.

Cuadro No. 1

PRIORIDADES PROGRAMÁTICAS EN EL MARCO DE LA ESTRATEGIA

Dentro de las prioridades de los programas orientados expresamente a la reducción de la pobreza destacan las siguientes:

- (a) Atender a grupos vulnerables. La ejecución de acciones de asistencia social debe estar dirigida a la población más vulnerable del país, especialmente a niños menores de 5 años, con mayor énfasis entre los de 0 a 3 años, madres gestantes y lactantes y otros grupos poblacionales en riesgo por su situación de pobreza extrema. En el marco de esta prioridad se encuentran también las acciones de emergencia por fenómenos naturales (sequías, sismos, entre otros).
- (b) Crear las condiciones de seguridad alimentaria. Las acciones por desarrollarse están orientadas a que la población más pobre tenga acceso a una cantidad suficiente de alimentos que le permita llevar una vida activa y saludable. En tal sentido, deberá permitir el incremento de la producción y productividad agrícola, y su relación con los mercados locales en expansión, así como el crecimiento del nivel de ingresos de la población más pobre, vía la generación de excedentes económicos.
- (c) Potenciar las ciudades intermedias emergentes. Esta prioridad implica dirigir la inversión social en infraestructura básica hacia ciudades intermedias, consideradas "mercados emergentes" por su: (i) potencial económico y crecimiento demográfico, es decir, el grado en que las ciudades y sus áreas colindantes demuestran posibilidades de generación de ingresos y empleos; (ii) conexión con la pobreza extrema, o sea, el grado de articulación que las actividades de promoción en las ciudades y sus áreas colindantes tengan con las poblaciones que actualmente están en pobreza extrema; y (iii) cobertura geográfica, en otras palabras, el área de influencia que el conjunto de las ciudades y sus áreas colindantes tienen en la mayoría de la gente que habita en su territorio y están en situación de pobreza extrema.
- (d) Orientar la inversión pública hacia bienes públicos de alta rentabilidad social, tomando en consideración como criterio de selección de los proyectos de inversión pública, la rentabilidad social medida en términos del impacto social sobre las personas en extrema pobreza que se beneficiarían de la acción.
- (e) Incorporar programas de capacitación para el desarrollo y sostenibilidad de los proyectos. En efecto, cada plan o programa debe ser complementado con la capacitación y el seguimiento respectivo, con el fin de asegurar la sostenibilidad de la acción y potenciar el desarrollo de la comunidad.
- (f) Finalmente, fomentar la participación de la población en la formulación de los planes de acción local. La participación activa de la población en los planes de acción local, en todas sus etapas, garantiza la adecuada combinación, integración y dimensión de las prioridades anteriormente citadas. Sólo a través de esta participación se asegura la armonía entre las necesidades más urgentes de la población muy pobre, y la acción y los planes de inversión social del Estado.

A mediados de 1998, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) actualizó las principales líneas de acción gubernamental en materia social, trazando los Ejes de la Estrategia Social vigentes (APOYO 1999):

- i. El acceso universal a servicios sociales básicos de alimentación y nutrición, salud, educación, salud y saneamiento para ofrecer a los más pobres la igualdad de oportunidades en el desarrollo de competencias y capacidades, que a su vez les permitan ampliar el espectro de oportunidades de elección para participar y beneficiarse del desarrollo económico del país.
- ii. La promoción de la ciudadanía a través de la promoción de una cultura de derecho y deberes sobre la base de relaciones armoniosas y de equidad. Se busca garantizar el acceso a servicios de justicia y seguridad, la equidad de género, la reducción de la violencia familiar, la atención especial de niños y adolescentes trabajadores y de aquellos con necesidades educativas especiales.
- iii. La promoción económica busca a su vez mejorar la acción del Estado en cuatro áreas. Las dos primeras (a y b) buscan crear las condiciones para que el crecimiento económico amplíe las oportunidades de los pobres en la generación autónoma de ingresos corrientes, o en el acceso a activos y a los rendimientos que dichos activos generen. La finalidad de las dos siguientes (c y d) es garantizar que, en tanto se crean las condiciones para la adecuada participación de los pobres de los beneficios del desarrollo económico, el Estado cuente con una red de protección social que además de proveer servicios básicos para el desarrollo del capital humano (nutrición, salud, educación, justicia, vivienda y previsión) transfiera recursos para cerrar parte del déficit de consumo de las familias respecto a la línea de pobreza³.
 - a. La profundización de las reformas institucionales que garanticen la seguridad jurídica en las actividades de los agentes privados (vgr. derechos de propiedad);
 - b. La inversión en infraestructura económica de naturaleza pública (vgr. caminos rurales, infraestructura de riego, electrificación rural, y telecomunicaciones) que facilite el desarrollo de los mercados;
 - c. La mejor focalización y coordinación de los programas de transferencia de capital en el nivel local mediante pequeñas obras de infraestructura de interés para la comunidad;
 - d. Los programas de transferencia corriente mediante subsidios indirectos a la producción o el consumo de bienes o servicios privados no considerados

3. Ciertamente hay dos tipos de subempleo, por horas (visible) y por ingresos (invisible). Sin duda el más importante y del que actualmente padece gran parte de la PEA es el segundo.

servicios básicos (vgr. compras de productos y herramientas agrícolas, buzos y calzado escolar, programas de micro créditos, entre otros).

La estrategia requiere de: i) una estrecha coordinación entre la estabilidad macro y la armonía social, con el fin de generar un ambiente adecuado para la inversión privada; ii) la eficiencia de la inversión pública en infraestructura; iii) la eficiencia en el gasto social básico e inversión social adicional; y iv) una asignación adecuada del resto de recursos.

2.2 Principales programas sociales

En el marco de los Lineamientos Básicos de la Política Social y la Estrategia de Lucha contra la Pobreza Extrema, el gobierno estableció la prioridad del gasto social en cinco áreas:

- Control de daños nutricionales en menores de 3 años y otros grupos de mayor riesgo
- Salud básica para todos
- Educación básica para todos
- Mecanismos de solución de conflictos
- Inversión social adicional

A continuación se presenta una descripción de los principales programas y proyectos sociales ejecutados en estas áreas.

2.2.1 Nutrición básica

El Estado destina anualmente cerca de US\$345 millones a la nutrición básica, los cuales se ejecutan a través de programas administrados por el Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano (PROMUDEH), el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, Municipalidades, el Ministerio de la Presidencia y el Instituto Nacional de Salud (INS). La tasa de desnutrición crónica en niños menores de cinco años ha disminuido de 36.5% en 1992 a 23.6% en 1997. La meta trazada por el gobierno es una tasa de 18% hacia el año 2000.

A través de acciones desarrolladas por el FONCODES, el Ministerio de la Presidencia ha buscado prevenir la desnutrición en niños menores de 3 años y mejorar la nutrición de los escolares de 4 a 13 años. Según el Plan de Nutrición y Alimentación, la población beneficiada con el programa es de 2.39 millones, distribuidos en 18 departamentos. Este programa administró US\$65.5 millones para asistencia alimentaria durante el año 1997.

Por su parte, mediante la ejecución del PRONAA, el PROMUDEH ha procurado mejorar el estado nutricional de los grupos poblacionales en riesgo, como las madres gestantes y lactantes, niños menores de cinco años y en edad escolar. Su acción consiste en la distribución de canastas de alimentos a comedores infantiles y populares, wawawasis, centros educativos y clubes de madres.

El INS asiste a 909,000 personas en el nivel nacional, entre madres gestantes y lactantes, niños menores de cinco años y pacientes de programas de TBC, mediante la distribución de canastas de alimentos. El INS está a cargo del Programa de Complementación Alimentaria para Grupos en Mayor Riesgo. El objetivo de este programa es ampliar la cobertura de atención alimentaria en zonas de extrema pobreza en los departamentos de Cuzco, Ayacucho, Puno, Huancavelica y Apurímac a los niños menores de un año en período de lactancia, los menores de 3 años, y las mujeres gestantes y nodrizas.

Asimismo, el Programa del Vaso de Leche, financiado por el Ministerio de Economía y Finanzas y administrado por las municipalidades, está orientado a la prevención de la desnutrición en niños menores de 3 años y escolares de 4 a 13 años, además de atender a la población en riesgo nutricional (niños, ancianos, y enfermos de TBC). Durante 1997 se invirtió US\$125 millones y para 1999 se presupuestó S/.305 millones.

2.2.2 Salud básica

La política social en el sector salud está orientada a garantizar el acceso de la población a un “paquete básico de salud” a través de centros y postas médicas, ubicadas principalmente en zonas rurales y periurbanas de extrema pobreza.

El Programa de Salud Básica se inició en 1994 con el objeto de financiar la provisión de un conjunto de intervenciones contenidas en el “paquete básico de salud” en los establecimientos de primer nivel de atención, poniendo énfasis en las actividades de menor complejidad tecnológica y mayor impacto social. Los recursos de este programa han sido gerenciados por el Ministerio de Salud y el FONCODES.

Los programas del sector salud han buscado concentrarse en las actividades de mayor impacto social, como son la prevención de enfermedades y la atención de niños y madres gestantes. Asimismo, la política del sector ha asignado importancia a la mejora en la infraestructura física y el equipamiento básico de los centros de atención primaria en las zonas de mayor pobreza y a la dotación de personal especializado a estos centros. Adicionalmente, se ha tratado de involucrar más activamente a las comunidades en la toma de decisiones de los establecimientos básicos a través de los Comités Locales de Administración de Salud (CLAS), los cuales tienen entre sus funciones la formulación, la implementación y la evaluación de planes locales de salud que el Estado se compromete a financiar.

Durante 1996, en el área de salud básica, se ejecutaron casi 23 millones de aplicaciones de dosis de vacunas, más de un millón de controles de madres gestantes y más de un millón de niños con control de crecimiento y desarrollo. A junio de 1997 se habían reactivado 4,960 establecimientos, y se mantuvo la prioridad en los distritos de pobreza extrema (71% se encuentran en estratos pobres y muy pobres, y 51.9% corresponden a distritos de pobreza extrema). Asimismo, se logró aplicar 7 millones de dosis de vacuna, medio millón de controles de gestantes y se controló los niveles de crecimiento y desarrollo de aproximadamente 490 mil niños.

A julio de 1998, se reactivaron 5,093 establecimientos de salud de primer nivel, y todos los años se incrementó la cobertura de beneficiarios. A diciembre de 1995, existían más de 6 millones de atendidos; a diciembre de 1996, más de 9 millones; a diciembre de 1997, 10.9 millones de atendidos y, durante el primer trimestre de 1998, 4.4 millones de atendidos con una proyección al cierre del ejercicio de 13 millones.

Para elevar la calidad y la cobertura de los servicios se ha incorporado a 11,060 trabajadores de salud, de los cuales 1,594 son médicos, 3,777 son profesionales no médicos y 5,689 son técnicos. Estas incorporaciones han permitido asegurar una mayor presencia de los profesionales en las zonas de extrema pobreza, zonas de repoblamiento y zonas de frontera. Para estos efectos se ha establecido un sistema de pago diferenciado de acuerdo con los indicadores de pobreza del área.

Asimismo, con el fin de garantizar el acceso real de la población más pobre a los servicios de salud, durante los últimos años, se ha creado el seguro escolar en el nivel nacional y el seguro materno-infantil.

2.2.3 Educación básica

El Programa de Educación Básica que ejecuta el Ministerio de Educación tiene como finalidad mejorar la calidad de la educación y la generación de capacidades institucionales básicas, prioritariamente en las áreas rurales y de frontera.

Este programa se ha concentrado en la educación inicial y primaria, y en una estrategia de alfabetización. El programa también ha asignado importancia al incremento de la oferta educativa en las áreas rurales, urbano-marginales y de frontera.

En el área educativa se ha avanzado principalmente en la capacitación y la distribución de materiales, y se ha logrado aumentar la tasa de escolaridad en el nivel nacional de 87% en 1990 a 92% en 1995. Asimismo, se ha mejorado la infraestructura educativa y se ha capacitado a más de 150 mil docentes en los últimos dos años. Un aspecto importante ha sido la capacitación en la articulación de inicial (a los 5 años de edad) con el primer grado de primaria.

En el marco del Programa Nacional de Alfabetización se han elaborado planes y estrategias sectoriales 1997-2000, con el apoyo de las USES, y se ha captado aproximadamente a 1,050 promotores alfabetizadores para Lima y Callao. Asimismo, se

estableció un Convenio con el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, y se capacitó a 398 promotores alfabetizadores. A través de este programa no sólo se busca enseñar a leer y escribir, sino que además se difunde contenidos de salud integral, derechos y deberes ciudadanos y generación de ingresos. Este programa también suscribió un convenio con el FONCODES para realizar 20 proyectos productivos en Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Huancavelica, Piura y Puno.

En los hogares comunitarios wawawasis se atendió integralmente a aproximadamente 33,175 niños por mes, a los que se les brindó estimulación temprana, además de alimentación, salud, control de peso y de talla. Asimismo, en cuanto a la generación de ingresos para mujeres, se implementó el Programa de Generación de Ingresos Sostenido a través de núcleos productivos empresariales, formación de redes de comercialización y apoyo a la promoción y comercialización de productos de las microempresas de mujeres vía la Feria de Exposición de Productos.

2.2.4 Justicia básica

El Poder Judicial, el Ministerio Público, el Ministerio de Justicia y el Defensor del Pueblo realizan acciones para acercar los mecanismos de solución de conflictos a la población más pobre, para lo cual desarrollan actividades de capacitación, difusión, infraestructura y disponibilidad de materiales que son indispensables para un mejor acceso de todos a los servicios.

En el marco del proceso de reforma y modernización del Estado, el Poder Judicial ha estado aplicando una nueva forma de organización de apoyo jurisdiccional y administrativo denominada Módulos Básicos de Justicia. Dichos módulos responden a un concepto de concentración de servicios judiciales en locales únicos y descentralización de la administración de justicia hacia zonas alejadas de los centros urbanos, procurando una atención integral al usuario. Los Módulos Básicos de Justicia implican una reingeniería de procesos, una reorganización administrativa y una designación de funciones para hacer a los juzgados y otros entes del sistema de justicia más eficientes. En especial, los módulos básicos de justicia separan las funciones administrativas de las judiciales, lo que posibilita que el juez se dedique de lleno a las tareas propiamente jurisdiccionales.

El Ministerio Público ha iniciado mejoras en las actividades de los fiscales y médicos legistas para acelerar procesos y asegurar la presencia oportuna de éstos en los lugares donde sean requeridos. Los profesionales del Instituto de Medicina Legal han sido sujetos de capacitación en materia jurídico penal, civil, prevención de delitos y en temas de salud. Asimismo, se continúa con actividades de mejoramiento de infraestructura en las fiscalías y divisiones médico legales de diversos departamentos del país.

El Ministerio de Justicia ha promovido mejoras en el acceso a consultas legales (vía Consultorios Jurídicos Populares) y la defensa gratuita para personas que no

cuenten con los recursos (Defensa de Oficio). Con relación a los defensores de oficio, en 1998 se inició un Proyecto de Apoyo Legal Directo en el establecimiento penitenciario de Lurigancho para brindar asesoría y trámite legal a los internos.

En cuanto a las actividades comprendidas en la reintegración social, el Instituto Nacional Penitenciario (INPE) está implementando, con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Sistema Integral de Registros de Internos, el mismo que permitirá la identificación, la clasificación de los detenidos, y el registro de los antecedentes judiciales y penales. Ello facilitará el seguimiento del proceso de readaptación de los internos. En lo que respecta a la capacitación para el trabajo se han establecido módulos de tipo industrial, los cuales consisten en talleres pilotos de tejido y sastrería para la producción en serie de prendas de vestir.

En relación a la Defensa de los Derechos del Niño y del Adolescente, a junio de 1997, se realizaron las siguientes acciones:

- 173 adopciones de niños en estado de abandono.
- Atención de 102 niños en hogares temporales.
- 322 supervisiones a instituciones y programas orientados a la niñez y adolescencia.
- Suscripción de 12 convenios internacionales sobre adopciones y 322 informes de seguimiento post-adoptivo.
- Campañas de promoción sobre “el derecho de estudiar” y “el derecho al nombre”.
- Instalación del servicio de orientación telefónica sobre maltrato infantil y violación de los Derechos de la Niñez y Adolescencia.
- Realización de 20 ferias distritales con participación de 2,500 adolescentes.
- Capacitación en educación para prevenir el consumo de drogas por parte de los adolescentes.
- Conformación del comité técnico nacional para atender el problema del trabajo infantil.

2.2.5 Inversión social adicional

Adicionalmente, se ha avanzado en el diseño de programas de acción local en zonas de menor desarrollo relativo y se han establecido zonas de desarrollo económico, mediante planes de acción local y estrategias participativas que impulsan el Proyecto para la Focalización de la Inversión Económica y Social (PROFINES).

Asimismo, el FONCODES ha financiado la ejecución de más de 33 mil 900 proyectos regulares desde su creación en 1991, por un monto total de US\$981 millones. La inversión se dirigió preferentemente a la infraestructura social en saneamiento (abastecimiento de agua y alcantarillado) y educación, y a la infraestructura económica, sobre todo en el sector agropecuario (pequeños sistemas de riego, rehabilitación de tierras, forestación y reforestación y construcción de

pequeños centros de acopio) y transportes (caminos rurales, trochas carrozables, caminos vecinales, etc.).

Cuadro No. 2

**PROYECTOS REGULARES FINANCIADOS
POR FONCODES, 1991-1998**

Línea de inversión	Número	US\$ millón
Asistencia social	1,038	26.89
Nutrición	4	0.11
Salud	590	15.82
Educación	444	10.96
Infraestructura social	24,306	579.87
Nutrición	59	1.56
Salud	1,340	32.94
Educación	11,379	258.07
Saneamiento	11,528	287.31
Infraestructura económica	7,001	281.98
Agropecuario	3,425	144.80
Transportes	1,832	79.88
Energía	1,744	57.30
Desarrollo productivo	1,557	92.91
Agropecuario	1,409	72.75
Multisectorial	148	20.16
Total proyectos regulares	33,902	981.65

Fuente: FONCODES.

Paralelamente, el Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud (INFES), durante el período comprendido entre agosto 1997 y julio 1998, concluyó la construcción de 239 locales escolares, 100 obras básicas de saneamiento, seguridad y recreación en locales escolares. Asimismo, se adquirieron y distribuyeron 945 módulos de material didáctico, 2,253 módulos de mobiliario escolar, 586 módulos para el programa de alfabetización, 1,131 módulos de laboratorio, 722 computadoras, entre otros. En lo que respecta a la salud, se concluyó la rehabilitación de 75 establecimientos de salud y, en el marco de las acciones de prevención y emergencia, se ejecutaron 38 obras adicionales.

Por su lado, en 1998 el Programa de Apoyo a la Repoblación (PAR), que establece las condiciones básicas para el desarrollo humano sostenible de las poblaciones afectadas por la violencia terrorista, realizó las siguientes acciones:

- 48 actividades recreativas con participación de 6,300 niños.
- 60 proyectos de infraestructura social productiva y apoyo a la población.
- 202 talleres de adiestramiento en personal orientado a 110,010 adolescentes.
- 20 talleres de salud reproductiva orientado a 850 mujeres.
- 18 retornos organizados de 5,899 personas a sus lugares de origen.

Asimismo, el proyecto Caminos Rurales tiene como objetivo mejorar la transitabilidad de las carreteras vecinales, para lo cual busca establecer un sistema de transporte confiable y asequible para mejorar las condiciones de vida de 4.5 millones de habitantes y apoyar el desarrollo de los sectores productivos y de servicios en el sector rural. Desde julio de 1995 este programa ha realizado las siguientes acciones:

- Rehabilitación de 7,500 km de caminos rurales y 2,200 km de caminos secundarios.
- Mantenimiento rutinario de 9,400 km de caminos rurales con uso intensivo de mano de obra y 2,100 km de caminos rurales con uso intensivo de equipo mecánico.
- Mejoramiento de 141 km de calles de centros poblados y las redes de transporte no motorizado en 25 áreas del proyecto.

Desde la fecha de su inicio, el proyecto ha suscrito 322 contratos de obras de rehabilitación vial, de los cuales 3,792 km corresponden a caminos rurales (79%); 923 km, a caminos secundarios (19%); y 67 km a calles (2%).

Cuadro No. 3

PROGRAMA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA EN EL PRESUPUESTO PARA 1999 (En miles de nuevos soles)

Programa de lucha con la pobreza	3,492
Apoyo social	1,406
MEF (Vaso de Leche)	305
MEF (PI-480)	27
PRONAA	300
Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR)	16
Educación (MECEP)	316
Educación (Mejora Educ. Otros Niveles)	151
Salud (Lucha Contra Epidemias)	17
Salud (Planificación Familiar)	31
PCM (Acción Cívica de FFAA)	5

(continúa)

(continuación)

Programa de lucha con la pobreza	3.492
Agricultura - Titulación de Tierras	60
Comisión Formalización Propiedad Informal	25
Alfabetización y Desarrollo de Educación	68
Seguro Escolar	85
Infraestructura de desarrollo social y económico	1,594
FONCODES	732
COOPOP (Inversiones)	17
Agricultura - Apoyo Al Agro	100
Agricultura - Pronamachs	199
Energía (Prodeis)	118
MTCVC (Caminos Rurales)	195
PRES (Alcantarillado)	87
INFES	120
Lucha contra la Pobreza Zona Urb. Marginal	26
Mejora del gasto social	492
Ministerio de Educación	24
Ministerio de Salud	318
Poder Judicial	35
Ministerio Público	19
Instituto Nacional de Salud	96

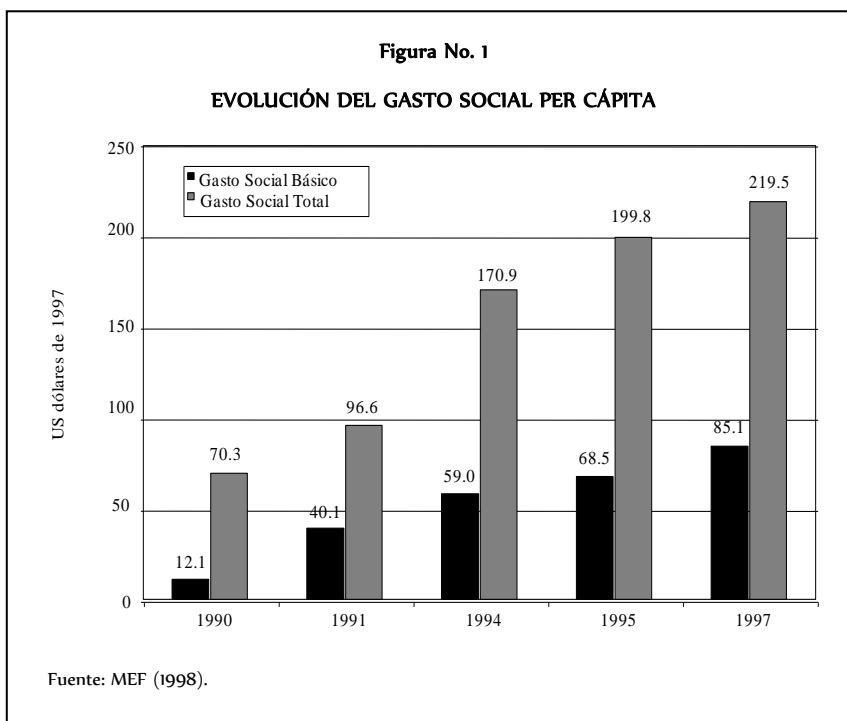
Fuente: DNPP- MEF.

Finalmente, el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHS) busca combatir la pobreza en las zonas rurales altoandinas a través de acciones integrales para desarrollar las cuencas hidrográficas, y promover el aprovechamiento productivo, racional y sostenible de los recursos naturales. Entre 1993 y 1998, el PRONAMACHS ha beneficiado a más de 700 mil familias.

2.3 Evolución del gasto social

Uno de los aspectos más importantes de la política social durante la presente década ha sido el incremento significativo de recursos destinados a las áreas sociales. La reducción de los desequilibrios fiscales han permitido al Estado mejorar la asignación de los recursos presupuestales, y elevar significativamente el monto de las partidas correspondientes al gasto social. Como consecuencia de ello, el gasto social básico per cápita se ha incrementado en casi 3 veces, pues pasó de US\$12 en 1990 -en dólares constantes de 1997- a US\$85 en 1997. Por su lado, el gasto social total ha aumentado en más de 7 veces, de US\$70 a US\$219 durante el mismo período (MEF, 1998). La mejor asignación del gasto social ha permitido que el presupuesto del sector salud aumente 3 veces y el de saneamiento y nutrición cerca de 17 veces (CIUP 1998). En términos agregados, durante 1997, se destinó al área social un total de

US\$5,348 millones, lo que representó el 48.1% de la ejecución total del Presupuesto General de la República y el 8.2% del PBI de ese año⁴.



3. Mejoras en el bienestar social en la década de los noventa

El crecimiento económico y la drástica reducción de la inflación lograda con la aplicación del programa económico han permitido una mejora significativa en los principales indicadores socioeconómicos. La estabilidad económica y la pacificación del país han restaurado la confianza en las perspectivas de la economía y han permitido atraer importantes inversiones al país, elemento que es indispensable para cualquier estrategia sostenida de crecimiento económico y reducción de la pobreza.

Gracias a la erradicación del terrorismo y la estabilidad económica, nuevamente se ha cultivado tierras en las zonas de extrema pobreza, las cuales fueron

4. Proporción que subiría a 9.5% si consideramos que estudios preliminares sugieren que el PBI actual está sobreestimado en alrededor del 15%.

abandonadas debido a la violencia terrorista. Por ejemplo, se ha registrado un incremento significativo en las superficies sembradas de arroz cáscara, de papa y de maíz amarillo duro entre 1988-1990 y 1996-1998, que ha redundado en una mejora de los ingresos rurales.

Cuadro No. 4

SUPERFICIES SEMBRADAS EN MILES DE HECTÁREAS

Indicador	1988-1990	1996-1998	Var %
Superficie sembrada de arroz cáscara	37.5	88.4	135.64%
Superficie sembrada de papa	134.2	181.9	35.54%
Superficie sembrada de maíz amarillo duro	61.3	101.4	65.36%

Fuente: INEI (1999a).

En lo que respecta a los indicadores de empleo, se observa una reducción de 32% en la tasa de subempleo en Lima, lo que refleja, en parte, las mejoras en la capacidad adquisitiva de la población de menores recursos registradas desde fines de la década de los ochenta. Como consecuencia de ello, la población adecuadamente empleada ha aumentado durante este período de 18.6% de la PEA a 50.1%, lo que supone un crecimiento de 1.7 veces. Sin embargo, se observa también un ligero incremento en el índice de desempleo en Lima entre el período 1988-1990 y 1996-1998.

Cuadro No. 5

EMPLEO EN LIMA

Indicador	1988-1990	1996-1998	Var %
Subempleo (% PEA)	61.2	41.9	-31.5%
Adecuadamente empleados (%PEA)	18.6	50.1	169.3%
Desempleo (% PEA)	7.8	8.5	9.0%
Índice de empleo	102.2	80.9	-20.9%
Índice de empleo – manufactura	102.8	71.5	-30.5%

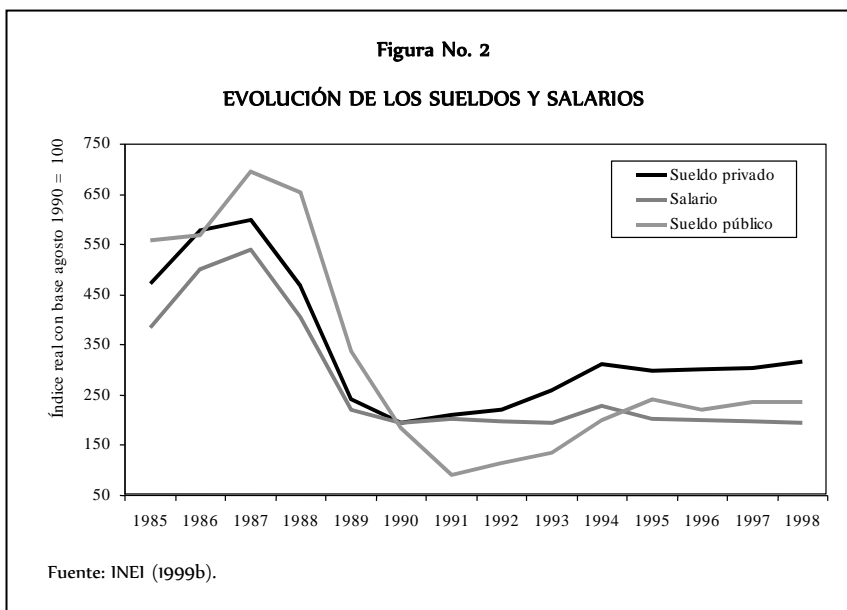
Índice de Empleo; base en enero de 1990 = 100.

Fuente: DGAEF (1999).

Durante los últimos años, se ha observado una recuperación gradual de los niveles de empleo como consecuencia de la mayor inversión y el crecimiento económico. Entre 1994 y 1997 se crearon 1.3 millones de nuevos empleos (Banco Mundial, 1999). Según el INEI (1999b), al tercer trimestre de 1998, el desempleo abierto en el área urbana ascendía a 7.6%, lo que muestra una tendencia decreciente frente al 9.9 del primer trimestre de 1995. A pesar de los avances logrados, la generación de empleo durante los últimos años ha sido relativamente lenta en

sectores intensivos en mano de obra como el agropecuario, debido al escaso avance de las reformas de mercado en este sector.

Es necesario destacar el importante incremento registrado por el poder adquisitivo de los sueldos desde 1990 hasta la fecha. Durante dicho período se registró un alza de casi 60% y de más de 160% en los sueldos de los sectores privado y público, respectivamente. Según se observa en la figura adjunta, las remuneraciones están recuperando gradualmente el nivel que tenían en 1985, antes de que la economía peruana se viera afectada por la hiperinflación. El crecimiento de los sueldos ha sido más lento, lo que refleja, en parte, los problemas de insuficiente inversión en capital humano durante las últimas décadas. El escaso dinamismo mostrado por los salarios muestra la necesidad de impulsar la inversión privada en el sector agropecuario.



Algunos ejemplos concretos de la mejora en la capacidad adquisitiva de la población se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 6

MEJORA DEL PODER ADQUISITIVO: 1988 vs 1998

Un salario mensual compraba	1988	1998
Azúcar blanca (kilos)	300	418
Leche evaporada (latas)	214	439
Pollo eviscerado (kilos)	72	128
Jurel (kilos)	226	210
Arroz Superior	255	264
Lentejas	87	280
Huevo a granel (kilos)	125	262
Papa blanca (kilos)	462	854
Naranja de jugo (kilos)	428	658
Agua potable (30 m3)	59	25
Gas propano (24 lb)	69	35
Kerosene doméstico (litros)	1730	845
Luz eléctrica (30 kwh)	935	71
Gasolina 84 octanos (galones)	103	162

Fuente: INEI (1999b).

Es importante anotar que, incluso considerando el efecto adverso que tuvo el Fenómeno del Niño durante 1998 sobre el abastecimiento de ciertos alimentos, la población mejoró significativamente su poder adquisitivo. Asimismo, luego del sinceramiento de precios, se observó una reducción en la capacidad de compra de ciertos productos que antes se encontraban fuertemente subsidiados –agua, gas, kerosene y luz–. Esta política de subsidios era altamente inefectiva, pues las transferencias estatales beneficiaban a los sectores de mayores ingresos que no requerían de estos subsidios. El gasto en inversión social –debidamente focalizado– tiene una mayor rentabilidad social que estas transferencias indiscriminadas.

La comparación de los indicadores sociales muestra que éstos han mejorado considerablemente durante la década de los 90. Entre ellos destacan los avances en la educación. Se observa una disminución de 36% en la tasa de analfabetismo y de 48% en la tasa de deserción primaria. Asimismo, se ha registrado un crecimiento de la matrícula escolar de 14% y de 25% en el número de docentes en el sistema educativo. Una cifra positiva, pero inquietante si se relaciona con el deterioro del índice general de empleo, es el importante crecimiento del número de graduados universitarios.

Cuadro No. 7

ALGUNOS INDICADORES EDUCATIVOS

Indicador	Medida	1988-1990	1996-1998	Var %
Tasa de analfabetismo	% de la población	14.6	9.4	-35.70%
Tasa de deserción primaria	% en educación primaria	6.7	3.5	-47.76%
Matrícula escolar	Miles de alumnos	6,057.4	6,921.2	14.26%
Docentes en el sistema educativo	Miles de docentes	231.3	289.2	25.05%
Graduados universitarios	Miles	21.6	45.5	110.48%

Fuente: INEI (1999a).

En el sector de salud y saneamiento los logros también han sido significativos. Por su parte, los indicadores de saneamiento han mejorado notablemente. Destacan las mejoras en el acceso de la población a servicios de desagüe (36%), alumbrado eléctrico (36%) y agua potable (18%), servicios que tienen un importante efecto en la capacidad de generación de ingresos y nivel de vida de los sectores más pobres.

Cuadro No. 8

ALGUNOS INDICADORES DE SANEAMIENTO

Indicador	1988-1990	1996-1998	Var %
Vivienda con desagüe	38.3	50.9	32.90%
Hogares con alumbrado eléctrico	52.0	70.6	35.67%
Vivienda con agua potable	54.6	64.5	18.04%

Proporciones respecto del total de viviendas.

Fuente: INEI (1999a) y Ascarza (1993).

Se ha registrado un fuerte incremento (+50%) de las inmunizaciones (polio, tuberculosis, tétano, difteria y tos convulsiva) en los niños menores de un año y un crecimiento de 20% en la cobertura de atención en salud de la seguridad social. La recuperación económica y el programa de inversión social han contribuido a una importante disminución de la desnutrición (-49%) y mortalidad infantil (-50%). Asimismo, desde 1990, la esperanza de vida ha aumentado en más de 8 años: 63 años para 1998 de acuerdo con el INEI (1999a).

Cuadro No. 9

ALGUNOS INDICADORES DE SALUD

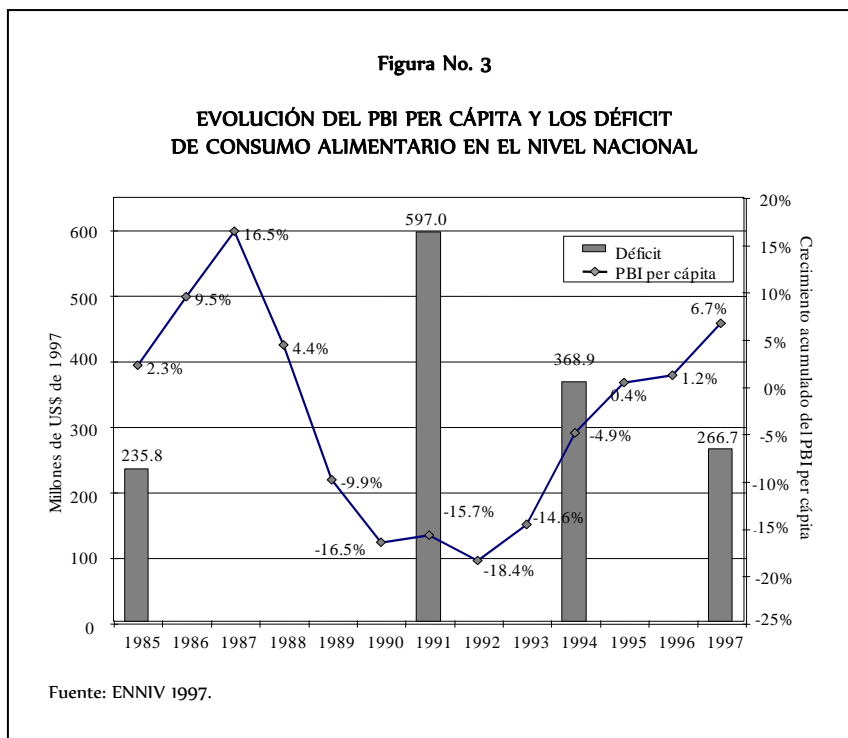
Indicador	Medida	1988-1990	1996-1998	Var %
Desnutrición infantil	% de niños menores a 5 años	46,5	23,6	-49,24%
Mortalidad infantil	Por mil nacidos vivos	64,5	42,5	-49,70%
Inmunizaciones en los niños	% de niños menores de un año	65,1	97,7	50,10%
Cobertura de atención del seguro social de salud	Miles de atendidos	7 375,7	8 989,0	21,87%

Fuente: INEI (1999a) y Ascarza (1993).

4. *Evolución de la pobreza sobre la base de indicadores de gasto*

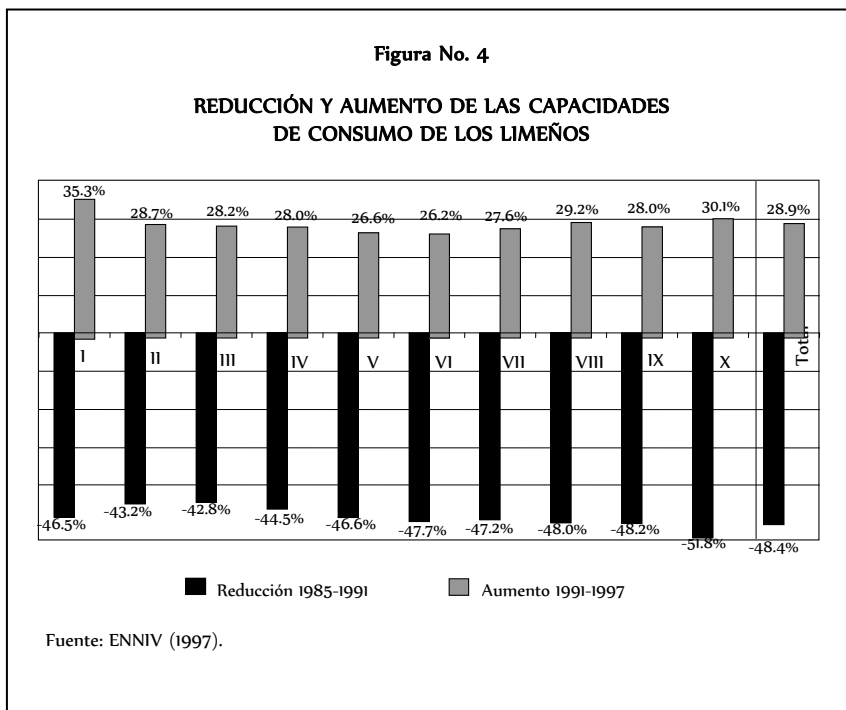
A continuación se presenta una visión agregada de la evolución de la pobreza en el país, a partir del análisis del gasto de las familias de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV) realizada por Cuánto S.A. en 1998. Los indicadores del gasto muestran una importante recuperación de esta variable durante la presente década. Sin embargo, dicha recuperación no ha sido suficiente para compensar el fuerte deterioro experimentado en la mayor parte de indicadores durante la segunda mitad de la década de los ochenta.

El Gráfico No. 2 muestra la estrecha relación existente entre la evolución del PBI per cápita y los déficit de consumo de la población. Se observa que a principios de esta década se registró un incremento significativo del déficit de consumo de la población como consecuencia del deterioro de las condiciones de vida debido a la grave crisis económica de fines de los ochenta. Durante los últimos años se observa también una reducción gradual del déficit de consumo debido al crecimiento económico registrado en la década del noventa. Actualmente dicho déficit es ligeramente superior al registrado en 1985.

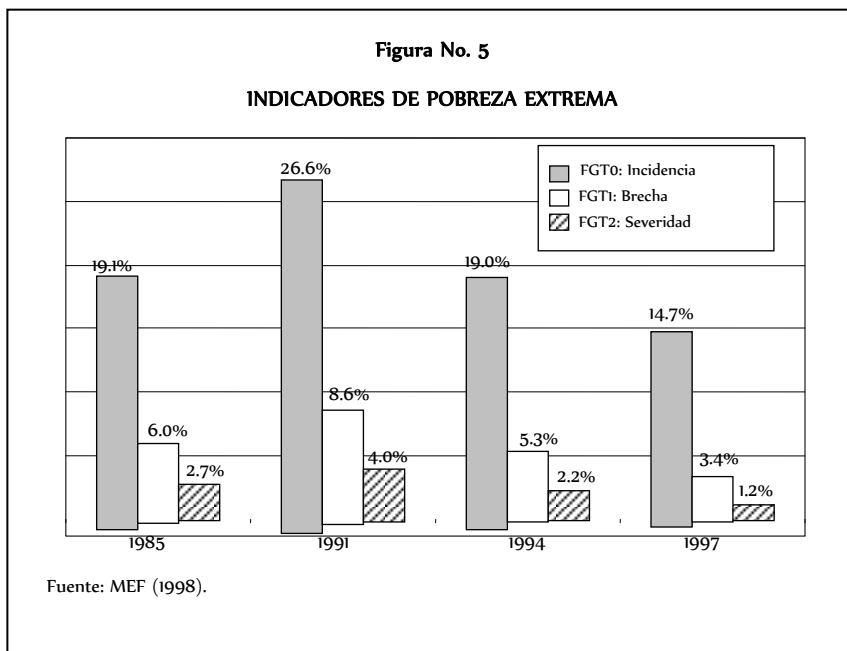


En la Figura No. 3 se observa la evolución de los niveles de gasto per cápita en Lima durante los períodos 1985-1991 y 1991-1997 para diferentes deciles de la población⁵. La información agregada muestra una reducción significativa (48.4%) en los niveles de consumo de la población en Lima durante la segunda mitad de la década de los ochenta. Se aprecia también una mejora de 29% en dichos niveles durante el período 1991-1997, que no llega aún a compensar el notable deterioro en la capacidad de consumo de la población durante el periodo 1985-1991. En particular, se observa que el incremento registrado en la década de los noventa en el consumo per cápita del decil más pobre (35%) ha sido superior al de todos los otros deciles.

5. En los cálculos se ha utilizado un índice de precios geométrico alternativo para aislar el efecto de la hiperinflación en el índice de precios.



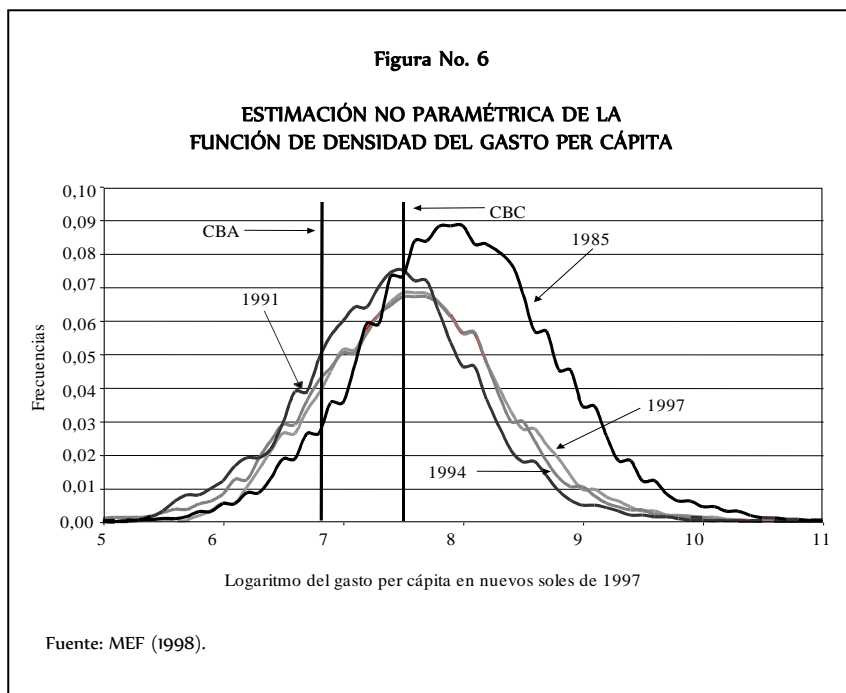
El resto de indicadores de pobreza extrema de la familia FGT (incidencia, brecha y severidad de la pobreza) también muestran reducciones significativas, (ver Figura No. 5). Nuevamente se observa un deterioro de los indicadores de incidencia, brecha y severidad entre 1985 y 1991, y una recuperación marcada de los mismos durante la década de los noventa (Foster, James J. Greer & E. Thorbecke 1984). En este caso se observa también una mejora en estos tres indicadores en 1997 con relación a 1985.



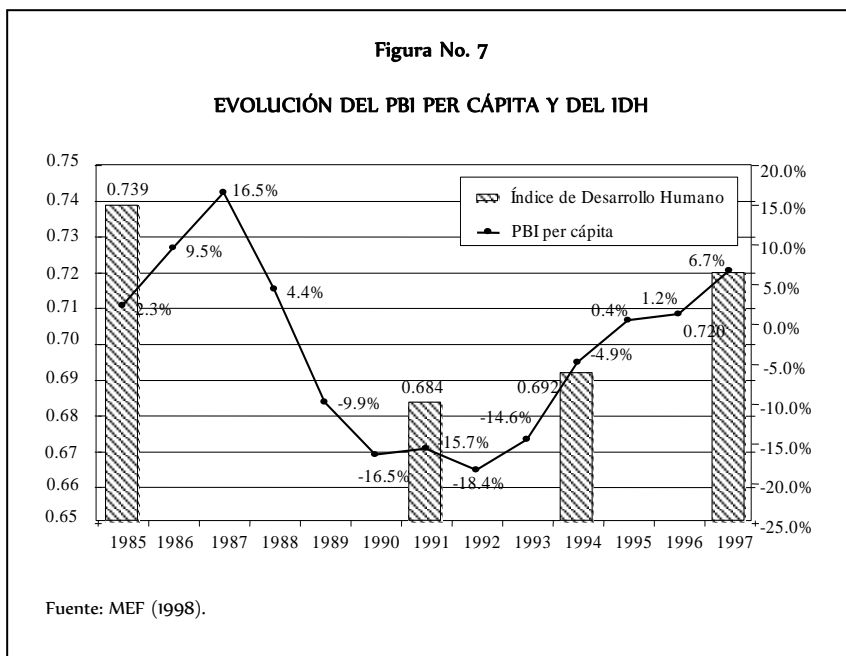
Otra manera de apreciar la mejora en la capacidad de consumo de la población es analizar el movimiento de toda la función de densidad del gasto. Ello permite observar la evolución del gasto en todos los niveles de esta variable. En la medida que la función de densidad del gasto se desplace hacia la derecha, una mayor proporción de la población alcanzará niveles más adecuados de satisfacción de sus necesidades básicas. Según se observa en la Figura No. 6, la curva de densidad del gasto per cápita de 1994 y 1997 se encuentra a la derecha de la curva de densidad de inicios de la década de los noventa. Sin embargo, la mejora observada durante la década de los noventa no ha sido suficiente para compensar el fuerte deterioro del gasto per cápita registrado como consecuencia del desmanejo económico de fines de la década de los ochenta.

La Figura No. 7 muestra la evolución del PBI per cápita y el Índice de Desarrollo Humano construido por el PNUD. Este índice intenta captar una dimensión más amplia del bienestar social integrando al ingreso, carencias básicas y a las capacidades de la población. En este caso, se aprecia también una correlación positiva entre la evolución del PBI per cápita y el Índice de Desarrollo Humano, que demuestra el impacto negativo del desmanejo e inestabilidad macroeconómica en el desarrollo humano. La recuperación del Índice de Desarrollo Humano durante la década de los noventa muestra el efecto favorable que tienen la estabilidad

macroeconómica y las reformas de mercado en los indicadores de la calidad de vida de la población.

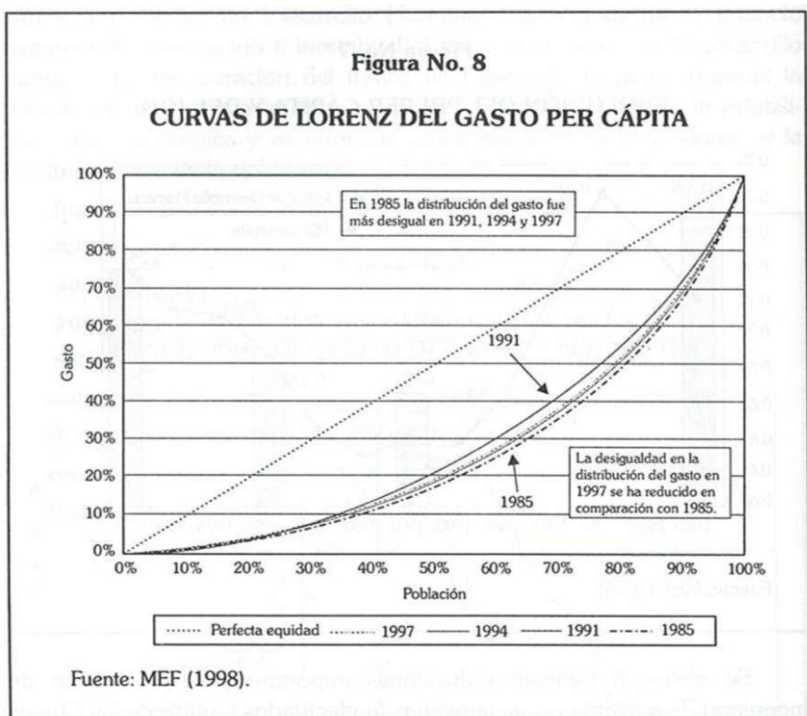


Estas mejoras se aprecian también en otros ámbitos, como por ejemplo en la reducción de la población que padece de necesidades básicas insatisfechas. Según se deduce de la información de las ENNIV correspondientes, otros indicadores de la calidad de vida de la población han experimentado una mejora notable durante la presente década. Así, el nivel de carencia de acceso al agua potable descendió en 33.3%; a desagüe, en 23.5%; a energía y alumbrado, en 15.0%; y a radio y/o televisor, en 58.8%. En lo que respecta al acceso a teléfonos, en 1997 tuvieron acceso a este servicio más del doble de personas que en 1991.



Se observan también reducciones importantes en los niveles de inequidad. Los exámenes de consistencia efectuados a partir de las Curvas de Lorenz del gasto per cápita en el nivel nacional (Figura No. 8) reflejan que la desigualdad en el gasto per cápita en 1997 es menor a la que existía en 1985. Por otro lado, indicadores como la razón entre los niveles de consumo promedio per cápita del decil más rico y el más pobre que, en 1997, ascendía a 14.6 veces, y el coeficiente de Gini, que se situaba alrededor de 0.42, muestran una sostenida tendencia decreciente (MEF 1998; Escobal, 1998)⁶.

6. Ciertamente trabajar con el ingreso hubiera sido lo óptimo, pues los niveles de desigualdad en él son mayores al gasto, debido a la existencia del ahorro y otros factores; sin embargo, estimamos que ello no induce a un sesgo significativo pues el objetivo es apreciar la tendencia en la desigualdad y no una medida puntual de ésta. Por otro lado, la determinación de los ingresos resulta mucho más compleja (y por tanto insegura) frente a los datos relativos al gasto recogidos en la encuesta.



6. Evaluación de la política social

Durante la década de los noventa se ha avanzado significativamente en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema. Estos avances se han reflejado en los principales indicadores de bienestar social. Así, el déficit de consumo se ha caído en más de 65%, y se ha observado un incremento del gasto en todos los niveles de la población. En el área de la salud y educación, se ha reducido considerablemente la desnutrición y mortalidad infantil, se ha disminuido la tasa de analfabetismo y la de deserción primaria, y se ha elevado la matrícula escolar. Se ha incrementado significativamente la satisfacción de las necesidades básicas de la población, y ha mejorado el acceso a los servicios de agua, desagüe y alumbrado público. Asimismo, la población de menores ingresos ha incrementado sustancialmente su acceso a servicios de radio y comunicaciones, lo que facilita su integración a la economía.

La mejora en la situación de los indicadores sociales se debe, en parte, a la estabilización macroeconómica y al crecimiento del producto logrado durante este

período. Estos factores han contribuido a la generación de nuevos puestos de trabajo y a la mejora en el poder adquisitivo de la población. La significativa recuperación experimentada por el consumo, en todos los niveles de la población, es una muestra de ello.

La estabilización macroeconómica ha permitido una recuperación de los ingresos fiscales y ha dotado al Estado de una mayor capacidad para financiar la inversión social. La racionalización del gasto público ha contribuido a la reasignación de recursos hacia las áreas sociales. Estos factores han permitido que el gasto social per cápita se eleve sustancialmente durante la década de los noventa y han contribuido a una mejora en los indicadores sociales.

Parte de estos logros se debe también al esfuerzo que efectuó el gobierno para mejorar la focalización del gasto social. A partir de 1994 se ha observado un mayor interés por mejorar la calidad y eficiencia del gasto social, y los recursos se concentraron en las áreas de nutrición, salud, educación, justicia e infraestructura básica. Asimismo, desde 1996, el programa de inversión social se ha concentrado en la erradicación de la pobreza extrema.

Sin embargo, a pesar de los avances logrados, se perciben aún serias ineficiencias en la política de inversión social. Estudios efectuados (CIUP 1998; Shack & Vásquez 1999) a partir de los datos contenidos en la ENNIV 1997 revelan que el gasto público en salud y educación estaría favoreciendo a grupos que podrían pagar el costo de dichos servicios y que no necesitarían del subsidio público. Las cifras⁷ revelan que el 19.6% de los alumnos que actualmente cursan educación primaria pública pertenecen al 30% más rico de la población. Esta cifra alcanza el 24% en el caso de la educación secundaria y 48% en el de la educación superior. Los niveles de regresividad aumentarían aun más si tuviéramos en cuenta que el costo de la educación superior equivale a varias veces el costo de la educación secundaria y éste, a su vez, es mayor que el de la educación primaria.

El caso del gasto social en salud es similar. Si tomamos en cuenta la información recogida en la ENNIV 1997 respecto de los niveles de consulta por tipo de establecimiento, se tiene que el 34.8% de la población que usa los servicios de los hospitales de salud pertenece al 30% más rico de la población, mientras que sólo 25.3% de los atendidos pertenece a los tres deciles más pobres. Esta situación mejora cuando consideramos establecimientos como los Centros de Salud y los CLAS, donde cerca del 40% de los atendidos pertenecen al 30% más pobre de la población y sólo el 21.8% a los tres deciles superiores. Análogamente, los niveles de regresividad aumentan significativamente cuando consideramos los costos por paciente atendido

7. Por esa razón, los indicadores que a continuación se presentan deben tomarse referencialmente. Adicionalmente, no debemos olvidar las limitaciones metodológicas de inferir resultados de programas específicos a partir de un experimento estadístico (Encuesta de Hogares) no diseñado en rigor para tal fin.

según niveles de complejidad. De hecho, en los hospitales del IPSS, el 42.1% de los atendidos en 1997 pertenecen a los tres deciles superiores en la distribución del gasto per cápita.

Algo similar ocurre con los programas focalizados de lucha contra la pobreza, especialmente en los de carácter alimentario. Si analizamos la distribución de la población que estaría siendo atendida por los Desayunos Escolares, Vaso de Leche y Comedores Populares, por citar algunos ejemplos, se aprecia que cerca de un 20% de la población atendida pertenece al 30% más rico de la población.

Cuadro No. 10

**ACCESO A PROGRAMAS SOCIALES NUTRICIONALES
SEGÚN DECILES DE GASTO PER CÁPITA**
(Como porcentaje del total de población atendida por programa)

PROGRAMA	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Desayuno Escolar	15.8	11.9	10.7	9.9	10.5	11.5	8.9	8.4	7.7	4.7
Vaso de Leche	14.6	14.5	11.0	10.5	12.0	10.6	10.5	7.6	4.8	3.9
Comedor Popular	12.8	19.1	8.2	9.7	10.0	9.7	11.0	6.4	6.0	7.1

Fuente: Shack & Vásquez (1999).

La falta de focalización del gasto social revela algunas de las ineficiencias que existe en la ejecución del gasto social. Parte de estas deficiencias se explican por la falta de coordinación y el desorden existente en el diseño e implementación de la política social. Existen diversas entidades públicas que tienen un mismo objetivo y se encargan de desarrollar actividades similares, pero con niveles de eficiencia y eficacia bastante disímiles. Ése es, por ejemplo, el caso de los programas de nutrición. En esta área existen diversos programas con similares objetivos, que son ejecutados por el PROMUDEH a través del PRONAA, El Ministerio de la Presidencia a través del FONCODES, el Ministerio de Salud, el Instituto Nacional de Salud y el Ministerio de Economía y Finanzas a través de las Municipalidades. Asimismo, además de los programas desarrollados por el Ministerio de Educación, el Ministerio de la Presidencia administra más de 6 programas educativos.

Esta diversidad de instituciones genera descoordinación, ineficiencias y duplicidad en el gasto social, lo que impide que estas políticas generen un mayor efecto en la reducción de la pobreza. Asimismo, existe un alto grado de improvisación y una falta de control sobre el impacto de los programas sociales que impide efectuar correcciones en aquellos que tienen un limitado impacto social y fortalecer las acciones que tienen un efecto favorable.

En este sentido, se requiere una mayor centralización y orden en el diseño y la coordinación de las políticas, así como una reducción del número de programas y entidades encargadas. Para ello debiera evaluarse la eficiencia en el desempeño de

cada uno de los ejecutores y reorientar recursos hacia las instituciones que mayor efectividad muestran en la ejecución de sus programas.

Es indispensable mejorar la coordinación interinstitucional y potenciar a la Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) como instancia para la toma de decisiones e implementación de políticas, así como el Viceministerio de Economía del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) como ente proveedor de las grandes orientaciones socioeconómicas y evaluador de las políticas desarrolladas.

Asimismo, es indispensable determinar claramente el campo de acción de cada institución. Todas las entidades deberían saber qué hace cada institución en cada localidad, con el fin de evitar duplicidades y aprovechar las sinergias existentes. Una coordinación eficiente permitiría lograr intervenciones gubernamentales integradas (y no de sectores o instituciones aisladas).

Igualmente, es importante establecer incentivos y responsabilidades en cada una de las entidades ejecutoras del gasto social. Los incentivos deberían tener un efecto en las asignaciones presupuestarias. La experiencia adquirida en la reforma de las instituciones del Estado en otros países respecto a la aplicación de indicadores de desempeño y convenios de gestión debería ser tomada en cuenta seriamente. Está claro que propuestas como éstas no hacen más que poner en evidencia la necesidad de ejecutar la reforma y la modernización del Estado, que lamentablemente hoy se encuentran paralizadas.

Ciertamente, ello requiere en primer lugar la adecuada formulación de planes operativos de naturaleza institucional, pero también funcional, con una perspectiva temporal no menor de tres años, donde se especifique la imagen del país para el año 2002, por ejemplo, la misión, la visión, los objetivos y las estrategias que se llevarán a cabo, las actividades por realizar y metas por conseguir, así como la cantidad y la naturaleza de los recursos requeridos. En buena cuenta se trata de que el plan operativo se traduzca de manera natural en cuadros de necesidades, presupuestos valorados y, finalmente, en programas mensualizados de gasto que den origen a los calendarios de compromisos. Este proceso pasa, indiscutiblemente, por determinar los indicadores relevantes de cada actuación, a partir de los cuales se deberá medir, controlar y seguir la ejecución de dichos planes. El Viceministerio de Economía del MEF y el CIAS parecen ser las instancias llamadas a llevar a cabo el seguimiento antes referido.

Sobre este mismo tema, resulta indispensable lograr identificar claramente las responsabilidades de carácter funcional, que trasciendan la actual organización institucional del Estado. Actualmente, una buena parte de los recursos asignados a las áreas sociales están siendo administrados sin injerencia alguna por parte del supuesto ente rector. Por ejemplo, el Ministro de Salud debería orientar (no necesariamente controlar, y menos ejecutar a través de los órganos del ministerio) todo gasto en salud, sea cual fuere la fuente de financiamiento y su ejecutor. Lo mismo se cumple

en el caso de educación y otros sectores. Esto permitiría que la visión de conjunto no se diluya en una reducida perspectiva institucional de la que lamentablemente hoy es objeto la programación y el planeamiento gubernamental.

Por otro lado, es evidente que el Estado ha mostrado una falta de capacidad gerencial y de conocimiento de las condiciones propias de cada localidad. En esta área es necesario descentralizar la ejecución de los programas de inversión social, y paralelamente mantener una dirección centralizada del diseño y la coordinación de las políticas. Para ello es preciso recurrir al aporte de las comunidades organizadas y el sector privado.

Bibliografía

- APOYO Consultoría S.A. (1999). "Estrategia de desarrollo social". Informe Final. Consultoría elaborada para la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales – CIAS. PCM. Lima, Perú.
- Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico – CIUP (1998). "La iniciativa 20/20 y los servicios sociales básicos en el Perú". Informe Final. Lima, Perú.
- Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros - DGAEF (1998). Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). *Compendio de normas sobre el proceso de reformas estructurales*. Lima, Perú: MEF.
- Escobal, Javier, J. Saavedra y M. Torero (1998). *Los activos de los pobres en el Perú*. Documento de Trabajo N° 26. Lima, Perú: GRADE.
- Foster, James, J. Greer y E. Thorbecke (1984). "A Class of Descomposable Poverty Measures", en *Econometrica*, vol. 52, N° 3.
- Ministerio de Economía y Finanzas - MEF (1998). Primer Foro Diálogo sobre Experiencias y Retos en la Lucha contra la Pobreza, ponencia por F. Du Bois y N. Shack. Ica, Perú.
- Ministerio de la Presidencia - PRES (1996). "Elementos de la estrategia focalizada de lucha contra la pobreza extrema 1996-2000". Lima, Perú.
- Shack, Nelson; Vásquez, P. (1999). "Estimación del grado de focalización de programas sociales y niveles de regresividad del gasto en educación y salud". Documento de Trabajo (en elaboración). Lima, Perú: MEF.

**PARTE II:
LAS REFORMAS QUE TRANSFORMARON
LA ECONOMÍA PERUANA**

7. La reforma comercial y de aduanas

Julio Paz Soldán y María del Carmen Rivera

En 1990, el gobierno peruano inició un ambicioso proceso de reforma comercial con el fin de elevar la eficiencia en la asignación de recursos, integrar la economía peruana a la economía mundial y crear las condiciones para el crecimiento sostenido del producto y del empleo en el mediano plazo. Con este objetivo, se eliminaron todas las prohibiciones y restricciones a las importaciones y las medidas de promoción selectiva a sectores específicos de la economía. Se redujo significativamente el nivel y la dispersión de los aranceles, se eliminó la política de tipo de cambio múltiple, y se estableció un tipo de cambio libre determinado en el mercado.

Estas medidas estuvieron orientadas a eliminar el sesgo antiexportador que había caracterizado a la política comercial desde 1970 y a promover la asignación de recursos de acuerdo con las ventajas comparativas. La política de sustitución de importaciones aplicada en el pasado generó el estancamiento de la producción y las exportaciones y el debilitamiento de la estructura productiva del país; asimismo, fue una de las causas del colapso de la economía peruana a fines de la década del ochenta.

Los resultados de la reforma comercial ejecutada desde 1990 han sido bastante exitosos. En el período 1993-1998, la economía peruana creció a una tasa promedio anual superior al 7%, mientras que las exportaciones lo hicieron a una tasa de 8%. De igual forma, las exportaciones no tradicionales mostraron un importante dinamismo, pues crecieron a una tasa de 14% anual durante este período.

A partir del segundo semestre de 1997, la economía peruana estuvo expuesta a los efectos adversos del Fenómeno del Niño y la crisis financiera internacional. Estos eventos generaron una severa contracción de la economía peruana, y pusieron de manifiesto la falta de flexibilidad de la estructura productiva del país para adaptarse a los “shocks” externos. Con el fin de facilitar el ajuste de la economía peruana a las nuevas condiciones de la economía internacional y permitir su crecimiento sostenido en el mediano plazo, es indispensable continuar reduciendo el nivel y la dispersión arancelaria y eliminar los “sobrecostos” tributarios que aún afectan a la actividad económica. Estas medidas contribuirán a la recuperación de las exportaciones y a una integración más eficiente de la economía peruana a la economía mundial.

1. La política de sustitución de importaciones: antecedentes

Durante la década de los setenta y ochenta, el Perú aplicó una política de sustitución de importaciones (PSI) con el fin de promover el desarrollo de una industria local orientada hacia el mercado interno y reducir la dependencia del exterior. Esta política se basaba en teorías que sostenían que los países en desarrollo, al ser exportadores de

productos primarios e importadores de bienes industriales, experimentarían un deterioro continuo en sus términos de intercambio y tasas de crecimiento económico inferiores a las de las economías industrializadas. Se sostenía que el crecimiento de la economía mundial generaba una mayor demanda por bienes industriales, que elevaba sus precios en relación a los de los productos primarios, lo cual afectaba los ingresos de los países en desarrollo y generaba desequilibrios externos en sus economías. Para revertir esta situación se recomendaba a los países en desarrollo promover la industrialización de sus economías sobre la base de políticas de sustitución de importaciones (PSI). Muchas de estas teorías fueron complementadas con críticas al papel negativo que cumplía la inversión extranjera en el desarrollo de industrias locales.

Diversos países en desarrollo aplicaron las PSI, con mayor o menor intensidad, desde la década de los cuarenta. Las políticas aplicadas consistían en el establecimiento de medidas arancelarias y paraarancelarias orientadas a limitar las importaciones y el comercio exterior. Las primeras consistían en impuestos que afectaban únicamente a los productos importados. Por lo general, se aplicaba menores aranceles a la importación de insumos y bienes de capital requeridos por las industrias que se deseaba proteger, con lo cual se elevaba el nivel de protección efectiva de estas últimas. Las medidas paraarancelarias establecían restricciones a las importaciones a través de permisos, licencias, cuotas de importación y prohibiciones para importar determinadas categorías de productos, entre otras restricciones al libre comercio. Además, se aplicaban tipos de cambio diferenciados para favorecer el ingreso de ciertos productos y se otorgaba subsidios a los sectores protegidos.

De acuerdo con esta teoría, el régimen comercial debía proteger temporalmente a las “industrias nacientes”, que inicialmente no contarían con ventajas competitivas, pero que gracias a la protección del Estado se fortalecerían crecientemente hasta poder competir internacionalmente.

Estas políticas se aplicaron en el Perú desde la década de los sesenta. Hasta ese momento, la economía peruana se había caracterizado por un elevado nivel de apertura al comercio internacional e inversión extranjera, que había provocado un crecimiento importante del producto y las exportaciones. Hacia fines de la década de los cuarenta hubo un intento fugaz por aplicar políticas de sustitución de importaciones durante el gobierno del presidente Bustamante y Rivero (1945-1948) que, conjuntamente con otras políticas “populistas”, generó una severa crisis en la economía peruana, y motivó su reversión.

Las políticas de sustitución de importaciones y las restricciones a la inversión extranjera se intensificaron durante el gobierno del gral. Velazco Alvarado (1968-1975). El objetivo del gobierno militar era reducir la dependencia de la economía peruana del exterior y desarrollar una industria local orientada hacia el mercado interno que no dependiera de las importaciones ni del capital extranjero. Con este fin se elevaron los aranceles y se establecieron diversas medidas paraarancelarias, como licencias previas para importación y prohibiciones a las importaciones. Adicionalmen-

te, para crear una industria intensiva en capital, se crearon diversas empresas estatales en las actividades en las que se consideraba no existía suficiente capital privado nacional.

A principios de la década de los ochenta hubo un intento por reducir el nivel de protección de la industria, que concluyó cuando se agudizó la crisis económica en 1982 debido a los elevados desequilibrios macroeconómicos y a la crisis del sector externo¹. Uno de los problemas de este intento de reforma fue que las políticas adoptadas no fueron acompañadas de una reforma laboral, que otorgara mayor flexibilidad a las empresas para adecuarse a las nuevas condiciones. En 1983 se revirtieron estas medidas y se dictaron nuevamente prohibiciones y restricciones al comercio.

En 1985, el gobierno del presidente García implementó una política económica orientada a generar una reactivación temporal de la economía sobre la base de políticas monetarias y fiscales expansivas y medidas proteccionistas que favorecerían la industria local. En el campo comercial, se elevó el nivel de protección a la industria a través de mayores aranceles, licencias previas, cuotas de importación y prohibición a las importaciones. Adicionalmente, se estableció un sistema de tipo de cambio múltiple que encarecía la importación de determinados productos y abarataba las de otros, y se incrementó los subsidios canalizados a través de la banca de fomento industrial.

El Cuadro No. 1 muestra la estructura de protección arancelaria vigente en julio de 1990. Esta estructura se caracterizaba por el elevado nivel del arancel promedio y por su alta dispersión. Existían más de 56 tasas arancelarias, entre aranceles y “sobretasas” a la importación. Las tasas arancelarias fluctuaban en el rango de 10 a 84%. La existencia de diversas exoneraciones y tasas generaba una estructura de protección variada, en la cual los insumos y los bienes de capital contaban con mayores aranceles ponderados². Además cerca de 540 partidas arancelarias –que afectaban al 23% de la producción industrial– no podían ser importadas y 535 estaban restringidas.

1. El intento de reforma comercial de principios de la década de los ochenta no fue acompañado de políticas monetarias y fiscales para reducir los desequilibrios macroeconómicos. La política fiscal expansiva generó presiones para la apreciación del tipo de cambio real, lo que aumentó la intensidad del ajuste requerido por la reducción arancelaria. Las dificultades para el servicio de la deuda agudizaron la recesión, y generaron problemas adicionales para la aplicación de esta reforma.

2. Esta política encarecía la importación de insumos y bienes de capital que más requerían las empresas, lo que generó desincentivos al ahorro y la inversión.

Cuadro No. 1

ESTRUCTURA DE PROTECCIÓN

1. Número de tasas arancelarias	
Ad-valorem	39
Sobretasas	14
Total	56
2. Rango de tasas (%)	
Ad-valorem	10-84%
Sobretasas	0-24%
Total	10-110%
3. Promedio ponderado arancel (%)	
Bienes de consumo	30%
Insumos	37%
Bienes de capital	46%
4. Promedio simple arancel (%)	
	66%
5. Partidas prohibidas	
	539
6. Partidas restringidas	
	535

Fuente: Rossini (1991).

El Cuadro No. 2 muestra la evolución de las restricciones paraarancelarias durante el período 1985-1990. Según se observa durante el período 1987-1988, la totalidad de partidas arancelarias estaban sujetas a algún tipo de restricción para su importación. Se restringió la importación de más de 4,700 partidas y se prohibió la de 540 partidas. La restricción a las importaciones generó serias ineficiencias en el funcionamiento de la economía y un elevado nivel de corrupción debido a la discrecionalidad de las instituciones estatales a cargo de estas actividades, y a la existencia de grupos privados con acceso a estas instituciones, que eran los únicos que podían importar ciertos productos en la economía.

Cuadro No. 2
RESTRICCIONES PARAARANCELARIAS

Partidas	Julio 985	Abril 1986	Diciembre 1987	Diciembre 1988	Diciembre 1989	Diciembre 1990
Libre	4,757	3,224	0	0	4,192	5,269
Restringida	350	1,574	4,715	4,724	535	
Prohibida	196	541	539	539	539	

Fuente: BCRP.

Esta estructura arancelaria generó diversos niveles de protección efectiva entre las actividades económicas. Por un lado, existían sectores primarios orientados a la exportación, como la transformación de metales no ferrosos (-45%), textiles (-42%), extracción minera (-10.8%), petróleo (-13.5%) y harina y aceite de pescado (-8.4%), que contaban con niveles de protección efectiva altamente negativos, debido a los elevados aranceles que debían pagar para importar sus insumos y bienes de capital. En general, la competitividad de los sectores primarios y los orientados a la exportación –con un nivel de protección efectiva de -8.4%– era severamente penalizada por la estructura arancelaria vigente en 1990.

Por otro lado, existía un amplio sector de la economía –fundamentalmente en la manufactura– que gozaba de elevadas tasas de protección efectiva, debido a que podían importar sus insumos y bienes de capital a tasas bajas. Las prendas de vestir (261%), las bebidas y el tabaco (197%), los productos lácteos (189%), los productos alimenticios (179%), el calzado (134%), los muebles (132%), los artefactos de uso doméstico (103%), los productos metálicos (89%), los productos de caucho y plástico (89%), la impresión y edición (85%) eran sectores que contaban con altísimos niveles de protección efectiva frente a la competencia externa.

Cuadro No. 3

TASA DE PROTECCIÓN EFECTIVA

Sectores primarios y de exportación	-8.4
Agropecuario	13.2
Petróleo	-13.5
Extracción de minerales	-10.8
Minerales no metálicos	30.2
Harina y aceite de pescado	-9.1
Textiles	-42.2
Transformación metales	-45.1
Manufactura sustitutiva	122.7
Lácteos	189.4
Molinería	30
Otros productos alimenticios	178.8
Bebidas y tabaco	197.2
Prendas de vestir	261.6
Artículos de cuero	151.2
Calzado	134
Muebles	132

Papel y derivados	63.9
Impresión y edición	85.1
Químicos básicos	66.5
Medicamentos	38.1
Otros productos químicos	131
Productos de caucho y plástico	88.7
Productos de mineral no metálico	83.1
Siderurgia	42
Productos metálicos diversos	89.3
Maquinaria no eléctrica	30.2
Aparatos de uso profesional	80.5
Aparatos de uso doméstico	103.1
Material de transporte	61.8

Fuente: Rossini (1991).

Para compensar el sesgo antiexportador de la política comercial, el gobierno creó sistemas mediante los cuales efectuaba transferencias de recursos al sector de exportaciones no tradicionales. Uno de estos mecanismos fue el Certificado de Reintegro Tributario a las Exportaciones (CERTEX), mediante el cual se devolvía un porcentaje del valor de la exportación a los exportadores no tradicionales. Como se observa en el Cuadro No. 4, el gobierno estableció una estructura de tasas diferenciadas para el CERTEX con el objetivo de promover el desarrollo de ciertas exportaciones no tradicionales. Esta política generó distorsiones en la asignación de recursos, por lo cual se promovió inversiones en actividades en las que el país no contaba con ventajas comparativas y que no podían desarrollarse sin la ayuda estatal. Para complementar el apoyo estatal a través del CERTEX se crearon líneas de crédito subsidiadas para financiar las exportaciones no tradicionales que, además de distorsionar aun más la asignación de recursos en el sector exportador, incrementaron el déficit cuasi-fiscal del Banco Central de Reserva y, de esta forma, la inestabilidad macroeconómica.

Cuadro No. 4

TASAS DE REINTEGRO DEL CERTEX

Básico	15-30%
Complementario	1-10%
Artisanal	35%
Descentralización	10%

Fuente: BCRP.

En resumen, durante el período 1970-1990, el régimen comercial peruano se caracterizó por lo siguiente:

- Alto nivel y dispersión arancelaria.
- Prohibiciones a la importación de 540 partidas arancelarias.
- Restricciones a las importaciones de más de 4,700 partidas arancelarias a través de licencias de cambio, licencias previas de importación, registro de importadores.
- Monopolio estatal en la importación y comercialización de diversos productos, especialmente agropecuarios.
- Control de la tenencia de divisas; en algunas ocasiones constituía delito tener dólares dentro o fuera del país.
- Fijación del tipo de cambio por parte del Estado, con tipos de cambio múltiples, según se tratara de viajes de negocios, viajes de turismo, estudios, enfermedades, importaciones, exportaciones, etc.
- Fomento distorsionado de las exportaciones, mediante transferencias directas a través del CERTEX y líneas de crédito a tasas de interés por debajo de las internacionales.
- Restricción a la exportación de alimentos para proteger el consumo interno (frijol, cebolla, etc.).

2. Resultados de la política de sustitución de importaciones

Las PSI implementadas durante la década de los setenta y ochenta tuvieron un impacto sumamente negativo en el desempeño de la economía peruana. Estas políticas generaron el estancamiento de la actividad productiva y de las exportaciones, disminuyeron la eficiencia de la economía, y afectaron el bienestar de los consumidores. Las medidas proteccionistas, conjuntamente con las políticas macroeconómicas aplicadas y el elevado intervencionismo estatal, provocaron el colapso de la economía peruana a fines de la década de los ochenta.

Durante el período 1970-1990, la economía peruana mostró un magro desempeño. Según se observa en el Cuadro No. 5, el crecimiento promedio anual del PBI durante este período fue de únicamente 1.3%, inferior a la tasa de crecimiento poblacional de 2.5% registrada. A pesar del elevado nivel de protección que recibió, la industria manufacturera fue una de las actividades de peor desempeño durante este período, pues registró un crecimiento promedio anual de únicamente 0.7%. Este crecimiento fue inferior al experimentado por otras actividades como la agricultura y la minería, de pobre desempeño también, que fueron severamente castigadas durante el período 1970-

1990 y que contaron con tasas de protección efectivas más bajas que la manufactura (ver Cuadro No. 5).

Según se observa en el Cuadro No. 5, las políticas implementadas generaron un crecimiento transitorio de la manufactura durante la primera mitad de la década de los setenta. La expansión temporal de esta actividad se debió a las políticas macroeconómicas expansivas aplicadas durante los primeros años del gobierno del gral. Velazco Alvarado y a las elevadas inversiones públicas efectuadas durante este período³. Sin embargo, este ritmo de crecimiento decayó rápidamente en la segunda mitad de la década, cuando tuvieron que corregirse los desequilibrios provocados por las políticas macroeconómicas expansivas. A partir de ese momento, el desempeño de la industria fue negativo.

Cuadro No. 5

CRECIMIENTO SECTORIAL
(Tasas promedio anual)

	1970-90	1970-75	1975-80	1980-85	1985-90
PBI	1.3%	4.9%	2.5%	-0.4%	-1.9%
Agropecuario	1.0%	0.7%	-0.5%	2.7%	0.9%
Minería	1.5%	0.2%	14.1%	-0.7%	-7.6%
Manufactura	0.7%	5.0%	1.5%	-2.1%	-1.7%

Fuente: INEI.

Las políticas aplicadas provocaron también el estancamiento de la minería y de la agricultura, actividades en las que el país cuenta con ventajas comparativas. Las restricciones a la inversión extranjera y el intervencionismo estatal en el sector minero a través de Minería Perú generaron una contracción de la inversión minera. Durante la segunda mitad de la década de los setenta se produjo un crecimiento temporal del sector minero con la entrada en operación de algunos grandes proyectos realizados por el Estado y la evolución favorable de las cotizaciones internacionales de la plata y el cobre. No obstante, este crecimiento no pudo mantenerse en el tiempo, debido a la ausencia de un marco atractivo para la inversión extranjera y de políticas neutras que promovieran el desarrollo de las exportaciones. Como consecuencia de ello, durante la década de los ochenta, el desempeño del sector fue negativo, particularmente durante el período 1985-1990, en el que el producto minero cayó a una tasa promedio anual de 7.6%. El balance del período para el sector minero fue negativo, y

4. Durante el período 1970-1975, el déficit económico del sector público no financiero se incrementó de 0.7% a 8.1% del PBI.

se desaprovechó la oportunidad de atraer capitales del exterior y desarrollar una minería competitiva en el nivel internacional.

El desempeño de la agricultura también fue pobre durante este período. La reforma agraria y la intervención del Estado en la comercialización de los principales productos agrícolas desincentivaron la inversión privada y generaron el atraso del campo. La política de comercio exterior en este sector fue inestable; la Empresa Nacional de Comercialización de Insumos (ENCI) promovió importaciones a precios subsidiados durante ciertos períodos, y restringió dichas importaciones para proteger a los productores locales y controlar el deterioro de las finanzas públicas durante los períodos de mayores desequilibrios macroeconómicos. Como consecuencia de estas políticas, durante el período 1970-1990, el sector agropecuario mostró un crecimiento promedio anual de 1%.

Las políticas de sustitución de importaciones no generaron la industrialización del país, sino que más bien crearon una industria débil e incapaz de competir internacionalmente. Las políticas de promoción a las exportaciones no tradicionales promovieron la creación de empresas ineficientes, totalmente dependientes de la ayuda estatal para poder competir internacionalmente. Estas políticas causaron una reducción de la participación de las actividades de transformación en el PBI de 30% en 1970 a 28% en 1990 (Cuadro No. 6). Durante este período se observó un crecimiento importante de las actividades de servicios, provocado por el crecimiento del sector informal, ante la incapacidad de los otros sectores de la economía para absorber la mano de obra excedentaria.

Cuadro No. 6

COMPOSICIÓN DEL PBI POR GRANDES SECTORES
(Estructura porcentual)

	1970	1980	1990
Total	100.0	100.0	100.0
Extractivo	25.2	23.3	24.2
Transformación	30.2	29.3	28.1
Servicios	44.6	47.4	47.7

Fuente: INEI.

Estas políticas redujeron la importancia del comercio exterior en la economía peruana; de esta forma generaron elevados "sobrecostos" a la inversión y a la actividad económica, y afectaron el bienestar de los consumidores. Las exportaciones e importaciones como porcentaje del PBI se redujeron de 34% en 1970 a 24% en 1990. La protección de la industria local y las restricciones a la inversión extranjera desalentaron las inversiones en el sector exportador y afectaron la competitividad internacional de la economía peruana. Las actividades de exportación se vieron severamen-

te afectadas por las restricciones y “sobrecostos” para la importación de los bienes que requerían para sus procesos productivos. En muchos casos, los exportadores no tenían otra alternativa que utilizar productos nacionales de calidad defectuosa y precios muy superiores a los niveles del mercado internacional.

Como consecuencia de estas distorsiones, durante el período 1970-1990, las exportaciones crecieron a una tasa promedio anual de 0.5%, tasa inferior a la experimentada por el PBI durante el período (Cuadro No. 7). En términos reales, en 1990, un peruano exportaba 30% menos de lo que exportaba en 1967, antes de la aplicación de las PSI. El desempeño del sector exportador fue particularmente pobre durante la segunda mitad de la década de los ochenta, cuando se intensificó la aplicación de medidas proteccionistas y se agravaron los desequilibrios macroeconómicos, con lo que se generó una contracción promedio anual de 5% en las exportaciones. Estos resultados se dieron a pesar de que durante este período el gobierno otorgó mayor importancia a la política de promoción de exportaciones a través del CERTEX y otras transferencias estatales.

Asimismo, durante el período 1970-1990, las importaciones mostraron un escaso dinamismo, reflejo del escaso crecimiento que experimentó la economía peruana y de los “sobrecostos” que las políticas proteccionistas impusieron al resto de actividades económicas y a los consumidores para promover, sin éxito, el crecimiento de la industria local. Como consecuencia de estas políticas, la economía peruana no tuvo acceso a los principales avances e innovaciones que se producían en el nivel internacional, con lo cual se rezagó aun más en términos internacionales.

Cuadro No. 7

EXPORTACIONES E IMPORTACIONES
(Crecimiento promedio anual)

	1970-90	1970-75	1975-80	1980-85	1985-90
Exportaciones	0.5%	-1.4%	7.4%	1.0%	-5.0%
Importaciones	-0.1%	7.4%	0.6%	-9.5%	1.0%

Fuente: INEI.

3. La reforma comercial

En 1990 se inició una profunda reforma comercial orientada a integrar la economía peruana a la economía mundial, elevar la eficiencia en la asignación de recursos y promover el crecimiento sostenido del producto y del empleo en el país. Esta reforma adquirió una importancia central en el programa de estabilización y reformas de mercado implementado por el gobierno del presidente Fujimori.

3.1 Los principios de la reforma

La reforma comercial emprendida se sustenta en que la política de comercio exterior más apropiada para una economía pequeña como la peruana es el libre comercio. Esta política permite que un país asigne sus recursos productivos –capital y mano de obra- a las actividades en las cuales goza de ventajas comparativas. El libre comercio permite que un país logre una estructura productiva que maximice el potencial de su producto, y se beneficie del intercambio comercial con otras economías con una distinta dotación de factores, con lo cual se promueve sanamente sus exportaciones y se crea una industria competitiva en el nivel internacional.

A una economía en desarrollo como la peruana, con abundancia de mano de obra y recursos naturales y escasez de capitales, el libre comercio le permite especializarse en las actividades intensivas en el empleo de mano de obra y de sus recursos naturales. Esta política, conjuntamente con un marco atractivo para la inversión extranjera y el libre flujo de capitales externos, promueve un crecimiento más rápido del ingreso per cápita y acelera la convergencia hacia el nivel de ingresos de las economías más desarrolladas.

La exposición y el contacto de las empresas locales con la economía internacional permiten la difusión interna de la tecnología e innovaciones que se producen en el nivel internacional. Éstas se ven obligadas de manera constante a conseguir tecnología de punta y mejorar sus prácticas gerenciales para mantener sus niveles de competitividad. De esta forma, el contacto con la competencia externa les permite generar efectos positivos sobre el resto de la economía, de manera que se establece un efectivo canal de difusión tecnológica y una elevación permanente en la tasa de crecimiento.

Existe la tendencia a pensar que, al incrementar las importaciones y reducir la producción de algunas industrias orientadas al mercado interno, las políticas de libre comercio generan desempleo y afectan el bienestar del país. Todo lo contrario. Estas concepciones se basan en criterios de corto plazo y representan únicamente la visión de las empresas y trabajadores de los sectores protegidos, sin tomar en cuenta el potencial de crecimiento de largo plazo que se genera con la apertura comercial ni los efectos beneficiosos sobre la producción y el empleo en las actividades en las cuales el país es competitivo internacionalmente. Tampoco consideran el mayor bienestar de los consumidores con el acceso a una mayor diversidad de bienes, de mejor calidad y menor precio.

Toda restricción al libre comercio produce una pérdida de bienestar para el país, en la medida que limita las posibilidades de especialización de la economía –lo que genera un uso poco productivo de los recursos- y restringe el acceso de los consumidores a bienes importados –por lo cual se ven obligados a conformarse con productos locales más caros y de menor calidad que no pueden competir internacionalmente-. Las restricciones al comercio generan empresas y trabajadores “privilegiados” y poco productivos, que imponen “sobrecostos” para la inversión y generación

de puestos de trabajo en otras actividades económicas. La protección con que cuentan les permite mantenerse al margen de las innovaciones que se producen en los mercados internacionales; por esta razón, con el tiempo, se promueven empresas ineficientes y poco dinámicas, que requieren de la ayuda estatal para emprender nuevas inversiones. Lejos de incentivar la creación de empleo, las actividades protegidas se convierten en una carga para el resto del país.

Una política de libre comercio exterior es la forma más sana de promover las exportaciones en las actividades en las que el país goza de ventajas comparativas. La introducción de mecanismos de subsidio estatal para incentivar ciertas exportaciones promueve empresas ineficientes que requieren de la ayuda estatal para competir internacionalmente. Estas transferencias distraen recursos fiscales, aportados por todos los contribuyentes, de usos socialmente más productivos. En lugar de promover selectivamente ciertas actividades de exportación, con la consecuente distorsión en la asignación de recursos en la economía, se debe favorecer una mayor eficiencia en todas las actividades, reduciendo la carga tributaria por igual a todos los sectores económicos. De esta forma se desarrollarán naturalmente las actividades en las que el país es más eficiente en el nivel internacional, sin que dicho desarrollo imponga costos a los contribuyentes.

Las políticas proteccionistas y de promoción selectiva de las exportaciones son además una fuente de corrupción y “tráfico de influencias”. Muchos empresarios “rentistas” prefieren utilizar sus recursos para obtener “privilegios” de parte de las autoridades económicas, debido a los altos márgenes con los cuales les permite operar la protección arancelaria y a los beneficios que se obtiene con los subsidios a las exportaciones. Esto genera un efecto negativo en toda la economía, pues los inversionistas reconocen que, para obtener mayores ganancias, deben dedicar su tiempo a tratar de convencer a las autoridades económicas de que les incrementen la protección frente a la competencia externa o subsidien sus exportaciones, y no a elevar la calidad y reducir los costos de sus empresas.

Uno de los aspectos por considerar al definir la política comercial de un país es el nivel y estructura arancelaria. En principio, un país pequeño como el Perú, que carece de capacidad para influir en sus términos de intercambio, debería tener un arancel de 0%. Sin embargo, por motivos fiscales, puede ser necesario establecer temporalmente un nivel arancelario superior. Este nivel debe ser suficientemente bajo como para permitir que la economía compita en los mercados internacionales⁴. En este caso, lo más conveniente es contar con una tasa arancelaria uniforme, que no discrimine entre los distintos sectores de la actividad económica. Esta política neutra evita la introducción de distorsiones que favorecen arbitrariamente –por decisión del

4. Los aranceles tienen el mismo efecto sobre la estructura comercial de un país que un impuesto a las exportaciones. En este sentido, la tasa arancelaria que se establezca por motivos fiscales debe ser suficientemente baja. En caso contrario se desincentivarán las exportaciones.

Estado- el flujo de recursos hacia determinadas actividades, penalizando a otros sectores. Con el establecimiento de aranceles diferenciados se corre uno de los principales riesgos de toda política proteccionista: promover ciertas actividades económicas en desmedro de otras sobre la base de criterios discrecionales, que son totalmente arbitrarios. Los aranceles diferenciados promueven el surgimiento de empresas ineficientes, que pueden subsistir en el mercado únicamente explotando las diferencias entre las tasas arancelarias bajas aplicadas a sus insumos y las más altas correspondientes a su producto final. Desde este punto de vista, desincentivan una mayor inversión en el sector exportador, pues la mayor protección efectiva otorgada a ciertas actividades hace más atractivo producir para un mercado interno menos competitivo que exportar. Asimismo, al promover la importación de insumos y bienes de capital a tasas más bajas, los aranceles diferenciados desincentivan la creación de valor agregado local. Estas políticas promueven también la corrupción y el “tráfico de influencias” y, con ello, que los inversionistas se dediquen a buscar “privilegios”, en lugar de mejorar la eficiencia de sus empresas. El establecimiento de una política de aranceles diferenciados genera incertidumbre entre los inversionistas, pues éstos son conscientes de que en cualquier momento pueden ser afectados adversamente por un cambio en la estructura arancelaria.

La política comercial de un país debe ser, en la medida de lo posible, multilateral y no discriminatoria. Estas características permiten que un país obtenga un mayor bienestar por un intercambio comercial con todo el mundo, sin tener que sacrificar ingresos fiscales mientras tenga que mantener un arancel positivo, ni tener que involucrarse en complejas negociaciones internacionales caracterizadas por su contenido político.

A pesar de las ventajas de las políticas de comercio multilateral, durante la última década diversos procesos de integración comercial han adquirido importancia en el nivel internacional. Estos procesos tienen como objetivo promover el comercio entre un grupo de países a través de menores aranceles al comercio entre los miembros del acuerdo de integración y el establecimiento de un arancel externo común que proteja a sus industrias frente a la competencia de terceros países. Estos acuerdos son beneficiosos para un país en la medida que incentiven un mayor nivel de comercio internacional y no se conviertan en un mecanismo para simplemente desviar el comercio hacia los miembros del acuerdo de integración. En este último caso, los acuerdos de integración tendrán un efecto perjudicial en la eficiencia de la economía, que dificultará el avance en el proceso de reducción arancelaria multilateral.

Las ganancias de bienestar de este tipo de acuerdos serán mayores en la medida que involucren a países con una distinta dotación de factores, con los cuales existan mayores incentivos naturales para comerciar. En cambio, su potencial efecto positivo será significativamente menor cuando involucren a países con una dotación similar de factores, con los cuales no existen grandes beneficios que obtener de una

eliminación de barreras al comercio. En este último caso, los costos de la desviación de comercio podrán superar a los beneficios de un mayor comercio.

El acuerdo de integración puede tener efectos adversos sobre la economía si la estructura del arancel externo común prevista en el acuerdo de integración es más dispersa que la propia. En este caso, la eficiencia en la asignación de recursos se verá afectada por las distorsiones que genera la dispersión arancelaria del acuerdo de integración. Desde este punto de vista representan un retroceso para el logro de una mayor eficiencia en la economía y para el proceso de integración comercial con el mundo. Estos acuerdos de integración pueden también originar una competencia desleal con efectos nocivos en la industria interna en la medida que los otros países del acuerdo empleen desgravaciones arancelarias a la importación de insumos, subsidios y otras transferencias estatales para promover a sus industrias locales. El mantenimiento de estas distorsiones puede revelar una falta de consenso al interior del acuerdo de integración sobre la necesidad de integrarse comercialmente al mundo y, desde este punto de vista, muestran los perjuicios potenciales para el bienestar de un país de mantenerse en un acuerdo con estas características. Desde este punto de vista, generan incertidumbre a los inversionistas y no garantizan el nivel de estabilidad en las “reglas de juego” que se requiere para comprometer inversiones de largo plazo.

Similares problemas se enfrenta con los acuerdos bilaterales de comercio. En este caso, los países partícipes se otorgan mutuas reducciones arancelarias para promover el comercio entre ellos en ciertos sectores. Uno de los principales problemas de estos acuerdos es que, al involucrar economías con distintas estructuras arancelarias, pueden generar problemas de competencia para determinadas actividades en las cuales los insumos se encuentran con menores tasas arancelarias en el socio comercial. Estos problemas son mayores en la medida que las economías tengan aranceles más altos. Estos acuerdos pueden también originar problemas de desviación de comercio. Asimismo, al generar distintos niveles de protección efectiva en determinadas actividades, afectan la neutralidad en la asignación de recursos en las economías. En estos acuerdos, la asignación de recursos se ve nuevamente afectada por criterios altamente subjetivos y arbitrarios, que dependen de factores políticos y de la capacidad de negociación de las partes.

En este sentido, la forma más apropiada de beneficiarse del comercio con otros países es a través de una política de aranceles bajos y uniformes con todos los países. Esta política favorece la integración con el mundo, sin ningún tipo de discriminación, y permite que un país se beneficie libremente del intercambio con todos los países. Las economías de escala, que suelen ser uno de los argumentos que se esgrimen al introducir los acuerdos de integración, pueden ser mejor explotadas en este caso. Esta política es la más clara y transparente para los inversionistas y está menos sujeta a incertidumbres de tipo político, que afectan las inversiones de largo plazo.

3.2 Las reformas efectuadas

Una de las primeras acciones realizadas por el gobierno del presidente Fujimori al iniciar su primer mandato presidencial, fue disponer la apertura de la economía al comercio e inversión extranjera. Esto supuso, entre otros aspectos, la eliminación de las restricciones al comercio exterior, como las prohibiciones a las importaciones, licencias previas de importación, las cuotas, los monopolios en la comercialización de insumos, los requisitos de registro y un sinnúmero de restricciones fitosanitarias y zoonosanitarias, que fueron un obstáculo para alcanzar mayores niveles de competitividad y un sustento de corrupción en diversos niveles del sector público. Estas medidas fueron complementadas con la eliminación de todo tipo de privilegios, sistemas preferenciales y mecanismos discriminatorios, como los monopolios, subsidios y precios artificiales, con el propósito de fomentar la eficiencia y la competencia. En el Anexo No. 1 se detallan las principales medidas de política comercial adoptadas durante el período 1991-1998.

Un aspecto relevante de la reforma comercial, y quizás el elemento más exitoso dentro de los cambios estructurales que se han verificado en la economía peruana a partir de 1990, es la política arancelaria implantada por el gobierno. Como medida inicial se eliminó la dispersión arancelaria existente y se redujo los niveles de las tarifas arancelarias. Así, entre 1991 y 1998, se pasó de una estructura arancelaria de 39 niveles entre 56% y 84% -con un promedio ponderado de 44%- a una estructura de tan sólo 2 niveles (12% y 20%), con un promedio ponderado de 13.1%.

Un factor importante para la facilitación del comercio exterior fue el desarrollo de un programa de reformas de la Superintendencia Nacional de Aduanas (SUNAD), iniciado en 1991 con el fin de modernizar a esta institución y elevar su eficiencia. Esta reforma convirtió a una de las instituciones públicas más burocráticas y corruptas durante la década de los ochenta en una institución moderna y eficiente.

Dentro de este proceso de reformas, el gobierno ha realizado un continuo esfuerzo por perfeccionar la legislación aduanera, a través de la aprobación de medidas tendientes a la simplificación y agilización de los procedimientos para las operaciones de comercio exterior, con lo cual se redujo el ámbito de control y la discrecionalidad del funcionario aduanero. La reforma permitió disminuir el tiempo de despacho de un promedio de 15 días a 2 horas.

Asimismo, se redujeron los costos y las tarifas en los servicios de comercio exterior gracias a la delegación de responsabilidades al sector privado (agentes de aduana, almacenes aduaneros, bancos). Además, se estableció un procedimiento especial que permite el despacho antes de la llegada de la mercancía al país, lo que supuso una valiosa disminución de costos para los usuarios. Como consecuencia de estas reformas se estima que el costo aduanero de importar un contenedor de 20

pies se redujo de US\$240 a US\$110 entre 1990 y 1995. En el Anexo No. 2 se detalla el proceso de reformas que se realizó en SUNAD.

Adicionalmente, se aprobó una serie de medidas que promueven el dinamismo de las exportaciones peruanas. De enorme importancia para la reactivación exportadora peruana han sido la reducción de impuestos y la simplificación tributaria, incluida la eliminación del impuesto a las exportaciones que llegó a representar un costo de US\$55 millones para los exportadores. Se estima que, por concepto de devolución del IGV a los exportadores, éstos reciben en promedio US\$250 millones anuales. Estas medidas tributarias disminuyeron los costos de los productores nacionales y evitaron que compitieran en condiciones desfavorables en el mercado internacional. Cabe señalar que anteriores gobiernos no sólo mantenían altísimas y complicadas estructuras tributarias, sino que gravaban directamente a las exportaciones con impuestos de hasta 17% en el caso de los productos tradicionales.

Igualmente significativo ha sido el establecimiento del sistema simplificado de restitución de derechos arancelarios (*drawback*), que permite a los exportadores que utilizan insumos importados recibir un 5% del valor FOB de sus ventas al exterior. Esta medida reduce el “sobrecosto” que implica el pago de impuestos a la importación de insumos necesarios para la producción de la oferta exportable. Asimismo, se perfeccionó el régimen de admisión e importación temporal y reposición de mercancías en franquicia. La reforma aduanera, así como el perfeccionamiento del régimen de admisión temporal, entre otras medidas, ha reducido de manera eficiente los costos de los exportadores peruanos. En el Anexo No. 3 se detallan ésta y otras medidas que buscan fomentar las exportaciones.

3.3 La política de integración comercial

3.3.1 GATT

La política comercial peruana tiene como objetivo promover la integración de la economía peruana a la economía mundial. En este sentido, durante la década de los noventa, el Perú respaldó plenamente el fortalecimiento del GATT y la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), como mecanismos para fomentar la liberalización del comercio en el nivel multilateral, y participó activamente en las negociaciones para liberalizar el comercio mundial en distintos sectores. Esta posición contrastó claramente con la que se mantuvo durante la década de los setenta y los ochenta, cuando el país aplicaba políticas de sustitución de importaciones y políticas macroeconómicas expansivas. Los avances que se logren en la liberalización comercial en el nivel mundial permitirán al Perú continuar beneficiándose del acceso a otros mercados.

3.3.2 Grupo Andino

En lo que respecta al Grupo Andino (GRAN), desde 1990 la posición del Perú ha consistido en apoyar la integración subregional, en la medida que este proceso tenga como objetivo final integrar eficientemente a las economías de la región a la economía mundial, mediante el establecimiento de un arancel externo común con tasas bajas y sin dispersión. El Perú ha reconocido la importancia de lograr un acuerdo de integración que promueva mayores niveles de comercio entre los países miembros, siempre que no se pierda de vista que el objetivo de la política comercial del GRAN debe ser lograr un mayor flujo comercial con el mundo.

El avance del proceso de integración del GRAN hasta la fecha ha sido sumamente lento debido a las dificultades que se han presentado para acordar un arancel externo común y liberalizar el comercio entre los países miembros. Estas dificultades han evidenciado la falta de consenso al interior del GRAN en lo que respecta a los objetivos de la integración subregional. Durante los últimos años, la posición mayoritaria de los países miembros ha sido la de mantener un arancel externo común escalonado y permitir a los países miembros establecer medidas de excepción –como listas de excepciones, tratamientos preferenciales y listas de bienes no producidos con diferimiento en la aplicación del arancel– para otorgar protección adicional a sus industrias.

Desde 1990, el nivel y dispersión del arancel externo común teórico se ha reducido sustancialmente⁵. Actualmente el arancel teórico tiene tres niveles: 5%, 10% y 15%. Sin embargo, en la práctica, la mayor parte de países del GRAN mantiene una estructura arancelaria más dispersa que la establecida en el arancel externo común, debido a las múltiples exoneraciones que establecen para la importación de insumos y bienes de capital⁶.

La posición del Perú ha sido consistente con la reforma comercial efectuada desde principios de la década de los noventa y discrepante con la de la mayoría de países miembros. Dicha posición se basa en el establecimiento de un arancel externo común con una estructura más plana, sin tanta dispersión, que promueva una integración más eficiente a la economía mundial. Al mismo tiempo, el Perú ha intentado evitar que se introduzcan medidas adicionales de protección a la industria o de promoción de las exportaciones que generen competencia desleal entre las economías de

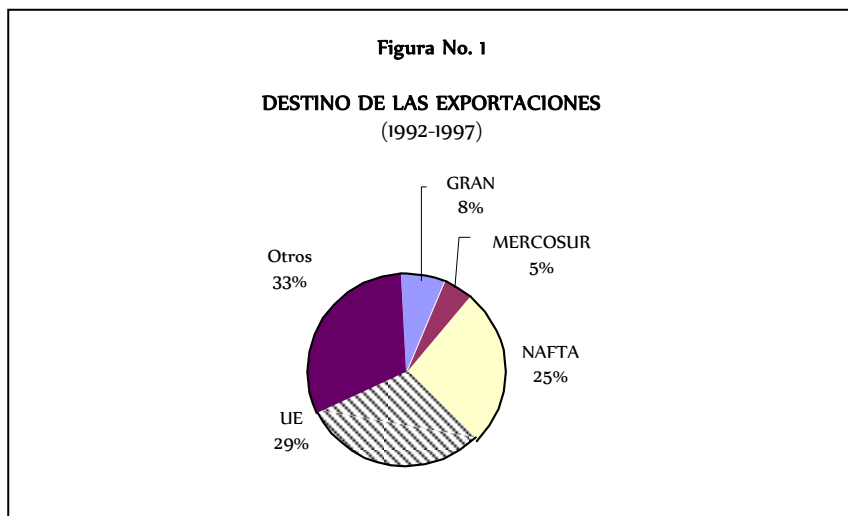
5. En febrero de 1990, el número de los niveles arancelarios se redujo de 19 a 7 y el techo, de 110% a 50%. En noviembre de ese año se estableció un arancel externo de 6 niveles (0, 5, 10, 15, 20, 30). Un año después se eliminaron las tasas de 0% y 30% y se dispuso que, a partir de 1993, estaría vigente un arancel de 3 niveles (5, 10, 15).

6. Por ejemplo, mientras que en el arancel externo común teórico sólo el 7.7% de las partidas arancelarias se gravan con un arancel de 5%, en Colombia y Venezuela este porcentaje ha sido 37%, mientras que en Ecuador, 46.6%.

la región, y distorsionen la eficiencia en la asignación de recursos. La posición peruana se sustenta en que el objetivo prioritario debe ser incrementar el comercio de los países de la región con el mundo y que se debe evitar utilizar el acuerdo de integración como un pretexto para proteger a las economías de la región de la competencia externa.

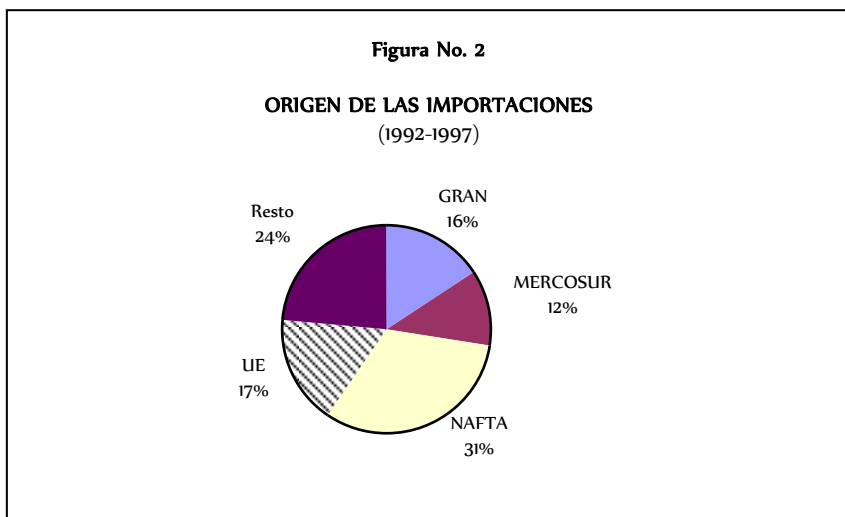
Debido a estas discrepancias, la Decisión 321 del GRAN autorizó al Perú a suspender temporalmente la aplicación del programa de liberación comercial intrarregional y a celebrar acuerdos bilaterales con los países miembros con arancel cero. En virtud de esta decisión, el Perú concluyó un acuerdo con Bolivia que liberalizó totalmente el comercio entre los dos países. En 1997, el GRAN emitió la Decisión 414 mediante la cual se estableció un cronograma de liberación comercial gradual del comercio entre el Perú y el GRAN, que culminará en el año 2005 con la liberación total del comercio. En lo que respecta a la aplicación del arancel externo común, el Perú está autorizado a mantener su arancel nacional. El Perú se ha mantenido además como observador en las negociaciones para la zona de libre comercio y la armonización de políticas macroeconómicas, así como en las negociaciones con terceros países y reuniones relacionadas con el arancel externo común.

Las figuras siguientes muestran que los beneficios potenciales de un acuerdo de integración comercial entre el Perú y los países del GRAN son limitados, pues el comercio entre la subregión y el Perú no es tan activo. Esto no debería llamar la atención, pues se trata de economías con una dotación de factores y niveles de desarrollo similares. Según se observa, únicamente el 8% de las exportaciones peruanas durante el período 1992-1997 se dirigieron al GRAN. Este nivel es comparativamente bajo en relación al porcentaje de las exportaciones a los países del NAFTA (25%) y la Unión Europea (29%). El porcentaje de las exportaciones totales que se dirigió al MERCOSUR tampoco es significativo.



Las importaciones provenientes del GRAN, aun cuando superiores a las exportaciones a este mercado, tampoco han sido significativas para el Perú. Según se observa en el Gráfico No. 2, las importaciones del GRAN representaron el 16% de las importaciones totales. Nuevamente, las importaciones provenientes de los países que conforman el NAFTA fueron las más significativas, con una participación de 31% en el total de importaciones. Los beneficios para la economía peruana de un acuerdo comercial con los países del NAFTA serían significativamente mayores.

Los beneficios del GRAN para la economía peruana no han sido tan claros. Una parte importante del crecimiento del comercio intrarregional se ha concentrado en partidas que antes de ser desgravadas eran importadas de terceros países. Éste ha sido el caso de los combustibles, productos que fueron incluidos dentro del programa de liberación comercial correspondiente a las partidas con un arancel externo común de 10%. La desviación de comercio de combustibles desde terceros países hacia Venezuela generó una pérdida fiscal anual para el Perú de aproximadamente US\$80 o US\$90 millones, que fueron transferidos a los productores venezolanos sin un mayor beneficio para la economía peruana. La importante pérdida fiscal originada por la desviación de comercio obligó al Perú a retirar a los combustibles del programa de liberación comercial.



Asimismo, el Perú ha enfrentado los problemas que se presentan para la aplicación del arancel externo común a través de los acuerdos de liberación comercial con otros miembros del GRAN. En este caso, los países con los cuales ha celebrado estos acuerdos, con excepción de Bolivia, mantienen una estructura arancelaria dispersa con menores tasas para sus insumos y bienes de capital, las cuales generan una competencia desleal contra los productores nacionales. Esto ha obligado al Perú a exigir requisitos más estrictos sobre las normas de origen.

Estos problemas muestran las dificultades que enfrentará el Perú a medida que continúe avanzando en la aplicación del programa de liberación comercial intrarregional. Las diferencias en las estructuras arancelarias del resto de países miembros y el Perú generarán problemas de competencia desleal para la industria peruana. Asimismo, el potencial de desviación de comercio y el costo fiscal asociado a la misma aumentarán a medida que se avance en el programa. Estos costos potenciales deberán ser evaluados por el gobierno peruano, tomando en cuenta que los beneficios potenciales con el GRAN para el Perú son reducidos debido a que la similitud de estas economías limitará las oportunidades naturales de comercio. La importancia que el mercado peruano ha adquirido para otros países del GRAN durante los últimos años revela que en estos países existen subsidios y transferencias estatales a la industria.

Los avances logrados en la reforma comercial en el Perú sugieren que éste no debe apoyar un proceso de integración en el que no exista una voluntad clara de los países miembros a insertarse eficientemente a la economía mundial, sobre la base del desarrollo de las actividades en las cuales cuenta con ventajas comparativas. Cualquier combinación de políticas integracionistas que promuevan artificialmente el desarrollo de actividades no competitivas en el nivel internacional a través de políticas similares a las de la sustitución de importaciones, representa un retroceso para los objetivos de la reforma comercial peruana de lograr una estructura productiva más eficiente. Estos costos deberán ser comparados con los escasos beneficios potenciales que obtendrá la economía peruana al integrarse con economías con las cuales las oportunidades de comercio potencial serán limitadas.

3.3.3 Otros acuerdos de integración

El Perú ha realizado negociaciones de integración comercial con diversos países y bloques del mundo, entre las que destaca el ingreso, en noviembre de 1998, al grupo de países de la Cooperación Económica del Asia-Pacífico. Este grupo abarca más de la mitad del PBI y comercio mundial y está compuesto por el líder económico mundial, Estados Unidos, y otros países de alta eficiencia y apertura mundial como Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Singapur, Japón, entre otros. Este grupo incluye en América Latina sólo a Chile, México y Perú, debido a la mayor apertura de sus economías.

Además, el Perú ha firmado acuerdos comerciales bilaterales entre los que destaca el realizado con Chile, sin duda el país de mayor eficiencia y dinamismo económico de la región latinoamericana.

4. *La reforma comercial peruana y las reformas regionales*

El proceso de apertura comercial en el Perú ha sido precedido y acompañado por reformas similares en toda la región latinoamericana. Luego de la crisis de la deuda externa a comienzos de los ochenta, las economías de América Latina desecharon sucesivamente el modelo de sustitución de importaciones y, en distinto grado, iniciaron el desmantelamiento de una serie de mecanismos que dificultaban el libre comercio internacional. En el Cuadro No. 8 puede apreciarse cómo se llevó a cabo un proceso gradual de reducción en los niveles arancelarios y paraarancelarios en América del Sur.

Cuadro No. 8

ARANCEL PROMEDIO PONDERADO Y PARAARANCELES
(Porcentaje)

País	1984-87	1988-90	1991-93
Argentina	38.6	26.8	16.6
Bolivia	19.5	16.5	n.d.
Brasil	75.2	28.4	16.9
Chile	20.2	18.3	21.2
Colombia	73.7	43.5	11.7
Ecuador	39.1	37.4	10.2
Paraguay	63.6	n.d.	12.9
Perú	63.0	68.0	18.0
Venezuela	31.4	31.4	16.2

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (1997).

Durante los dos primeros períodos, se observó cómo todos los países redujeron su protección arancelaria y paraarancelaria, con excepción de Venezuela, que no realizó mayores alteraciones, y del Perú, que incluso elevó su nivel de protección. Durante el período 1991-1993, el Perú inició sus reformas de apertura y recuperó gran parte del tiempo perdido respecto al resto de países de la región.

Sin embargo, las tasas arancelarias no dan una idea completa sobre el nivel de protección comercial de un país, ya que existen medidas no arancelarias mucho

más restrictivas y perniciosas, como las cuotas, las licencias o las prohibiciones. En el Cuadro No. 9 se aprecia la evolución de la incidencia de este tipo de medidas en el comercio exterior de los países sudamericanos.

Así, se observa la elevada incidencia de estas medidas sobre todo en los primeros períodos. En este sentido, las reducciones más dramáticas se iniciaron principalmente en el último período, donde destaca la realizada en el Perú. El gobierno peruano decidió eliminar completamente este tipo de restricciones, en una saludable decisión sin precedentes en el continente.

Cuadro No. 9

INCIDENCIA PONDERADA DE LAS MEDIDAS NO ARANCELARIAS
(Porcentaje)

País	1984-87	1988-90	1991-93
Argentina	21.2	29.6	3.1
Bolivia	32.1	3.5	n.d.
Brasil	44.1	22.2	14.3
Chile	16.1	20.7	0.4
Colombia	76.9	80.4	2.3
Ecuador	51.0	52.2	n.d.
Paraguay	22.5	n.d.	4.6
Perú	n.d.	20.0	0.0
Venezuela	46.1	11.7	2.8

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (1997).

Otra forma de apreciar el nivel de distorsiones al comercio exterior que experimenta una economía, es a través del análisis de la dispersión arancelaria y paraarancelaria. Una elevada dispersión denota un régimen con reglas desiguales hacia distintos sectores y, por lo tanto, distorsiones en la asignación de recursos. En tal sentido, como se puede observar en el Cuadro No. 10, el Perú, al reducir sus niveles arancelarios de 56 a 2, consiguió disminuir su nivel de dispersión de uno de los más elevados en la región, a uno de los más bajos después de los registrados en Chile y Bolivia.

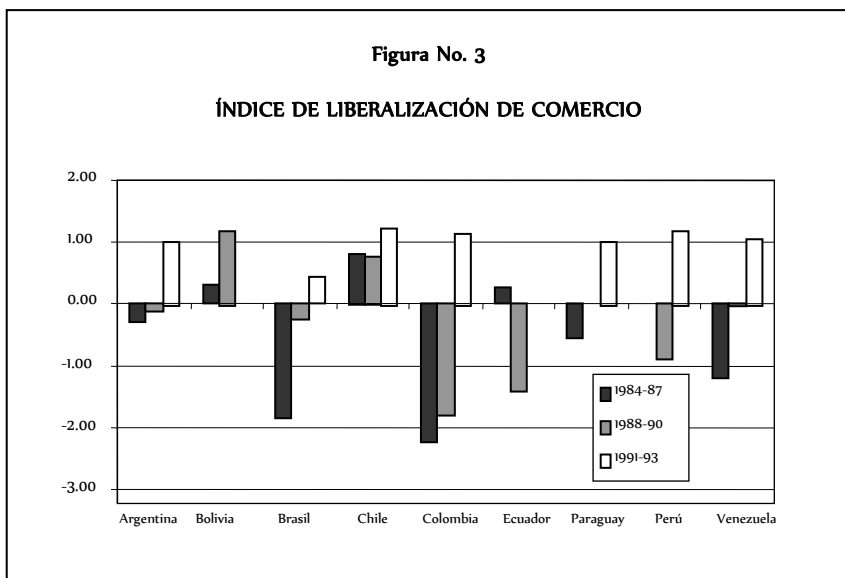
Cuadro No. 10

DESVIACIÓN ESTÁNDAR DE ARANCELES Y PARAARANCELES

País	1984-87	1989-90	1991-93
Argentina	21.0	15.0	7.0
Bolivia	4.5	2.0	1.0
Brasil	30.0	23.0	15.0
Chile	2.0	1.0	1.0
Colombia	17.0	16.0	6.0
Ecuador	39.0	29.0	6.0
Paraguay	15.0	14.0	8.0
Perú	26.0	25.0	4.0
Venezuela	30.0	24.0	6.0

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (1997).

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha elaborado un índice de comercio en el cual pondera las medidas realizadas en cuanto a apertura comercial; se asignan mayores valores a aquellos países que más han conseguido abrirse al mundo, y menores valores a aquellos que han elevado sus niveles de protección. Los resultados se presentan en la Figura No. 3:



Luego de un período (1988-1990) en el que se acentuó la ya considerable protección que caracterizó al modelo de sustitución de importaciones, el Perú inició un

significativo proceso de apertura. Los índices del BID demuestran cómo este proceso ha sido uno de los más efectivos en América del Sur, sólo superado por la apertura realizada en Chile. Asimismo, se puede observar como este último ha sido el país que ha efectuado el más grande y constante esfuerzo por reducir sus niveles de protección, con los ya conocidos efectos sobre su economía.

5. *Los resultados de la reforma comercial*

La apertura comercial ha sido uno de los principales componentes de las reformas estructurales iniciadas en los noventa. Éstas han permitido una notable recuperación en el crecimiento económico, sustentado principalmente por la inversión privada y el dinamismo de las exportaciones. Así, para el período 1990-1997, la tasa de crecimiento anual superó el 5%, tasa sustancialmente más alta que el promedio de 1% registrado entre 1970-1990.

Cuadro No. 11

CRECIMIENTO SECTORIAL
(Tasas promedio anual)

	1990-97	1990-92	1992-97
PBI	5.2%	0.6%	7.0%
Agropecuario	4.9%	-2.5%	7.8%
Pesca	2.2%	1.3%	2.5%
Minería	2.8%	-1.8%	4.7%
Manufactura	5.2%	1.8%	6.6%
Construcción	10.8%	2.0%	14.3%
Comercio	6.2%	1.7%	8.0%
Otros servicios	4.3%	0.9%	5.6%

El efecto de las reformas en el crecimiento puede verse más claramente si se excluyen del análisis los primeros años del programa, durante los cuales se eliminaron una serie de distorsiones introducidas bajo el modelo anterior. Así, en el período 1992-1997, la economía peruana creció a una tasa de 7% promedio anual.

En el Cuadro No. 11 se aprecia cómo la apertura económica y el resto de reformas estructurales permitieron la reactivación de los principales sectores de la economía. Tras el período de estabilización, el sector agropecuario logró una tasa de crecimiento mayor a la del resto de sectores, con lo cual demostró que fue uno de los sectores más afectados por la aplicación del modelo anterior. La apertura comercial permitió tasas de crecimiento industrial mayores a las registradas durante el período de sustitución de importaciones. La tasa de crecimiento del sector manufacturero

entre 1990 y 1997 fue mayor al 5% promedio anual, cifra que llegó al 6,6% si observamos el período 1992-1997.

En el Cuadro No. 12 se puede apreciar cómo la apertura comercial ha posibilitado el incremento de la participación porcentual del sector transformador en la economía peruana. Así, tras dos décadas de contracción de las actividades transformadoras en la estructura productiva peruana, durante los últimos 7 años, se ha incrementado significativamente la participación del sector de transformación en el PBI.

Cuadro No. 12

COMPOSICIÓN DEL PBI POR GRANDES SECTORES
(Estructura porcentual)

	1990	1992	1997
Total	100.0	100.0	100.0
Extractivo	24.2	23.2	22.3
Transformación	28.1	28.8	31.2
Servicios	47.7	48.0	46.5

Fuente: BCRP.

Al reducir el nivel y dispersión arancelaria, junto a otras medidas de protección, el aparato productivo peruano pudo acceder a bienes y servicios necesarios para incrementar su nivel de productividad. Asimismo, los consumidores nacionales vieron incrementado su nivel de vida al reducirse los precios de los bienes de consumo importados, debido no sólo a la nueva política arancelaria, sino también a la eliminación de prohibiciones y monopolios en la importación y comercialización de alimentos y otros productos. Esto también posibilitó una disminución en el costo real de la mano de obra, e hizo aun más eficiente el proceso productivo. En el Cuadro No. 13, se aprecia cómo, tras la liberalización del comercio, la economía peruana ha podido incrementar su abastecimiento de productos del exterior.

Cuadro No. 13

EXPORTACIONES E IMPORTACIONES
(Crecimiento promedio anual)

	1990-97	1990-92	1992-97
Exportaciones	8.2%	5.3%	9.3%
Importaciones	11.5%	10.9%	11.8%

Fuente: BCRP.

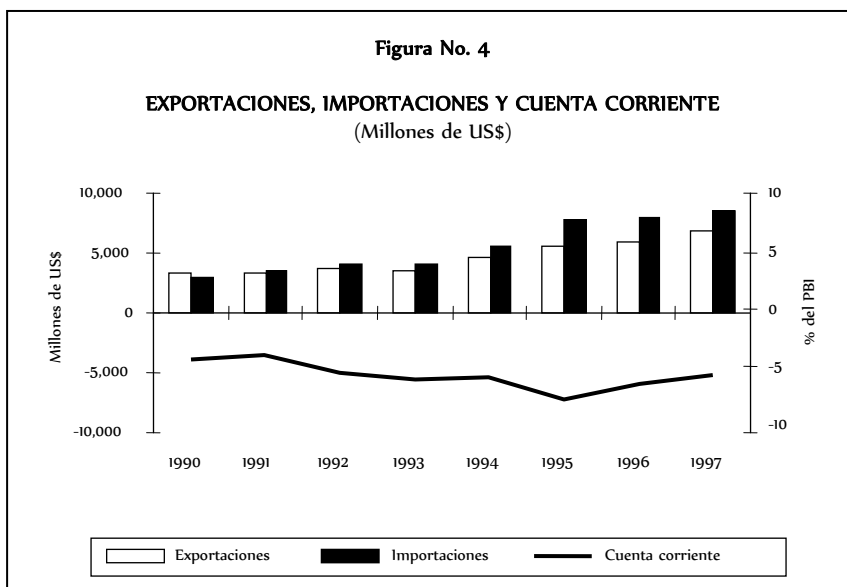
Esta misma reducción en los costos de abastecimiento externo, junto al ingreso de inversión extranjera, ha permitido la dinamización del sector exportador. En términos reales, las exportaciones han crecido a un nivel superior al del resto de la economía, muy por encima de las tasas registradas en el período 1970-1990. Cabe destacar que las exportaciones no tradicionales mostraron un importante dinamismo en el período 1993-1997, con un crecimiento promedio de 16.2%, lo que refleja los importantes avances en términos de competitividad internacional de la economía peruana.

Cuadro No. 14

EXPORTACIONES
(US\$ millones y porcentaje)

Año	Tradicionales		No tradicionales	
	Monto	Crecimiento	Monto	Crecimiento
1991	2,359	4.43%	994	0.51%
1992	2,562	8.61%	966	-2.82%
1993	2,318	-9.52%	1,016	5.18%
1994	3,162	36.41%	1,215	19.59%
1995	3,990	26.19%	1,445	18.93%
1996	4,213	5.59%	1,590	10.03%
1997	4,692	11.37%	2,043	28.49%

Fuente: BCRP.



A pesar de las elevadas tasas de crecimiento registradas por las exportaciones, la economía peruana ha experimentado un déficit en la balanza comercial y en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Al respecto cabe recordar que la meta principal de la política comercial no debe ser el mantenimiento de un superávit en la balanza comercial. Por el contrario, las economías que inician su proceso de crecimiento muestran un déficit en cuenta corriente que refleja las mayores inversiones que requiere llevar a cabo para modernizar su aparato productivo y la importación de insumos para la reactivación económica. Este proceso puede ser insostenible en el largo plazo cuando la inversión es improductiva y realizada en un ambiente poco competitivo, como fue el caso de la economía peruana durante los años de PSI, pero es saludable cuando tiene lugar dentro de una economía de mercado abierta, sin distorsiones en el sistema de precios.

Lo importante es mantener un ambiente propicio para la inversión extranjera y que la magnitud del déficit no sea excesiva en relación a la capacidad de pago futura de la economía. En el caso peruano, puede verse que han existido algunos años –como 1995– en los que dicho déficit se elevó significativamente, pero que fueron seguidos por una inmediata tendencia decreciente. Otros factores que demuestran la salud del proceso de crecimiento peruano son la composición de la inversión extranjera (con más del 80% en capitales de largo plazo) y la estructura de las importaciones que, como se aprecia en el Cuadro No. 15, incluyen en su mayoría importación de insumos y bienes de capital para el proceso productivo. Esto ha contribuido a que el crecimiento en las importaciones sea seguido de manera similar por el crecimiento en las exportaciones. El dinamismo en ambas, importaciones y exportaciones, permite que el sector de comercio exterior llegue a representar un 30% del PBI, tras haber representado tan sólo un 25% en 1990. Por lo general, se sugiere que una economía pequeña como la peruana debe contar con un sector externo que equivalga a 40% del PBI, para incrementar adecuadamente su productividad.

Otro de los problemas estructurales del Perú, cuya evolución está netamente ligada a la definición del modelo comercial, es el centralismo económico. Si un país decide implantar un modelo comercial hacia adentro, las fuerzas del mercado harán que la producción se oriente a las únicas zonas en las que se podrán aprovechar economías de escala. Al aplicarse tal régimen comercial en el Perú, las mayores empresas se instalaron en Lima, junto con sus proveedores y con población directa e indirectamente empleada. De esta forma, en 1990, cerca de la mitad de la producción se encontraba localizada en Lima, mientras que alrededor de un tercio de la población vivía en esa ciudad, esto a pesar de una serie de políticas de distorsión de precios en supuesto beneficio de las ciudades fuera de Lima.

Cuadro No. 15

COMPOSICIÓN DE LAS IMPORTACIONES
(Estructura porcentual)

	1990-97	1997
Bienes de consumo	22.1	22.3
Insumos	42.1	40.2
Bienes de capital	30.1	32.9
Otros bienes	5.7	4.6

Fuente: BCRP.

Cuadro No. 16

COMPOSICIÓN REGIONAL DEL PBI
(Estructura porcentual)

	1990	1992	1996
PBI	100.0%	100.0%	100.0%
Lima y Callao	47.7%	47.9%	44.2%
Resto del país	52.3%	52.1%	55.8%

Fuente: INEI.

Al modificarse la orientación del modelo comercial, el desarrollo económico ya no está supeditado al tamaño de los mercados internos, sino a la existencia de actividades mundialmente competitivas en todo el país. Así, las actividades exportadoras suelen dispersarse por casi todo el territorio, con enormes beneficios redistributivos. En el Cuadro No. 16 se puede apreciar cómo, durante los primeros años del despegue económico, Lima vio reducida su participación en la producción nacional de 47.9% en 1992, a 44.2% en 1997. Similares resultados se han observado en países como Chile, que cambiaron su orientación comercial de adentro hacia fuera. Sin embargo, hay que tener claro que una descentralización económica sostenida depende también de una adecuada provisión de infraestructura y servicios públicos en las distintas regiones. En este sentido, para lograr una mayor descentralización económica es indispensable promover una mayor participación privada en la inversión en infraestructura, que permite a las distintas regiones emplear sus factores productivos e integrarse al resto de la economía y al comercio mundial. De esta forma se podrá generar mayores niveles de empleo, y lograr una mejora continua de los niveles de ingreso de la población de estas regiones, así como una disminución de los niveles de pobreza.

6. Reformas pendientes

A pesar de haberse logrado avances importantes en la reforma comercial, la estructura arancelaria del país es aún demasiado alta y dispersa. El elevado nivel de aranceles y sobretasas sigue distorsionando la asignación de recursos en las actividades más competitivas e introduciendo sobrecostos a los exportadores. La discrecionalidad arancelaria continúa supeditando el funcionamiento de la economía a las presiones de diversos grupos de poder. El proteccionismo inhibe la inversión nacional y extranjera al introducir mayores y más erráticos costos a los productores. Para alcanzar el objetivo de que la economía peruana sea competitiva y logre niveles de comercio exterior equivalentes al 40% del PBI, se debe continuar reduciendo y formando los aranceles, eliminar el proteccionismo en el agro y ejecutar los diversos procesos de integración comercial de manera compatible con la política general de apertura y libertad económica.

La reciente crisis financiera internacional ha puesto de manifiesto la falta de flexibilidad de la economía peruana para adaptarse a las nuevas condiciones del mercado internacional. Ello se explica, en parte, porque la política comercial peruana mantiene aún un elevado nivel y dispersión arancelaria, y porque la ineficiencia del aparato estatal obliga a mantener una alta carga impositiva que encarece el costo de la mano de obra y afecta el desarrollo de las actividades de exportación.

Una economía pequeña como la peruana debe conseguir una integración plena con la economía internacional para no ver restringida sus posibilidades de crecimiento por el reducido tamaño del mercado interno. Técnicamente es recomendable imponer un arancel cero sin ninguna dispersión. Este objetivo se ve entorpecido por las necesidades de recaudación del fisco en el corto plazo. Sin embargo, en el mediano plazo, es necesario reformar el régimen tributario para depender menos del arancel externo como instrumento de recaudación fiscal.

De esta forma se podrá reducir y uniformar aun más el arancel para lograr, antes del año 2005, un arancel plano no mayor al 5%. La mayor parte de dicha reducción debe ser realizada durante los primeros años del siguiente gobierno, en los cuales no sólo se contará con un mayor poder político, sino que se gozará de una economía en reactivación, lo cual otorgará mayores grados de libertad para reducir los ingresos tributarios generados por el arancel.

No debemos olvidar que, si bien el Perú avanzó rápidamente en la implementación de su reforma comercial durante la primera mitad de la década de los noventa, otras economías en desarrollo tienen ambiciosos planes para prácticamente eliminar sus aranceles en los próximos años e integrarse plenamente a la economía mundial. El Perú debe continuar disminuyendo su nivel y dispersión arancelario y elevar sus niveles de comercio si desea desarrollar una economía dinámica y eficiente con adecuados niveles de empleo.

Asimismo, es indispensable iniciar la reforma pendiente en el sector agrario. Si bien esta actividad ha crecido a tasas saludables, tal dinamismo se basa en el despegue

del resto de la economía y en la existencia de enormes ventajas comparativas. Aún no se ha aprovechado el potencial de generación de empleo y de inversiones del agro, pues en este sector las reformas de mercado han sido muy limitadas. En particular, la política comercial en este sector mantiene elevados niveles de protección con elevados aranceles y sobretasas a la importación de diversos productos, que generan ineficiencias y desalientan el ingreso de nuevos inversionistas al sector. La eliminación de estas distorsiones beneficiará a los productores del campo -que representan un 30% de la población peruana-, a los sectores de menores recursos -que no pueden darse el lujo de pagar mayores precios por sus alimentos-, y generará un mayor dinamismo en la economía.

Similares políticas de distorsión de precios, como son la existencia de los CETICOS, deben ser eliminadas en el largo plazo. Aun cuando tales políticas buscan compensar a ciertas regiones por sus carencias en cuanto a infraestructura y otros "sobrecostos", el gobierno debe enfocarse en atacar las causas reales de las desventajas productivas y desechar la promoción regional y de exportaciones con medidas artificiales e insostenibles.

Finalmente, se debe prestar atención al proceso de integración económica del Perú con otros países o bloques. Con excepción de Bolivia, los países miembros del GRAN cuentan con regímenes comerciales inferiores al peruano y con un elevado nivel de intervencionismo estatal en sus economías. Los acuerdos con países que cuentan con altas y dispersas estructuras arancelarias deben estar supeditados a los objetivos básicos de la política de apertura comercial del Perú. Estos mismos preceptos deben considerarse al negociar con el MERCOSUR y otros "bloques comerciales" que buscan el aislamiento dentro de sus fronteras.

Por el contrario, el Perú debe seguir viendo con optimismo el proceso de integración con los países del APEC, los cuales buscan la liberalización del comercio y las inversiones en el largo plazo. Asimismo, APEC representa un grupo de presión para la eliminación de políticas intervencionistas y para el fortalecimiento institucional de las entidades de gobierno. En este sentido, lo más conveniente para la economía peruana es continuar reduciendo el nivel y dispersión de los aranceles para promover la integración de la economía peruana a la economía mundial.

7. Conclusiones

Hasta 1990, la política comercial peruana se caracterizó por su elevado nivel de proteccionismo y sesgo antiexportador, con una proliferación de prohibiciones y restricciones a las importaciones, medidas de promoción selectiva a determinadas actividades económicas y una estructura arancelaria con 39 tasas que fluctuaban entre 10% y 84%. Estas políticas, conjuntamente con la inestabilidad macroeconómica y el excesivo intervencionismo estatal, fueron la principal causa de la grave crisis económica que afectó a la economía peruana a fines de la década de los ochenta.

En 1990 se inició una profunda reforma comercial orientada a integrar la economía peruana a la economía mundial, elevar la eficiencia en la asignación de recursos y crear las condiciones para el crecimiento sostenido del producto y del empleo sobre la base del aprovechamiento de las ventajas comparativas del país. Estas reformas se basaron en el principio de que una economía pequeña como la peruana necesita una mayor apertura comercial para incrementar su productividad y acceder a los avances e innovaciones que se producen en el nivel internacional.

Las reformas efectuadas eliminaron todas las prohibiciones y restricciones al comercio así como las políticas de promoción selectiva de sectores económicos, con el fin de erradicar la intervención del Estado en la asignación de recursos. Se estableció una estructura arancelaria de baja dispersión, con dos niveles de 25% y 15% que, posteriormente, se redujeron a 20% y 12%, respectivamente. Únicamente en el sector agrícola se mantuvo un esquema de protección a través de sobretasas a la importación. Estas medidas fueron complementadas con una reforma aduanera que elevó significativamente la eficiencia del despacho mediante la simplificación de procedimientos y la delegación de funciones al sector privado.

Los efectos de la apertura comercial sobre la economía han sido sumamente positivos. Durante el período 1993-1997 se observó un crecimiento del producto de 7% y una expansión de las exportaciones de 8%, con un incremento de 14% de las actividades no tradicionales.

A partir de 1998, la economía peruana se ha visto afectada por los efectos del fenómeno de "El Niño" y la crisis financiera internacional. Estos eventos han puesto de manifiesto la falta de flexibilidad de la economía peruana para adaptarse a estos "shocks" externos, así como la debilidad y falta de competitividad del aparato productivo nacional. Para facilitar el ajuste de la economía peruana a las nuevas condiciones internacionales se requiere profundizar la reforma comercial, para lo cual se debe establecer un cronograma de reducción del nivel y dispersión del arancel, con el fin de lograr un arancel "flat" de 5% en el año 2005. Asimismo, es imprescindible eliminar todos los mecanismos de protección aún vigentes en el agro, que inhiben la inversión privada en este sector y el desarrollo de productos en los que el Perú es competitivo en el nivel internacional. Igualmente, debe eliminarse los mecanismos de promoción selectiva de actividades específicas y regiones, como los CETICOS, y priorizarse la eliminación de "sobrecostos" y "cuellos de botella" originados por el Estado, que afectan el desarrollo de la actividad económica en general. Finalmente, el Perú debe continuar un proceso de integración con países y "bloques comerciales" que muestren un claro compromiso con la apertura comercial e integración con el mundo, respetando los lineamientos básicos del modelo comercial peruano.

Anexo No. 1**PRINCIPALES MEDIDAS DE LA REFORMA COMERCIAL 1991-1998****1991**

Durante 1991, el gobierno introdujo un ambicioso programa de reformas, uno de cuyos principales componentes fue la reforma comercial orientada a eliminar las distorsiones existentes en la economía.

En este período, se dictaron las siguientes disposiciones legales:

- a) Decreto Supremo N° 033-91-EF, que estableció los niveles arancelarios de 15% y 25%, lo cual significó una reducción de 25 puntos porcentuales en el arancel vigente y una disminución en el arancel promedio de 26% a 17%. Asimismo, esta norma dejó sin efecto la mayor parte de inafectaciones, exoneraciones, suspensiones de pago o rebajas arancelarias a la importación de bienes.
- b) Decreto Supremo N° 060-91-EF, que dejó sin efecto todas las restricciones de carácter paraarancelario tales como licencias, dictámenes, visaciones previas y consulares, registros de importador y exportador, permisos, etc.
- c) Decretos Supremos N° 066 y 067-91-EF, que dejaron sin efecto la exclusividad del Estado en la importación de productos e insumos alimenticios.
- d) Decreto Legislativo N° 668, que garantizó la libertad de comercio exterior e interior como condición fundamental para el desarrollo del país. Asimismo, dio fuerza de ley a determinadas disposiciones aprobadas por el Decreto Supremo N° 060-91-EF y reiteró algunas disposiciones del Decreto Supremo N° 033-91-EF.

Adicionalmente, se mejoraron los servicios portuarios y se eliminó el trato preferencial a las naves peruanas, dejando sin efecto la reserva de carga.

1992

Durante 1992 se dictaron diversas disposiciones que reafirmaron el régimen de libertad de comercio, y se emitieron disposiciones con el objetivo de evitar crear nuevas restricciones, entre las cuales se pueden destacar:

- a) Decreto Supremo N° 162-92-EF, que aprobó el Reglamento de la Ley de Promoción de la Inversión Privada.
- b) Decreto Ley N° 25909, que dispuso que ninguna entidad, con excepción del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), puede dictar normas que restrinjan las operaciones de comercio exterior.
- c) Decreto Ley N° 25528, que restableció la vigencia de los derechos específicos variables establecidos por el D.S. N° 016-91-EF.
- d) Con el objeto de apoyar la reconversión del aparato productivo nacional, especialmente aquella destinada a la exportación, mediante el D.S. N° 097-92-EF, se autorizó el pago fraccionado de los derechos arancelarios hasta el 31 de diciembre de 1992.

- Esta disposición fue ampliada por el D.S. N° 151-92-EF para incorporar a las embarcaciones de pesca nuevas y usadas.
- e) En agosto, mediante Decisión 321 de la Junta del Acuerdo de Cartagena, el Perú suspendió hasta el 31 de diciembre de 1993 su participación dentro del Acuerdo de Cartagena, lo que significó la suspensión del Programa de Liberación y la aplicación de los aranceles vigentes a la importación procedente del GRAN. No obstante, se suscribieron Acuerdos Bilaterales de comercio con los países miembros con el fin de evitar que se afectara la corriente comercial existente.
 - f) En el mes de diciembre se dictó el Decreto Ley N° 26014 que delegó determinadas funciones de Aduanas al sector privado; de esta forma, los Agentes de Aduana pasaron a ser auxiliares de la función pública aduanera.

1993

Durante 1993, la política comercial se orientó a reducir los niveles arancelarios; en este sentido:

- a) Se dictó el D.S. N° 100-93-EF, que redujo de 25% a 15% el arancel correspondiente a 850 subpartidas arancelarias.
- b) Por Decreto Supremo Extraordinario (D.S.E.) N° 011-PCM/93 se restituyó el fraccionamiento arancelario establecido mediante D.S. N° 097-92-EF y ampliado por el D.S. N° 151-92-EF. El plazo para acogerse a este beneficio, que vencía en setiembre de 1993, fue ampliado hasta el 31.12.94 (Ley N° 26200) y posteriormente hasta el 31.12.95 (Ley 26431).
- c) Mediante D.S. N° 114-93-EF se uniformó el esquema de derechos específicos para 20 subpartidas arancelarias referidas al trigo, harina de trigo, maíz, arroz, azúcar y algunos lácteos. Esta norma estableció que todos estos productos tendrían derechos específicos variables.
- d) Con relación a los Convenios Internacionales, en diciembre, el Perú aprobó el Acta Final de la Ronda Uruguay y se comprometió a no adoptar un arancel mayor al 30%, excepto para las 20 subpartidas sujetas a derechos específicos variables. Asimismo, aceptó suscribir el Acuerdo Marco de Servicios que busca liberalizar progresivamente el comercio internacional de los mismos.
- e) En cuanto a las negociaciones con el GRAN, los acuerdos bilaterales suscritos en el segundo semestre de 1992 y vigentes hasta el 31 de diciembre de 1993 fueron prorrogados al no haberse definido los términos para la reincorporación del Perú a dicho esquema de integración.

1994

En 1994, la política comercial se orientó a mejorar la participación del país en los Acuerdos Comerciales Internacionales, y se adoptaron las siguientes medidas:

- a) En el mes de abril se publicó la Decisión 353 en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 151, la cual estableció los plazos para la incorporación gradual del Perú a la Zona de Libre Comercio.
- b) Por D.S. N° 09-94-ITINCI se estableció que el Perú mantenía los niveles vigentes de 15% y 25% para las importaciones provenientes de terceros países y su condición de observador en las reuniones de la Junta del Acuerdo de Cartagena que trate materias relacionadas con el Arancel Externo Común (AEC).
- c) Por D.S. N° 32-94-EF se aprobó la actualización de las Tablas Aduaneras aplicables a la importación de determinados productos agropecuarios. Posteriormente, esta Tabla fue modificada por el D.S. N° 133-94-EF, que actualizó la metodología de cálculo y unificó los mercados de referencia utilizados.
- d) En diciembre, mediante la Resolución Legislativa N° 26407, se recogió en la legislación nacional el acuerdo por el cual se establece la Organización Mundial de Comercio (OMC) y los Acuerdos Comerciales Multilaterales contenidos en el Acta Final de la Ronda Uruguay suscrita en abril de 1994.

1995

- a) En el marco del perfeccionamiento de la reforma comercial, en junio se expidió el D.S. N° 104-95-EF, que aprobó el Reglamento del procedimiento de restitución simplificado de derechos arancelarios, con lo cual se reconoce como beneficiarias a las empresas productoras exportadoras que utilicen insumos importados y nacionalizados. La tasa de restitución se fijó en 5%.
- b) Como parte de la profundización de la reforma comercial, mediante Ley N° 26461, se aprobó la Ley de Delitos Aduaneros. Se tipifican como delitos el contrabando, la defraudación de rentas de aduana y la receptación. Por D.S. N° 121-95-EF se aprobó el Reglamento de esta Ley.
- c) Con relación al Grupo Andino, mediante la Decisión 377, se estableció que antes del 31 de enero de 1996 el Perú decidiría definitivamente su incorporación a la zona de libre comercio, siempre que se lograran avances significativos para eliminar las distorsiones generadas por la aplicación de los distintos aranceles externos y la eliminación de subvenciones directas de naturaleza cambiaria, financiera y fiscal a las exportaciones intrasubregionales.
- d) Continuando con el cronograma de actualización de las Tablas Aduaneras, mediante D.S. N° 151-95-EF, se aprobó la mencionada actualización.
- e) En diciembre se dictaron los Decretos Legislativos N° 794 y N° 795, con los que se modificó los regímenes aduaneros de Depósito y Admisión Temporal.

1996

Durante el año 1996 se culminó el proceso de reinserción del Perú a la Comunidad Financiera Internacional y se profundizaron las reformas estructurales cuya tendencia fue mejorar el clima de las inversiones y promover las exportaciones.

- a) Entre las medidas dictadas para fomentar las exportaciones destaca el mayor acceso al régimen de restitución de derechos arancelarios, creado en junio de 1995, elevando de 10 a 20 millones el monto máximo por partida arancelaria para el goce del beneficio (D.S. N° 093-96-EF).

- b) En abril, mediante Decreto Legislativo N° 805, se creó la Comisión para la Promoción de Exportaciones (PROMPEX), con la finalidad de reforzar el apoyo a las exportaciones.
- c) Otras medidas fueron la simplificación de trámites aduaneros mediante la expedición del Decreto Legislativo N° 809, que aprobó el texto vigente de la Ley General de Aduanas. Esta Ley entró en vigencia luego de la publicación de su Reglamento en diciembre de 1996, aprobado por D.S. N° 121-96-EF.
- d) Por D.S. N° 003-96-EF se excluyó del sistema de supervisión de importaciones a determinados productos *commodities*.
- e) Mediante D.S. N° 037-96-EF se autorizó a las empresas productoras el pago fraccionado de los derechos arancelarios que gravan la importación de equipos y maquinarias nuevas de utilización directa en el proceso productivo.
- f) Continuando con el cronograma de actualización de las Tablas Aduaneras, mediante DD.SS. N° 025 y 080-96-EF se actualizaron las mencionadas Tablas.
- g) Con el objetivo de crear polos de desarrollo en las zonas de frontera, principalmente para el desarrollo de la industria de la exportación, mediante Decreto Legislativo N° 842, se declaró de interés prioritario el desarrollo de la zona sur del país y se crearon los CETI-COS Tacna, Ilo y Matarani. Posteriormente, por Decreto Legislativo N° 864, se creó el CETI-COS Paita.

1997

Durante 1997 se dictaron medidas para fomentar la competitividad de la economía, entre las cuales se puede mencionar las siguientes:

- a) El D.S. N° 035-97-EF que modificó la estructura arancelaria vigente desde 1993. Las partidas arancelarias que tenían un arancel de 25% pasaron a 20% y las que tenían 15% pasaron a 12%, con excepción de algunos productos agropecuarios como granos, carne, leche, legumbres, papas, entre otros, que pasaron a 20%. Adicionalmente, esta norma determinó una sobretasa temporal de 5% a determinados productos agropecuarios.
- b) La modificación de los niveles arancelarios disminuyó el promedio arancelario simple de 16.3% a 13.5% y el promedio ponderado por importaciones de 15.3% a 13.1%. La tasa arancelaria efectiva pasó de 11.2% a 10.4%, incluido el aumento de los aranceles a la importación de combustibles de 0% a 9.6% por efecto del nuevo esquema de desgravación arancelaria con la Comunidad Andina.

Otras medidas dictadas en 1997 fueron las siguientes:

- c) Con la finalidad de brindar un trato equitativo al sector industrial, que se veía afectado por las normas que permitían el pago fraccionado de los derechos arancelarios de los equipos y maquinarias de utilización directa en el proceso productivo, mediante Ley N° 26782, se otorgó a las empresas productoras de equipos y maquinarias un crédito tributario equivalente al 3% del valor de venta de dichos bienes en el mercado interno.
- d) Por Resolución Ministerial N° 070-97-EF/10 se autorizó a los beneficiarios del Régimen de Admisión Temporal que califiquen como buenos contribuyentes, a garantizar sus operaciones mediante carta compromiso y pagaré. Esta medida redujo los costos financieros de mantener cartas fianzas.

- e) Por Ley N° 26761 se dejaron sin efecto las prohibiciones, las restricciones y los trámites previos para la importación de semillas.
- f) Mediante Ley N° 26842 se aprobó la nueva Ley General de Salud, norma que en lo que a comercio se refiere ha dado rango de Ley del Congreso a las disposiciones vigentes, consagrando la simplificación administrativa, el abastecimiento adecuado y masivo, y la fiscalización ex post a través de entidades privadas.
- g) Por D.S. N° 074-97-EF se dispuso el retiro de una partida arancelaria del Anexo del D.S. N° 100-93-EF. Asimismo, por D.S. N° 111-97-EF, se desdobló la partida arancelaria 2105.00.00.00 (helados y productos similares) en 2 partidas; la 2105.00.00.10 y la 2105.00.00.20 y, a su vez, se estableció que la primera se encuentra gravada con la tasa de 12% y la segunda con la tasa de 20% más el 5% de sobretasa arancelaria adicional. Esta norma también gravó con la sobretasa adicional de 5% a un grupo de productos agropecuarios, entre los que se puede señalar a la harina de maíz, grañones y sémolas, almidón de maíz, jarabe de glucosa, azúcar y dextrina.
- h) Mediante D.S. N° 119-97-EF se aprobó un nuevo Arancel de Aduanas, que incorporó íntegramente el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, y la Primera y Segunda recomendación de enmienda del Consejo de Cooperación Aduanera, entre otros. El nuevo arancel entró en vigencia el 1 de enero de 1998.

1998

Durante 1998 se continuó con la línea de dictar medidas que mejoren la competitividad de la economía, así como reducir los efectos generados por el Fenómeno de El Niño. Entre las principales medidas dictadas se encuentran las siguientes:

- a) Con el objeto de permitir un mayor acceso de los exportadores a la restitución de derechos arancelarios, así como diversificar la oferta exportable, mediante D.S. N° 024-98-EF, fueron desdobladas diversas subpartidas arancelarias que comprenden productos hidrobiológicos, pesqueros y de confecciones.
- b) Por otro lado, cumpliendo con lo señalado por el D.S. N° 104-95-EF que aprobó el Reglamento de Restitución Simplificado de Derechos Arancelarios, mediante las Resoluciones Ministeriales N° 156 y 256-98-EF/10, así como la Resolución Ministerial N° 205-98-EF/15, se incorporaron diversas subpartidas arancelarias en la lista de partidas arancelarias excluidas de la restitución de los derechos arancelarios.
- c) Con el objeto de apoyar el desarrollo del transporte aerocomercial nacional, por R.M. N° 085-98-EF/10, se aprobó la relación de mercancías que las empresas nacionales dedicadas al servicio de transporte aéreo pueden ingresar al país mediante el régimen de importación temporal, acogiéndose a lo dispuesto en la Ley 26909. La ley en mención estableció un régimen especial para las empresas de transporte aéreo que les permite ingresar al país aeronaves, así como sus partes, piezas, repuestos y motores hasta por un período de cinco (5) años con suspensión de tributos; pueden ser nacionalizados aplicando una depreciación anual de 20%.
- d) Con el objeto de ampliar los beneficios de los CETICOS a la región de la selva, mediante la Ley N° 26953, se creó el Centro de Exportación, Transformación, Industria, Comercialización y Servicios - CETICOS Loreto.

- e) Por D.S. N° 010-98-EF se precisó que la venta de bienes en establecimientos ubicados en la zona internacional de los aeropuertos se considere exportación para efectos del IGV.
- f) Con el objeto de ampliar la cobertura de los beneficios tributarios establecidos por el Decreto de Urgencia N° 089-97, mediante Decreto de Urgencia N° 001-98, se incorporó a los vacunos reproductores, vaquillonas registradas con preñez certificada y ovinos de pelo para reproducción. Posteriormente, por D.S. N° 020-98-EF, se aprobó un nuevo Anexo del D.S. N° 123-97-EF, así como se precisó la documentación necesaria en los casos de importación o venta interna de vacunos reproductores y vaquillonas registradas con preñez certificada y ovinos de pelo para reproducción.
- g) Por D.S. N° 071-98-EF se aprobó el Reglamento de la Destinación Aduanera Especial de Envíos o Paquetes Transportados por Concesionarios Postales.
- h) Continuando con el cronograma de actualización de las Tablas Aduaneras y reducción del ámbito del esquema, mediante D.S. N° 083-98-EF, se dejó sin efecto el derecho específico a la importación de trigo y derivados, y se actualizó las Tablas aplicables a la importación de maíz, arroz, azúcar y lácteos. En el caso del maíz se modificó la metodología para el cálculo de la Tabla Aduanera.
- i) Por D.S. N° 007-98-SA se aprobó el Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas, que dejó sin efecto diversas normas que dificultaban la importación de alimentos y bebidas, así como flexibilizó los requisitos para la exportación de estos productos.
- j) Por D.S. N° 020-98-ITINCI se aprobaron las normas reglamentarias de los Acuerdos sobre Salvaguardias y de Textiles y Vestido de la Organización Mundial de Comercio. El objetivo de esta norma es proteger a la industria nacional de la importación masiva de un producto que podría causar un grave daño a dicho sector.
- k) Mediante el D.S. N° 128-98-EF se amplió el fraccionamiento arancelario hasta el 31 de diciembre de 1999.
- l) En materia tributaria se dictaron los Decretos Supremos N° 072 y 077-98-EF. El primero excluyó a los petróleos residuales del Apéndice III y modificó la tasa aplicable a los vehículos automóviles nuevos del Apéndice IV de la Ley de IGV e ISC, en tanto que el segundo modificó la tasa del ISC aplicable a la importación de vehículos automóviles usados.

Anexo No. 2

LA REFORMA ADUANERA

Antecedentes

A partir de 1991 se inició un profundo proceso de reformas en la Aduana de Perú para convertirla en una entidad moderna cuyos objetivos principales son los siguientes: la facilitación de las operaciones de comercio exterior, la recaudación oportuna y eficiente de los impuestos al comercio exterior, así como la prevención y la represión del contrabando y la defraudación de rentas de aduana. Los éxitos logrados le han valido, en el ámbito nacional e internacional, el reconocimiento como una de las instituciones de mayor eficiencia y modernidad. La Organización Mundial de las Aduanas (OMA) le ha otorgado la mención de Aduana Modelo en los procesos de reforma y modernización.

Dentro del proceso de reformas en la Aduana, el gobierno ha realizado un continuo esfuerzo por perfeccionar la legislación aduanera, hecho que se traduce en la inclusión -en dicha normatividad- de medidas tendientes a la racionalización y simplificación de los procedimientos para las operaciones de comercio exterior y regímenes aduaneros.

En términos generales, hoy día, un despacho aduanero puede demorar pocas horas, dependiendo del canal que le corresponda (verde, naranja o rojo). En el año 1990, el despacho aduanero podía tomar más de dos semanas.

A continuación se presenta un breve recuento de la situación existente en el período 1985-1990:

- Excesivas demoras en el trámite de despacho, el cual podía tomar entre 15 y 20 días.
- Reconocimiento físico de las mercancías al 100%.
- Numeración manual de la póliza de importación, así como registro manual de las diversas operaciones y regímenes aduaneros.
- Aduanas operativas con problemas de infraestructura y equipos.
- Inexistencia de equipos de cómputo.
- Excesivo personal y escaso número de profesionales.
- Amplia discrecionalidad del funcionario aduanero.
- Aranceles altos y sumamente dispersos. Existencia de cerca de 40 tasas con niveles que oscilaban entre el 10% y 84% sobre el valor CIF de las importaciones.
- Escasa recaudación generada por las abundantes exoneraciones.
- Existencia de restricciones y prohibiciones a la importación para proteger la industria nacional.
- Existencia de restricciones a la exportación para proteger el consumo interno (por ejemplo el caso del frijol y la cebolla).
- Estadísticas de comercio exterior retrasadas y poco confiables.
- Imagen negativa por trámites burocráticos y continuos casos de corrupción.

Como puede observarse, hasta fines de la década de los ochenta, la Aduana se caracterizaba por tener una organización inadecuada y burocrática, poco operativa y servida por un personal numeroso, con bajo nivel de profesionalización, mal retribuido y con alto índice de

corrupción. Asimismo, existían numerosas normas que establecían engorrosos procedimientos operativos, que propiciaban la existencia de excesivos controles, en su mayoría ineficaces.

Objetivos de la reforma aduanera:

- Mejorar la imagen institucional con incidencia en la moralización, profesionalización y modernización integral.
- Mejorar la eficiencia como agente facilitador del comercio exterior, sobre la base de procedimientos y técnicas modernas del comercio internacional.
- Reducción del tiempo de despacho de las mercancías, aplicando los principios de buena fe y presunción de veracidad.
- Mejorar el rol de la Aduana como agente recaudador, a través de un eficaz control de la captación oportuna de tributos y la utilización de la banca.
- Disminución del contrabando y la subvaluación de mercancías mediante la fiscalización inteligente y posterior.
- Realizar innovaciones tecnológicas para lograr la interconexión de todas las Aduanas Operativas con la Sede Central.
- Dictar periódicamente cursos de capacitación para el personal aduanero y usuarios.

Acciones realizadas

Marco legal

- 1) Mediante D.S. N° 043-91-EF se declaró en reorganización la Superintendencia Nacional de Aduanas, lo que comprendió su reestructuración orgánica y funcional, la racionalización y profesionalización del personal, la simplificación administrativa, así como la sistematización de todas las actividades y procedimientos aduaneros.
- 2) Con el objeto de apoyar a la reforma que se había iniciado en la Aduana, así como evitar la subvaluación de las mercancías, el gobierno dictó el Decreto Legislativo N° 659, que establecía el Sistema de Supervisión para las mercancías que se sometieran a los regímenes de importación definitiva y depósito. Esta norma entró en vigencia en marzo de 1992.
- 3) En noviembre de 1991 se promulgó el Decreto Legislativo N° 722, Ley General de Aduanas, que entró en vigencia en marzo de 1992, fecha de publicación de su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 058-92-EF.
- 4) Mediante el Decreto Ley N° 26014, se efectuaron algunas modificaciones a la ley que incorporaba los principios de simplificación administrativa, buena fe y presunción de veracidad, así como se estableció el reconocimiento físico aleatorio.
- 5) Por Decreto Ley N° 26020 se aprobó la Ley Orgánica de la Superintendencia Nacional de Aduanas, que suponía una nueva estructura orgánica. Posteriormente, mediante el Decreto Supremo N° 073-93-EF, se aprobó su Estatuto.
- 6) Mediante Decreto Supremo Extraordinario (D.S.E.) N° 013-93/PCM se perfeccionaron las normas aplicables a los Regímenes de Perfeccionamiento Activo, tales como Admisión Temporal y Reposición de Mercancías en Franquicia, las mismas que están basadas en los principios de buena fe y simplificación de los trámites administrativos.

- 7) Por Decreto Legislativo N° 778 se ratificaron los avances de la reforma aduanera, se modificó la definición de importación definitiva y se excluyó el despacho de envíos urgentes de los requisitos que se exigían en dicha operación; se perfeccionó el régimen de exportación temporal; se precisaron claramente las causales de suspensión y sanción de los agentes de aduana, y perfeccionaron los regímenes de admisión temporal y reposición de mercancías en franquicia.
- 8) Por D.S. N° 153-93-EF se publicó el Reglamento Aduanero de Tráfico Postal.
- 9) En el marco de lo dispuesto por el Decreto Legislativo N° 778 se expidió el Decreto Supremo 045-94-EF, norma que aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley General de Aduanas, que consolidó en un solo texto las diversas normas legales que modificaron la Ley aprobada por el Decreto Legislativo N° 722, con lo cual se facilitó su uso y aplicación.
- 10) Mediante la Ley N° 26461 se aprobó la Ley de Delitos Aduaneros, que tipifica como delitos el contrabando y la defraudación de rentas de aduana. Por D.S. N° 121-95-EF se aprobó el Reglamento de esta Ley. En diciembre se dictaron los Decretos Legislativos N° 794 y 795 que modificaban los regímenes de Depósito y Admisión Temporal.
- 11) En 1996, se aprobó el Decreto Legislativo N° 809 que aprobó el texto vigente de la Ley General de Aduanas. Esta Ley entró en vigencia luego de la publicación de su reglamento en diciembre de 1996, el mismo que se aprobó por D.S. N° 121-96-EF.
- 12) El Decreto Legislativo N° 809, a diferencia de las anteriores leyes, se concibió como una Ley de tipo general. Esta Ley ha contribuido a incrementar la eficiencia en la prestación de los servicios aduaneros, con lo cual disminuyeron los sobrecostos y se agilizaron los procedimientos aduaneros en beneficio de los operadores.
La nueva Ley dio carácter automático a la aprobación de los diferentes regímenes u operaciones aduaneras contra la sola presentación de las declaraciones correspondientes. Asimismo, sentó las bases para incrementar progresivamente la participación del sector privado en los servicios aduaneros con fin de que éstos sean prestados de la manera más eficiente. De esta forma, Aduanas puede convertirse en una entidad altamente profesional dedicada fundamentalmente a labores de inteligencia, supervisión y auditoría.
La nueva Ley redujo al mínimo la posibilidad del trato directo entre el funcionario y el operador, consagrando la tramitación documentaria por medios electrónicos; asimismo, estableció el sistema anticipado de despacho aduanero, mecanismo que permite la presentación de la documentación antes de la llegada de la mercancía.
Para consolidar los cambios efectuados, la ley establece un plazo para que la Aduana implemente un sistema de aseguramiento de la calidad sobre estándares internacionales de las normas ISO 9000.
- 13) Mediante D.S. N° 119-97-EF se aprobó un nuevo Arancel de Aduanas, que incorporó íntegramente el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, y la Primera y Segunda recomendación de enmienda del Consejo de Cooperación Aduanera, entre otros. El nuevo arancel entró en vigencia el 1 de enero de 1998.

A partir de 1998, inició la ejecución del cronograma de actividades tendientes a lograr la implementación del sistema de aseguramiento de la calidad dispuesto por la Ley General de Aduanas.

Profesionalización del personal

Al inicio de la reforma sólo el 2% del personal que tenía ADUANAS era profesional y el 69% contaba con secundaria completa como último nivel de estudios alcanzado. Para cambiar esta situación se realizaron evaluaciones con el fin de seleccionar al personal adecuado, el cual fue luego capacitado. Asimismo, se puso especial énfasis en la formación de nuevos cuadros a partir de la convocatoria y selección de jóvenes egresados universitarios que siguieron cursos de especialización en la Escuela Nacional de Aduanas.

La Escuela Nacional de Aduanas fue la encargada de elevar el nivel profesional de la carrera aduanera. Actualmente el 60% del personal es profesional.

Modificación de la estructura orgánica

Para cambiar la imagen negativa que tenía la Superintendencia Nacional de Aduanas, mediante D. S. N° 043-91-EF, se dispuso su reorganización, proceso que comprendió la reestructuración orgánica y funcional, la racionalización y profesionalización del personal, la simplificación administrativa, así como la sistematización de todas las actividades y procedimientos aduaneros. Entre las principales acciones realizadas en el marco de esta norma podemos citar las siguientes:

- Cese del personal con antecedentes judiciales, así como separación de los trabajadores con tiempo de servicios mayor al límite señalado por ley.
- Proceso de racionalización, basado en programas de retiro voluntario con incentivos económicos.
- Cese del personal desaprobado en las evaluaciones y calificaciones técnicas realizadas.
- Diseño de una línea de carrera del trabajador aduanero basado en sus méritos.
- Confección de un nuevo programa de remuneraciones acorde con los puestos desempeñados y bajo el régimen laboral del sector privado desde enero de 1992.
- Otorgamiento de estabilidad al personal con cargo directivo.
- Aprobación de una nueva estructura de Aduanas.

Este conjunto de medidas permitió reducir el número de trabajadores de aproximadamente 3,600 en 1990 a 2,500 en 1998.

Agilización de los procedimientos aduaneros

Al inicio de la reforma, el despacho de importación se caracterizaba por el excesivo tiempo que demandaba su trámite (de 15 a 20 días), razón por la que se priorizó la simplificación y agilización de los procedimientos aduaneros. Actualmente el 60% de los despachos aduaneros concluye dentro de las 24 horas posteriores al arribo de las mercancías. El sistema de canales verde (sin revisión), naranja (revisión documental) y rojo (con reconocimiento físico) ha contribuido con dicha agilización.

Actualmente se utiliza un solo documento para todas las importaciones con carácter comercial, denominado Declaración Única, y se ha implementado lo siguiente:

- Se permite al despachador realizar la autoliquidación para determinar el monto de los derechos de importación por cancelar, así como el teledespacho. Al mismo tiempo, el agente de aduanas asume la calidad de auxiliar de la función pública aduanera.
- Se establece el reconocimiento físico selectivo, medida que sustituyó el aforo físico obligatorio, principal cuello de botella en la tramitación de los despachos de importación.
- Se aprobaron diversos manuales operativos como los de importación definitiva, manifiestos y declaración simplificada, etc.

Asimismo, con el objeto de facilitar las operaciones aduaneras, se han dictado diversas normas que han agilizado y simplificado los procedimientos de los principales regímenes; se ha avanzado considerablemente en los siguientes casos:

Régimen de Admisión Temporal:

- Se simplificó y agilizó el régimen al establecer la automaticidad en la aprobación de la declaración de admisión.
- Se estableció que el plazo del régimen es de 24 meses, lo cual eliminó el problema de las prórrogas.
- Se redujo el costo financiero de las garantías; se permite que los buenos contribuyentes puedan presentar una carta compromiso.

Régimen de Importación Temporal:

- Se estableció la aprobación automática de la prórroga del plazo hasta 18 meses para el material de embalaje de exportación; para su aprobación sólo se exige la presentación de una declaración jurada.
- Se dispuso que por Resolución Ministerial del Sector Economía y Finanzas se podría modificar la lista de mercancías que podrían acogerse al régimen.

Despacho anticipado:

Los importadores que no hubieran incurrido en infracciones sujetas a sanción dentro de los 12 meses anteriores a la presentación de la declaración respectiva, pueden solicitar el despacho anticipado de sus mercancías, con lo cual se establece el concepto del buen contribuyente.

Automatización

Al inicio de la reforma, Aduanas no contaba con personal capacitado ni equipos propios. Sólo contaba con el apoyo del MEF, a través de su Oficina de Sistemas, para procesar las liquidaciones de la Aduana Marítima del Callao y de la Aduana Aérea Jorge Chávez.

El proceso de automatización de aduanas se inició con el Proyecto Piloto de Gestión Aduanera desarrollado en la Aduana de Tacna y en la Agencia de Aduanera del Perú en la ciudad de Arica (Chile), donde se instalaron dos redes conectadas en forma conmutada. Ello posibilitó que el

ingreso de los manifiestos de carga se efectuara en Arica y que el despacho de importación se tramitara en Tacna.

El Proyecto mencionado permitió luego implementar la automatización de las aduanas marítima y aérea del Callao. Paralelamente, se instaló el Sistema Central de Cómputo, que inició la automatización de la gestión documentaria, la comunicación entre áreas y la transferencia a través de correo electrónico, paquetes documentarios, *transfer data* y toda una gama de productos informáticos para oficina.

La implementación del Sistema Integrado de Gestión Aduanera - SIGAD ha permitido la automatización total del procedimiento de despacho en el ámbito nacional (100%), y se han obtenido significativos avances en el procesamiento de manifiestos, regímenes temporales, régimen simplificado, así como en el procesamiento de la recaudación y el trámite documentario.

La automatización ha mejorado significativamente la producción de estadísticas de comercio, y las ha hecho más confiables para la toma de decisiones.

Los progresos en la automatización aduanera han hecho posible que, a partir de 1997, el despacho de importación y exportación se realice por medios electrónicos (teledespacho); y la meta es la aduana virtual sin documentos.

Gracias a los avances alcanzados en materia de automatización aduanera, son varios los países que han solicitado el asesoramiento técnico de Aduanas.

Sistema de valoración de mercancías

Mediante Decreto Legislativo N° 659 se estableció el Sistema de Supervisión de Importaciones, el mismo que no sólo comprende la inspección de las mercancías en origen para verificar el precio, la calidad y cantidad de las mismas, por parte de las empresas supervisoras autorizadas, sino también la capacitación y el apoyo tecnológico a Aduanas para que implemente una base de datos. Desde la vigencia del sistema, las empresas supervisoras han realizado diversos cursos de capacitación para el personal y facilitado la información para alimentar el banco de datos de valor, lo que ha permitido dar forma al denominado Sistema de Valoración Aduanera de Mercancías (SIVAM).

Actualmente, el Banco de Datos de Valor se encuentra casi culminado y es utilizado por las principales aduanas operativas en el despacho de mercancías con un valor FOB mayor a US\$5,000 y vehículos usados cualquiera fuera su valor.

El SIVAM permite prevenir casos de subvaluación, así como significa la oportunidad de contar con información sobre valor, principalmente para las Aduanas de frontera, y elimina la discrecionalidad al remitirse al empleo de criterios eminentemente objetivos en materia de valor.

Sistema de aseguramiento de la calidad

La Ley General de Aduanas vigente estableció que la prestación de los servicios aduaneros debía tender a alcanzar los niveles establecidos en las normas internacionales sobre sistemas de aseguramiento de la calidad basados en las normas ISO 9000, a más tardar en diciembre de 1999.

Para tal efecto, Aduanas, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, trabaja en la estandarización de los procedimientos aduaneros utilizados en las diversas áreas funcionales, así como en la realización de auditorías de calidad que le permitan efectuar las acciones correctivas, preventivas y de mejoramiento necesarios, previas a la auditoría externa a cargo de una empresa certificadora acreditada y cuya aprobación permitiría a ADUANAS obtener el Certificado ISO que la acredite como la primera Aduana en el mundo y la primera institución pública peruana en lograr dicha certificación.

Una vez lograda la certificación, el paso siguiente era promover la adecuación del sector privado que participa por delegación en la prestación de los servicios aduaneros a las normas internacionales de calidad ISO 9000.

Recaudación

No obstante que, desde los inicios de la reforma aduanera, el gobierno ha reducido las tasas arancelarias, el nivel de recaudación registrado por Aduanas se ha incrementado significativamente desde el año 1990 a la fecha. Así, de una recaudación de US\$626 millones en 1990, se ha llegado a US\$2,827 millones en 1998. Asimismo, la incidencia tributaria aduanera (recaudación / importación) se ha incrementado de 22.96% en 1990 a 35% en 1998. Ello muestra no sólo la importancia de contar con una política arancelaria clara, sino también la buena administración y fiscalización implementada por Aduanas.

Entre las principales acciones realizadas por Aduanas para mejorar la recaudación podemos citar las siguientes:

- Suscripción de convenios con las entidades bancarias para el pago de los tributos de importación.
- Sistematización y automatización del registro y control de expedientes de reclamo.
- Efectivo control de las fianzas en el nivel nacional.
- Cobranzas coactivas realizadas mediante ejecutores de aduanas.
- Verificación del precio, calidad y cantidad de las mercancías en origen por parte de las empresas supervisoras.

Fiscalización

Teniendo en cuenta que entre los objetivos de la reforma aduanera se encuentra el de la facilitación de los procedimientos aduaneros, a través de la aplicación de los principios de buena fe y presunción de veracidad, Aduanas ha tenido que perfeccionar los mecanismos de fiscalización. Para tal efecto, ha realizado las siguientes acciones:

- Realizar acciones de prevención y represión de delitos aduaneros.
- Elaborar y ejecutar planes de inteligencia y operativos de lucha contra el contrabando en coordinación con el sector privado.
- Implementación del sistema integrado de fiscalización aduanera.
- Creación del Sistema de Valoración de Mercancías - SIVAM.
- Supervisión de los agentes y operadores de comercio exterior.
- Actualización de cartilla de valores mínimos referenciales para equipaje, menaje de casa y obsequios.

Resultados del proceso de modernización de Aduanas

La transformación producida en Aduanas desde 1991 a la fecha se puede apreciar en las diversas normas por las cuales se estableció la libertad de comercio exterior e interior, que permiten el libre flujo de mercancías, favorecen la participación del sector privado para la prestación más eficiente de los servicios, eliminan todo tipo de exclusividad o monopolio así como las restricciones al comercio exterior, y aplican los principios básicos de la simplificación administrativa.

El proceso de cambio contó, desde un primer momento, con el apoyo de instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de los Estados Americanos (OEA), quienes respaldaron decididamente este proceso a través de convenios de cooperación técnica que comprendían las áreas de organización, administración, normatividad, informatización y capacitación.

El BID ha respaldado tres convenios de cooperación técnica. El primero y segundo se destinaron a apoyar el proceso de cambio en la Aduana, en tanto que el tercero, actualmente en ejecución, pretende lograr que la Aduana implemente un sistema de aseguramiento de la calidad para sus procedimientos, operativos y administrativos, según la Norma ISO 9000 y, con ello, asegurar los cambios realizados.

La liberalización del comercio exterior -aunada a otras medidas tales como la unificación de los tipos de cambio, la simplificación de procedimientos aduaneros, el mejoramiento de la eficiencia de los servicios portuarios, la apertura del mercado de capitales, la privatización de empresas estatales y, en última cuenta, el proceso de reinserción en el sistema financiero internacional- ha permitido que el país goce de los beneficios de una economía abierta y expuesta a la competencia internacional, con lo cual se sientan las bases para un crecimiento sostenido de la economía.

A continuación se detallan las principales ventajas logradas como consecuencia del proceso de modernización de Aduanas:

- Facilitación de los trámites y procedimientos aduaneros (reconocimiento físico selectivo y establecimiento de los principios de buena fe y presunción de veracidad).
- Reducción del ámbito de control y discrecionalidad del funcionario aduanero.
- Reducción del costo de los servicios de comercio exterior al delegarse diversas funciones aduaneras al sector privado (agentes de aduana, terminales, depósitos).
- Reducción del tiempo de despacho aduanero: de un promedio de 15 días a 2 horas.
- Establecimiento de procedimientos especiales como el despacho anticipado, que permite el despacho antes de la llegada de las mercancías.
- Reducción de los niveles y tasas arancelarios: de 39 niveles (entre 10% y 84%) a 2 niveles (12% y 20%).
- Mejora en la captación de los tributos aduaneros.
- Sistematización de los procedimientos de importación, exportación, manifiestos, recaudación y demás regímenes aduaneros.
- Supresión de los Almacenes Fiscales de ENAPU y CORPAC, y su conversión al Régimen de Terminales de Almacenamiento, caso de ENAPU.
- Delimitación de responsabilidades de los operadores de comercio exterior.

- Realización de los análisis químicos de las mercancías importadas por laboratorios de Aduanas o a través de laboratorios privados y de universidades.
- Mejora en los procedimientos de revisión de equipajes de pasajeros.
- Mejora en los sistemas de fiscalización de las operaciones y regímenes aduaneros.
- Estadísticas de comercio exterior oportunas, confiables y ofrecidas a través de boletines estadísticos, correo electrónico, páginas web, etc.

Tareas pendientes

No obstante los significativos avances logrados por Aduanas, aún hay tareas pendientes por realizar, entre las que se encuentran las siguientes:

- Implementar el comercio virtual, es decir, realizar operaciones de comercio exterior sin documentos.
- Continuar la delegación de funciones al sector privado, tales como la fiscalización aleatoria de los operadores de comercio exterior por parte de entidades de auditoría debidamente acreditadas.
- Convertirse en una Aduana de Segundo Piso, esto es, en una entidad altamente profesional dedicada fundamentalmente a labores de inteligencia, supervisión y auditoría.

INDICADORES DE GESTIÓN DE LA ADUANA DEL PERÚ

Indicadores	1990	1998
Características del servicio		
* Ley de ADUANAS	No acorde con la evolución del comercio mundial.	Nuevas Leyes: * 1992 basada en Convenio de Kyoto. * 1996 Ley Marco: reduce articulado, incorpora reformas del 92-95.
* Niveles arancelarios ad valorem	39 niveles entre 10% y 84%.	Dos niveles: 12% y 20%.
* Valoración de mercancías	Inadecuada y personal.	Sistematizada y con 2 métodos de valoración claramente establecidos.
* Recaudación	Cobros en las Aduanas.	En 12 bancos interconectados.
* Fiscalización	Inexistente.	Sistema integrado con planes y programas.

(continúa)

(continuación)

Indicadores	1990	1998
* Procedimientos de despacho aduanero * Solicitud de despacho * Codificación de documentos * Forma de atención al usuario * Nivel discrecional del funcionario * Reconocimiento físico de mercancías * Tiempo promedio de despacho * Despachos anticipados * Manifiestos * Equipos de cómputo * Interconexión interna * Interconexión con agentes externos * Personal aduanero * Personal profesional * Infraestructura * Almacenes de mercancías	Registros manuales. Documental con distintos formatos y copias. Diversa e inorgánica. Personalizada. Absoluto. De 70 a 100%. 10 días. Sólo para envíos urgentes o de socorro. Registro manual. Nulo. Inexistente. Inexistente. 3,600 2% Antigua y en mal estado. De propiedad del Estado.	Automatizado e interconectado. Electrónico con validez legal. Establecimiento de 3 canales: canal verde: sin revisión. Canal naranja: revisión documental y canal rojo: reconocimiento físico. Única durante todo el ciclo de vida. Despersonalizada; principalmente a través del teledespacho. Prácticamente nulo. Hasta 15% en importaciones y 5% en exportaciones, selección según reglas. 2 horas. Para mercancías en general. Registro automatizado e interconectado con líneas aéreas y navieras. 1,500 estaciones de trabajo y 50 servidores de base de datos (*). En línea en el nivel nacional. Línea privada, internet, correo electrónico 2,500. 60% Instalaciones modernas y funcionales: sede central, aduanas operativas, puestos de control. De propiedad de particulares (interconectados con ADUANAS).
* Apoyo logístico * Abastecimiento Resultados * Recaudación * Importación * Aporte al Tesoro Público * Producción de fiscalización * Estadística de comercio exterior * Calidad del servicio aduanero * Imagen institucional	Insuficiente. Inexistente, control manual. US\$626 millones. US\$2,921 millones. 23% de ingresos del Tesoro. S/i Casi nula. Atención deficiente y desincentivadora. Negativa.	Renovación de vehículos, equipo de radio, teléfono, fax. Sistema administrativo integrado y automatizado. US\$2,827 millones. US\$8,074 millones. 35% de ingresos del Tesoro. US\$307 millones. Confiable y disponible por vía electrónica. Facilitador, promotor y servicios en proceso de adecuación a ISO 9000. Entre las 10 instituciones más prestigiosas en el nivel nacional.

Fuente: ADUANAS – PERÚ/Actualización IPE.

Elaboración: Proyecto BID – ADUANAS.

(*) a mayo de 1998.

Anexo No. 3**MEDIDAS DE APOYO AL SECTOR EXPORTADOR****Eliminación de los impuestos a las exportaciones**

Cabe recordar que en un momento en el gobierno anterior se llegó a gravar con 17% del valor FOB a las exportaciones tradicionales.

Reducción de impuestos

Este gobierno ha eliminado más de cien impuestos, tasas y contribuciones, la mayoría de ellas dirigidas, apoyando a la eficiencia económica, concentrando la recaudación únicamente en 4 impuestos: ISC, IGV, renta y aranceles, posibilitando por primera vez el establecimiento de mecanismos de devolución transparente y veraz de impuestos.

Devolución del IGV

Este mecanismo fue introducido plenamente en 1993 y, a la fecha, ha restituido, mediante notas de crédito o cheques del Tesoro directamente, alrededor de mil millones de dólares en impuestos pagados por los exportadores, sin considerar la compensación automática que ellos realizan del IGV en sus compras.

Restitución simplificada de derechos arancelarios a las exportaciones menores (*drawback*)

El *drawback* tiene como objetivos promover la diversificación de la oferta exportable, la exportación de nuevos productos y la aplicación de nuevas tecnologías.

A través de este mecanismo se devuelve el 5% del valor FOB a las empresas productoras exportadoras que exporten productos que contengan insumos importados que hayan pagado derechos arancelarios.

Desdoblamientos de partidas arancelarias para acogerse al *drawback*

Esta medida ha permitido que un mayor número de partidas arancelarias se puedan acoger al *drawback* arancelario. Entre las desagregaciones realizadas se encuentran productos hidrobiológicos, pesqueros, agropecuarios, textiles y de confecciones.

Régimen de Admisión Temporal (perfeccionado por la nueva Ley General de Aduanas)

Se ha simplificado y agilizado el régimen al establecer la automaticidad en la aprobación de la declaración de admisión.

Régimen de Importación Temporal (perfeccionado por la nueva Ley General de Aduanas)

Se establece la aprobación automática de la prórroga del plazo hasta 18 meses del material de embalaje de exportación; su aprobación sólo exige la presentación de una declaración jurada.

Asimismo, se dispone que por Resolución Ministerial del Sector Economía y Finanzas se pueda modificar la lista de mercancías que pueden acogerse al régimen. Anteriormente se efectuaba sólo por ley.

Nueva Ley General de Aduanas

La nueva Ley General de Aduanas dio carácter automático a la aprobación de los diferentes regímenes u operaciones aduaneras, con lo cual contribuye a incrementar la eficiencia en la prestación de los servicios aduaneros, disminuye los sobrecostos y agiliza los procedimientos aduaneros en beneficio de los operadores.

Fraccionamiento arancelario

Se ha establecido un mecanismo de fraccionamiento arancelario a la importación de bienes de capital con el fin de apoyar la reconversión industrial. Este mecanismo establece pagos semestrales a tasas de interés pasivas y amplía la gama de garantías por presentar con el fin de reducir el costo financiero de las mismas.

Comisión para la Promoción de Exportaciones (PROMPEX)

Organismo creado para promover las exportaciones de productos peruanos.

Fondo de Respaldo a la Pequeña Empresa (FONREPE)

Este fondo permitirá el establecimiento de un programa de seguros de crédito en favor de la pequeña empresa. Para su implementación, el MEF ha otorgado US\$25 millones.

Centros de Exportación, Transformación, Industria, Comercialización y Servicios (CETICOS)

Sobre la base de las ex zonas francas industriales de Ilo, Matarani y Paita, así como de la ZOTAC, se han creado los CETICOS de Tacna, Ilo, Matarani y Paita, esta última con posibilidad de extenderse a Piura, Sullana y Tumbes.

Las empresas que se constituyan o establezcan en dichos centros hasta el 31.12.98 y exporten la totalidad de su producción de bienes o servicios, estarán exoneradas de IGV, IPM, IPM adicional, ISC, FONAVI, Renta, entre otros.

8. La reforma del sistema financiero

Felipe Morris

La reforma financiera ejecutada en el Perú desde fines de 1990 ha sido una de las más ambiciosas de la región, tanto por la profundidad de los cambios realizados como por la velocidad con la que fue llevada a cabo. El principal objetivo de la reforma fue fortalecer al sistema financiero para hacerlo más eficiente y mejorar su capacidad de asignar los recursos en la economía. La transformación del país hacia una economía abierta de libre mercado no era posible en un contexto donde el sistema financiero estaba sobreprotegido, mal supervisado y sujeto a una serie de controles de tipo económico que impedían la asignación eficiente de recursos y desincentivaban el ahorro financiero.

A inicios de 1991, con la ayuda del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, el gobierno realizó un diagnóstico detallado de la situación del sistema financiero peruano e identificó los siguientes elementos que merecían una atención especial:

- Excesiva participación estatal en el control accionario y en la gestión de entidades financieras.
- Existencia de un marco institucional débil, tanto por normas preventivas insuficientes como por la falta de capacidad de supervisión, especialmente de la Superintendencia de Banca y Seguros.
- Falta de competitividad del sistema, derivada de una estructura oligopólica, que se expresaba en costos operativos y márgenes financieros elevados.
- Fragilidad financiera de muchas instituciones, aunada a una carencia de mecanismos y recursos para resolver crisis bancarias.
- Desarrollo incipiente del mercado de capitales. Insuficiente aprovechamiento del mercado de valores como instrumento alternativo de financiamiento empresarial.
- Inexistencia de inversionistas institucionales en el mercado de valores (fondos mutuos y fondos de pensiones, entre otros).
- Crisis del sistema de seguridad social pública.
- Desaparición del seguro de vida en el mercado asegurador doméstico.

La deficiente situación del sistema financiero del país era el resultado de la aplicación, por parte de gobiernos anteriores, de políticas tales como el control de las tasas de interés, la asignación directa del crédito a sectores considerados prioritarios por el gobierno, y la participación estatal en el sector productivo a través de empresas públicas. En lugar de contribuir al desarrollo del país, estas políticas causaron

una serie de distorsiones que frenaron el avance del sistema financiero y pusieron en peligro su crecimiento económico.

Asimismo, los problemas del sistema financiero peruano también se originaron en políticas macroeconómicas equivocadas que condujeron al estancamiento económico y a la hiperinflación. Hasta fines de la década de los ochenta, el sistema financiero peruano experimentó uno de los más graves casos de represión financiera en la historia económica de América Latina. El sistema se encontraba sujeto a una serie de distorsiones, tales como topes a las tasas de interés, asignación directa de créditos a través de coeficientes de cartera, elevados niveles de encaje exigible, inversiones forzadas por parte de los bancos, congelamiento de los depósitos en moneda extranjera y una serie de impuestos que gravaban la intermediación, tales como el impuesto del 2% a los débitos en cuenta corriente y el impuesto selectivo al consumo de los intereses.

Como consecuencia de las distorsiones mencionadas, además de la hiperinflación que se desencadenó desde 1988, el país sufrió un grave proceso de desintermediación financiera, unido a un proceso de dolarización, fuga de capitales masiva, escasez generalizada de crédito bancario, aparición de intermediarios informales de crédito y un cuadro de especulación generalizada, lo cual condujo a un deterioro progresivo de la base productiva del país, a través de la caída en la formación bruta de capital.

Los intermediarios financieros, buscando captar parte del impuesto inflacionario expandieron sus redes de agencias para captar el mayor volumen de depósitos posible, los cuales en muchos casos eran luego canalizados hacia sus empresas relacionadas, aprovechando las deficiencias del marco regulatorio y de la supervisión existente. En el caso de las instituciones financieras del sector público, la corrupción y la irresponsabilidad en la administración crediticia agravaban aún más esta situación.

A principios de la década de los noventa, después de muchos años de experiencias negativas, se llegó en el país a un cierto consenso sobre la necesidad de asegurar las condiciones que promovieron el desarrollo de un sistema financiero más robusto y balanceado, que a su vez pudiera contribuir al crecimiento. Esto permitió la implementación de la reforma financiera que, como se analizará posteriormente, tuvo algunos costos iniciales. Obviamente, la reforma financiera formaba parte de un conjunto integrado de reformas estructurales y de una política macroeconómica de estabilización.

1. Principales elementos de la reforma financiera

Esta sección describe los principales elementos de la reforma financiera del Perú; pretende cubrir los temas más importantes, sin intentar describir en forma

detallada las distintas leyes que se han promulgado durante la última década. Aquí cabe resaltar que la reforma financiera incluyó cambios radicales en varias leyes, incluida la Ley de Bancos (modificada tres veces), la Ley del Mercado de Valores (dos modificaciones), la Ley del Sistema Privado de Pensiones, y una nueva Ley del Banco Central de Reserva, entre otras de menor importancia, pero que también afectaron el funcionamiento del sistema financiero. Asimismo, se implementó una serie de medidas tales como el fortalecimiento de la Superintendencia de Banca y Seguros y de la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (CONASEV), y la creación de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP), que contribuyeron al desarrollo y modernización del sistema. Este fortalecimiento del marco de supervisión institucional estuvo también acompañado de la revisión de las principales regulaciones que afectaban el funcionamiento de las instituciones y mercados bajo sus distintos ámbitos.

La reforma del sistema financiero comprendió las siguientes medidas: i) la promulgación de una nueva Ley de Bancos, Instituciones Financieras y de Seguros; ii) la liberalización total de las tasas de interés; iii) la liberalización del mercado cambiario; iv) el establecimiento de una política más racional para el otorgamiento del crédito del Banco Central tanto en términos de montos como de precios; v) la reducción de los encajes; vi) la reestructuración de los intermediarios financieros estatales; vii) la eliminación de los impuestos a la intermediación; viii) la promulgación de una nueva Ley del Mercado de Valores; y ix) la promulgación de la Ley del Sistema Privado de Pensiones.

Para su implementación, este conjunto de reformas contó con el apoyo técnico y financiero de los organismos multilaterales, en particular del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. Estas dos instituciones, conscientes de la importancia de los cambios que debían realizarse, introdujeron muchas de las medidas dentro del conjunto de condiciones de los distintos créditos que acordaron con el gobierno peruano, incluidos los créditos sectoriales financieros, a lo largo de la década. Asimismo, dichos préstamos ayudaron al gobierno a paliar los efectos iniciales de las reformas, incluidos aquellos vinculados con la liquidación de empresas del sistema financiero insolventes, y a financiar estudios para diseñar programas tales como el de privatización de bancos, reestructuración de COFIDE, liquidación de la banca de fomento y fortalecimiento institucional de los entes supervisores.

2. Modificaciones legales y otras reformas en el ámbito bancario

Como se mencionó anteriormente, el Perú ha tenido tres leyes de banca durante la década de los noventa. El primer cambio fue en el año 1991, mediante la promulgación del Decreto Legislativo 637 que implicó una modernización radical del marco legal,

puesto que esta ley reemplazó a la llamada Ley Kemmerer que se aprobó sesenta años antes y que limitaba considerablemente las operaciones de los intermediarios y no dotaba a la autoridad de las herramientas que requería para fiscalizar adecuadamente a las empresas financieras. El Decreto Legislativo 637 fue seguido meses después por una Ley Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), la cual estaba destinada a mejorar la eficiencia y eficacia de la SBS en el ejercicio de regular y supervisar al sistema financiero nacional. En 1993 se reemplazó el Decreto Legislativo 637 por una nueva Ley de Bancos (Decreto Legislativo 770), la que posteriormente fue reemplazada en 1996 por la Ley 26702 materia de este informe¹.

Los cambios más radicales los introdujo la Ley de Bancos de 1991, que modificó una ley que había estado vigente durante sesenta años. Sin embargo, las otras dos versiones también introdujeron modificaciones, algunas positivas y otras no, que buscaron enriquecer el marco legal. Los principales elementos de estos cambios legales fueron los siguientes: i) la desregulación financiera mediante la eliminación de controles en la asignación del crédito y la flexibilización de los límites sobre las tasas de interés; ii) la apertura a la inversión extranjera, la cual está sujeta en la actualidad a los mismos derechos y obligaciones que los inversionistas locales; iii) la elevación de los capitales mínimos, para prevenir las situaciones de insolvencia, mediante la fijación de estándares similares a los del Concordato de Basilea; iv) la ampliación de las facultades de los intermediarios financieros al introducir el concepto de Banca Múltiple, lo que permite a los bancos realizar una serie de actividades, algunas a través de filiales; v) la privatización de la banca y el impedimento de que el Estado sea propietario de empresas financieras de primer piso (tales como bancos múltiples u otros intermediarios financieros comprendidos en la Ley de Bancos); vi) el establecimiento de mecanismos específicos para la resolución de crisis bancarias y la ampliación de las facultades de sanción de la Superintendencia de Banca y Seguros; vii) la introducción del tema de riesgo de mercado, reconociendo la necesidad de que los bancos destinen parte de su patrimonio para cubrirlo; viii) el hecho que la SBS tenga la facultad de realizar la supervisión consolidada de los grupos financieros; y ix) la introducción de un marco legal sobre lavado de dinero, el cual requiere algunas precisiones pues en parte no se adecua a nuestra realidad.

Los principales elementos que introdujo la nueva legislación bancaria pueden agruparse de acuerdo con los siguientes objetivos de la reforma financiera: la protección al ahorro, la promoción de la competencia, la desregulación del sistema financiero y la prevención de crisis financieras.

2.1 Mecanismos de protección del ahorro

1. La ley vigente (Ley No. 26702) se promulgó el 9 de diciembre de 1996, denominada Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros ("Ley de Bancos").

Estos mecanismos constituyen una de las prioridades de la legislación bancaria vigente. Asimismo, es importante resaltar que en cuanto a las normas prudenciales vigentes en el país, éstas son de las más estrictas de América Latina. Esto se debe, en buena parte, a los esfuerzos por modernizar el marco normativo y la capacidad de supervisión de la Superintendencia con la asistencia del BID y del Banco Mundial.

Las principales reformas de índole legal y regulatoria introducidas en este ámbito son las siguientes:

2.1.1 Creación del Fondo de Seguro de Depósitos

Esta institución, dependiente del BCRP, cubre los depósitos de personas naturales e institucionales sin fines de lucro, hasta por un monto en soles equivalente a US\$20,000 (cifra fijada en soles que se ajusta por inflación trimestralmente) en caso de quiebra del intermediario financiero. Cuando se creó originalmente el Fondo de Seguro de Depósitos, el monto asegurado era de alrededor de US\$4,000, una cifra más acorde con las características de los depósitos en el sistema financiero nacional. Desafortunadamente, a raíz de la crisis del Banco República a fines de 1998, se decidió aumentar dicho límite para cubrir a un mayor número de depositantes y limitar las pérdidas por depositante. Esta decisión fue muy desafortunada porque desvirtúa el propósito de un seguro de depósito, que es el de proteger a los pequeños depositantes. Al incrementar el monto a S/.62,000 (aproximadamente US\$20,000) se otorga una protección a la casi totalidad de los depositantes personas naturales, lo que crea una situación de "riesgo moral" (*moral hazard*) muy grande, ya que los depositantes tienen un incentivo para colocar sus depósitos en aquellas instituciones que ofrecen tasas mayores indistintamente del riesgo, pues están asegurados, y éstas a su vez tienen la necesidad de incurrir en operaciones más riesgosas para poder compensar el costo de estas mayores tasas de interés. El gobierno debería contemplar seriamente una reducción de este monto a una cifra similar a la que estaba prevista en la Ley de 1991 (alrededor de US\$4,000).

2.1.2 Establecimiento de límites a las operaciones crediticias de los bancos

El nuevo marco legal incluye una serie de límites a los montos que pueden prestar los bancos para distintos tipos de operaciones, con el objeto de aumentar la diversificación de la cartera y reducir sus riesgos. Otra innovación introducida en la Ley es que se define claramente el concepto de grupo económico y empresas relacionadas y se establecen límites de crédito para empresas relacionadas.

La propia Ley de Bancos establece ciertos topes a la cartera relacionada o vinculada. El conjunto de los créditos que una empresa del sistema financiero conce-

da a sus directores y trabajadores, así como a los cónyuges y parientes de éstos, no debe exceder al 7% del capital pagado y reservas de la empresa. Asimismo, ningún director o trabajador puede recibir más del 5% del indicado límite global, incluidos el cónyuge y los parientes.

El total de los créditos, inversiones y contingentes que una empresa del sistema financiero otorgue a personas naturales y jurídicas vinculadas de manera directa o indirecta a su propiedad en proporción mayor al 4%, o con influencia significativa en su gestión, no puede superar un monto equivalente al 30% del patrimonio efectivo de la empresa. Por otro lado, las condiciones de dichos créditos no podrán ser más ventajosas que las mejores que la empresa otorgue a su clientela en cuanto a plazos, tasas de interés y garantías. La Superintendencia determina los criterios de vinculación mediante normas de carácter general.

Los límites a la concentración de créditos también están normados en la Ley de Bancos sobre la base de ciertos criterios básicos: i) evitar la concentración de riesgos que se produce cuando diversas personas naturales o jurídicas conforman un mismo conglomerado financiero o mixto; ii) cuando se definen las partes relacionadas no sólo se toma en cuenta a los grupos que mantienen cuentas consolidadas, sino también a los que están afectos a un riesgo común; y iii) al determinar los límites individuales se considerará la concentración del riesgo como una contraparte única (el grupo en su conjunto). La SBS tiene la facultad de presumir quiénes están actuando como grupo económico para efecto de los límites individuales.

La ley señala una serie de límites individuales que fluctúan entre el 10% y el 30% del patrimonio efectivo de la entidad financiera, dependiendo de las garantías que ofrezca el deudor. En el caso de empresas del exterior se puede llegar al 50%, y los límites para operaciones de arrendamiento financiero son de 70% del patrimonio de la empresa financiera.

2.1.3 Constitución de respaldos patrimoniales mínimos

El Perú ha implantado un esquema de requerimientos de capital mínimo que puede considerarse una versión “criolla” de los requerimientos de Basilea. Las variaciones son de dos tipos: por un lado se clasifica una parte de los activos como de menor riesgo (en categorías con menor ponderación que Basilea); por otro lado, los requerimientos de capital son mayores en el Perú que en Basilea. El ratio de activos ponderados por riesgo sobre patrimonio, que es de 12.5 veces en Basilea, es de sólo 11 veces en el Perú (a partir de fines de 1999). Otra diferencia con Basilea es que las autoridades nacionales (SBS conjuntamente con el Banco Central) tienen la potestad para modificar estas ponderaciones, sujeto a ciertos límites.

2.1.4 Políticas de calificación de créditos y provisiones

La ley obliga a los intermediarios financieros a realizar revisiones periódicas de la cartera de colocaciones y efectuar provisiones genéricas y específicas de cartera ante la eventualidad de créditos impagos. La Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) a través de distintas circulares estableció procedimientos para la clasificación de las carteras de créditos y el establecimiento de provisiones que se encuentran entre las más estrictas de América Latina, de acuerdo con informes comparativos de organismos multilaterales y bancos de inversión². La nueva ley y la norma respectiva consideran la constitución de provisiones específicas para el caso de los créditos en los que se haya identificado algún riesgo (créditos con problemas potenciales, deficientes, dudosos o pérdidas), así como la obligatoriedad de construir provisiones genéricas sobre los créditos en los que no se haya identificado ninguno específico (normales). La SBS tiene la facultad de obligar a los bancos a establecer una provisión genérica de hasta 1% de las colocaciones y créditos contingentes de la cartera normal, ponderados por riesgo crediticio. Este nivel sería establecido periódicamente por la SBS.

La ley vigente estableció también que para el cálculo de las provisiones requeridas no se deduciría el valor de las garantías, lo que sí permitía la ley anterior. Considerando que este cambio implicaba un incremento muy fuerte en los requerimientos de provisión, la Resolución de la SBS que reglamenta las provisiones contempla dos niveles distintos: uno para los créditos otorgados por la institución financiera que no tienen garantía y otra para aquellos créditos que tienen garantías denominadas preferidas; de esta manera se supera el problema generado por la rigidez de la ley, pues se evita su incumplimiento. Como resultado, los requerimientos de provisiones son menores si se dispone de dichas garantías.

En cuanto a la calificación de activos, la resolución expedida por la SBS obliga a los bancos a calificar su cartera periódicamente de acuerdo con el riesgo de incobrabilidad. Existen cinco categorías: normal, con problemas potenciales, deficiente, dudoso y pérdida. Especialistas internacionales consideran que dicha norma es adecuada.

2.1.5 Fortalecimiento de la SBS

Tan importante como la reforma normativa es el fortalecimiento de la capacidad de supervisión de la Superintendencia. Dicho fortalecimiento se aprecia desde el inicio de la década de los noventa a través de la implementación de programas de reestructuración de la SBS y la capacitación intensiva de su personal, así como de

2. La norma vigente es la Resolución SBS No. 572-97, mediante la cual se aprobó el reglamento aplicable a las empresas del sistema financiero para la evaluación y clasificación de los deudores y la exigencia de provisiones.

programas de reclutamiento y política salarial que han mejorado la calidad del nuevo personal.

Los distintos cambios en la legislación bancaria a lo largo de los noventa también ampliaron las facultades de la SBS, pues la dotaron de mayores poderes para intervenir, disolver y penalizar a los numerosos intermediarios financieros informales que estaban operando en el país sin autorización previa. En los años finales de la década de los ochenta, la desintermediación formal y la iliquidez del sistema financiero originaron el florecimiento de la actividad financiera informal. El caso más importante fue el del Centro Latinoamericano de Asesoría Empresarial (CLAE), una financiera informal con (supuestamente) más de 26 años de operación y que fue intervenida por la Superintendencia en abril de 1993, y posteriormente liquidada. En el momento de su intervención, CLAE tenía más de 140,000 ahorristas y un volumen total de captaciones estimadas en más de 200 millones de dólares. El manejo de la liquidación de CLAE se hizo dentro del marco de la ley, y el gobierno evitó caer en la tentación de ofrecer un seguro de depósito a los pequeños depositantes, lo que hubiera sido muy nocivo para el desarrollo del sistema financiero formal.

2.2 Promoción de la competencia

Otro aspecto central de la nueva legislación bancaria es la promoción de la competencia. La existencia de una participación muy grande de la banca estatal en el sistema, y las restricciones para el ingreso de inversionistas extranjeros en el sistema bancario resultó en una estructura oligopólica y un sistema de intermediación muy ineficiente, con altos márgenes entre las tasas pasivas y activas. En este contexto, la Ley de 1991, y las siguientes, incluyeron una serie de artículos orientados a profundizar la competencia, a reducir los márgenes de intermediación, incrementar la calidad de los servicios bancarios y, en general, reducir el costo de la intermediación financiera. Dentro de las medidas específicas introducidas figuran las siguientes:

2.2.1 Apertura a la inversión extranjera

Como se mencionó anteriormente, se otorgó a la banca extranjera los mismos derechos que tienen los inversionistas locales. La Ley de Bancos fue la primera norma legislativa que incorporó este principio de igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros, el cual fue luego consagrado en otras leyes generales, tal como la Ley de Inversiones Extranjeras de fines de 1992. Como resultado de esta apertura, en la actualidad más de la mitad de los bancos del sistema financiero peruano están controlados o tienen participación extranjera en su accionariado.

2.2.2 Privatización de bancos comerciales estatales

A principios de la década existían 8 bancos comerciales en manos del Estado (mas de la tercera parte del total), lo que contribuía a las ineficiencias del sistema e impedía el desarrollo de una banca comercial privada, pues los depósitos en la banca pública gozaban de una garantía implícita del 100% por su naturaleza estatal.

En 1992, el gobierno decidió la conveniencia de iniciar la privatización de los bancos comerciales estatales; sin embargo, se enfrentó a una realidad en la cual muchos de estos bancos se encontraban en una situación de insolvencia o cercana a ella, o que hacía casi imposible su privatización. Como resultado de esto algunos bancos fueron absorbidos por bancos estatales más sólidos (i.e. Banco Continental), y otros fueron liquidados (Banco Popular). Recién en 1993 empezó formalmente el proceso de privatización de los bancos mediante el establecimiento de la CEPRI de privatización de bancos, a la que se encomendó la tarea de privatizar los Bancos Continental e Interbanc, los únicos bancos comerciales estatales que existían en ese momento. Ambos bancos fueron privatizados exitosamente, el Interbanc en 1994 y el Continental en mayo de 1995. Anteriormente se había privatizado la sucursal del Banco Popular del Perú en Bolivia.

Como consecuencia de este proceso, el Perú es uno de los pocos países en desarrollo donde el Estado no ejerce funciones de banca de primer piso³. Éste es un logro muy importante porque la experiencia del Estado como institución crediticia de primer piso fue muy nociva en el país, al igual que en todos aquellos países en desarrollo donde el Estado continúa ejerciendo dichas funciones. Sería una lástima que se revierta esta reforma en el futuro. Desafortunadamente políticas de asignación dirigida del crédito o crédito barato para fomentar ciertos sectores o actividades económicas son muy apetecibles para los políticos, particularmente si tienen preferencias populistas o intereses electorales. En la actualidad sólo hay dos instituciones financieras estatales en el país con excepción del Banco Central de Reserva, el Banco de la Nación (que actúa como el banco del gobierno) y la Corporación Financiera de Desarrollo (una institución financiera de segundo piso que canaliza fondos de organismos multilaterales y del mercado financiero internacional a través de la banca múltiple y otros intermediarios financieros elegibles).

2.2.3 Establecimiento de requisitos claros para abrir una institución financiera

3. Cabe indicar que a raíz de los problemas del Banco Latino, el gobierno se vió obligado a participar como accionista a través de COFIDE en una operación que se anunció como transitoria y que ya lleva más de un año y cuya legalidad es dudosa ya que la propia Ley de Bancos es muy clara en prohibir la participación del Estado en las empresas financieras de primer piso. Es de esperar que el gobierno decida en los próximos meses la privatización del Banco Latino.

La nueva legislación establece en forma precisa los requisitos que deben cumplir los organizadores para solicitar una licencia bancaria. La Ley otorga iguales derechos a cualquier persona que desee abrir una institución financiera. De esta manera se han desmantelado las barreras “invisibles” a la entrada y se ha permitido que nuevos competidores ingresen al mercado, como un incentivo para que los intermediarios existentes busquen continuamente mejorar su eficiencia.

2.2.4 Autorización para el establecimiento de la banca múltiple

La Ley amplía las operaciones que pueden realizar los intermediarios financieros, dentro del concepto moderno conocido como banca universal o banca múltiple; de esta forma se facilita la obtención de economías de escala y la diversificación de las operaciones. Algunas de estas operaciones pueden ser realizadas por los bancos sólo a través de subsidiarias, tales como el corretaje de valores, la administración de fondos mutuos y la titulización de activos. Una limitación que no tiene mayor sustento dentro del esquema de banca universal es la establecida por la Ley del Sistema Privado de Pensiones para que los bancos y compañías de seguros administren directamente fondos privados de pensiones.

2.3 Mecanismos de manejo expeditivo de crisis financieras

El proceso de estabilización que se implementó a principios de la década afectó de manera distinta a los intermediarios financieros. En primer lugar, las instituciones de mayor tamaño se encontraron de pronto con una cantidad de personal e infraestructura física insostenible, pues la nueva posición de equilibrio post-ajuste no justificaba una escala tan amplia de operaciones. En segundo lugar, la condición financiera de muchos intermediarios se vio seriamente afectada por la recesión que restringió la capacidad de pago de una gran parte de los deudores, los cuales se encontraron en dificultades para pagar los niveles de intereses reales vigentes en el mercado. El problema de estas deudas también estuvo en la naturaleza especulativa de muchos de los préstamos, que habían sido contraídos a fines del régimen de García. Muchos de los demandantes de crédito obtuvieron la dolarización de sus deudas, buscando aprovechar los menores intereses en moneda extranjera y apostando contra el tipo de cambio, pues históricamente éste tiende a reducirse en términos reales, especialmente en períodos recesivos. Sin embargo, con la aceleración relativa de la depreciación de la moneda desde el segundo trimestre de 1991, estos deudores sufrieron fuertes pérdidas cambiarias que complicaron aun más su situación.

Los problemas de cartera fueron especialmente críticos en el sector de la banca de fomento, la cual había otorgado créditos fuertemente subsidiados durante el quinquenio anterior. La pérdida casi total del portafolio de colocaciones, junto con la

iliquidez del sistema y la severidad de las metas monetarias del banco central hicieron imposible que ésta siguiera operando, a pesar de las exigencias de algunos sectores del propio gobierno.

Como consecuencia de sus graves problemas, gran parte de la banca pública cayó en la insolvencia y debió ser cerrada. A inicios de 1991 se dispuso la intervención y posterior liquidación de la banca de fomento (bancos Agrario, Industrial, Minero y de Vivienda), y en los meses siguientes quebraron también la Caja de Ahorros de Lima, la Financiera Peruinvest, el Banco CCC del Perú, el Banco Popular y el Banco Central Hipotecario, todos ellos (excepto el Banco CCC) de propiedad del Estado. El Banco Regional Sur Medio y Callao (Surmeban) fue absorbido por su propietario el Banco de la Nación, y los bancos Amazónico, de los Andes y Nor Perú se fusionaron con el Banco Continental.

Uno de los aspectos más novedosos del nuevo marco normativo es el relacionado con el tratamiento de las crisis bancarias. Hasta antes de la reforma no existía un régimen preventivo que permitiera controlar de cerca la situación de bancos en problemas potenciales. De este modo, la acción de la Superintendencia se reducía a dictaminar la insolvencia de un intermediario, frecuentemente cuando ya no era posible adoptar medidas correctivas. La inexistencia de un seguro de depósitos implícito y parcial, y el temor del gobierno a las repercusiones políticas derivadas de la pérdida de los depósitos por parte de los ahorristas condujo a que el Estado terminara haciéndose cargo de las instituciones insolventes, absorbiendo sus pasivos, con el consiguiente esfuerzo fiscal que ello representaba.

La legislación en materia del manejo de crisis ha evolucionado a lo largo de la década de los noventa; el último cambio fue aprobado recientemente cuando se modificó la Ley de Bancos ⁴ para permitir que el Fondo de Seguro de Depósitos asumiera un rol adicional, como inversionista y administrador de aquellos bancos en problemas que se decidiera rehabilitar, al estilo de otros fondos de depósito, como el de España, conocido comúnmente como “el hospital de bancos”. La nueva legislación introduce tres niveles de actuación de la Superintendencia, en el caso de intermediarios en problemas: Régimen de Vigilancia, Intervención y Disolución o Liquidación. Cada una de estas fases contiene mecanismos y plazos específicos que fijan las opciones disponibles a las autoridades, con el fin de evitar que se postergue la toma de decisiones y que en el interín se agrave la situación del banco en problemas, lo que aumentará las posibles pérdidas a los depositantes.

A manera de conclusión, es importante tener en cuenta que la desregulación del sistema bancario no implica, como algunos señalan, el dismantelamiento de la regulación. Contrariamente y aunque puede parecer paradójico, un proceso de desregulación financiera que implica ampliar las facultades de las instituciones tiene, nece-

4. Ley No. 27102 del 26 de abril de 1999.

sariamente, que ir acompañado de un fortalecimiento de los mecanismos de vigilancia y control, y de un marco de regulación preventivo más estricto. La Ley de Bancos contempla esto y, por ello, algunos podrían calificarla de reglamentaria. Sin embargo este aspecto es indispensable ya que el concepto general de desregulación no puede ser aplicado arbitrariamente, pues daría lugar a un debilitamiento del sistema, en vez de fortalecerlo.

3. Resultados de la reforma financiera

3.1 Aspectos macrofinancieros

Antes de describir los resultados de la reforma financiera es conveniente cubrir los aspectos macrofinancieros más saltantes del país. Éstos son los siguientes: i) la existencia de un sistema bimonetario donde coexisten el dólar americano y el nuevo sol, con un predominio del dólar americano, ya que alrededor de dos tercios de los activos y pasivos del sistema están en dicha moneda; ii) la política de encaje diferenciado aplicada por el Banco Central de Reserva del Perú (BCR), que establece un encaje marginal de 20% sobre los depósitos en dólares (hasta hace poco era de 45%), parcialmente remunerado, y un encaje de sólo 7% para los depósitos en soles; iii) las altas tasas de interés real y los altos márgenes financieros (aunque en descenso).

En lo que se refiere a la política monetaria de años recientes, cabe mencionar, entre otros aspectos, el desarrollo de instrumentos monetarios indirectos y el abandono de los instrumentos directos. A partir de agosto de 1990, junto con la aplicación de un control monetario más estricto, el Banco Central comenzó a desarrollar mecanismos de mercado para el manejo monetario. Estos instrumentos de mercado (también llamados instrumentos indirectos) buscaban aplicar un control monetario más fino, ya que por su naturaleza pueden utilizarse más frecuentemente y en las cantidades deseadas.

En el nuevo esquema de política monetaria juegan un rol preponderante dos instrumentos: la intervención en el mercado cambiario, a través de la Mesa de Negociación, y las operaciones de mercado abierto, mediante la colocación de certificados de depósito del Banco Central (CDBCRP). Además, el Banco Central utiliza otros dos instrumentos que son el redescuento y el encaje. Sin embargo, en los últimos años la importancia de ambos ha decrecido a medida que se fueron consolidando la intervención en el mercado cambiario y las operaciones de mercado abierto.

Hay dos características que marcan el desarrollo de los instrumentos monetarios en el Perú:

- a) La primera es que el sector público no tiene necesidad de recurrir al financiamiento interno. Por tal motivo, no existe un mercado doméstico de bonos del Tesoro Público, que sí existe en otros países. En otros países, el Banco Central

- efectúa operaciones de mercado abierto comprando y vendiendo bonos del Tesoro Público.
- b) La segunda es que tampoco existe un mercado de capitales profundo. El mercado de capitales peruano está en formación. Por esta razón no existe una amplia selección de bonos privados de empresas de primera calidad que podrían utilizarse para efectuar operaciones de mercado abierto.

Como resultado de estos dos factores, en el Perú, el Banco Central emite un pasivo propio para efectuar sus operaciones de mercado abierto, lo que origina costos financieros en la medida que la tasa promedio que paga por dichos pasivos excede de la tasa promedio que obtiene por sus activos. La forma en que se efectúan las operaciones de mercado abierto ha ido evolucionando con el tiempo⁵.

Hasta ahora, las operaciones de mercado abierto se han desarrollado en el mercado primario de CDBCRP. Ésta es una etapa en el proceso de desarrollo de instrumentos indirectos. Con el tiempo los países que adoptan esquemas de política monetaria basados en instrumentos indirectos suelen realizar sus operaciones en los mercados secundarios de éstos instrumentos.

Los encajes son el instrumento indirecto que más se asemeja a los instrumentos de control monetario directo, por su carácter compulsivo, a diferencia de las operaciones de mercado abierto que son totalmente voluntarias. Actualmente, el régimen de encaje no se modifica con frecuencia. Hay una tasa de encaje mínima de 7% y una tasa de encaje marginal de 20% para depósitos en moneda extranjera. El encaje en moneda nacional no es remunerado, mientras que el encaje en moneda extranjera es remunerado parcialmente. Se remunera la porción del encaje exigible depositado en el BCRP que excede al encaje mínimo legal (7%) a la tasa LIBOR menos 1/8. Los fondos de encaje están constituidos por la caja de los bancos y sus cuentas corrientes en el Banco Central. El encaje exigible se computa sobre la base de promedios mensuales.

El encaje marginal de 20% para depósitos en moneda extranjera conlleva un costo a la intermediación financiera y un impuesto a la tenencia de activos en moneda extranjera. Funcionarios del BCR argumentan que este encaje también tiene algunos efectos deseables en el actual contexto. Éstos son los siguientes: i) atenuar el impacto expansivo que tienen los flujos de capital del exterior sobre la demanda agregada, para evitar un impacto contractivo en el futuro; ii) atenuar la presión hacia la apreciación del tipo de cambio real que tendría lugar si la totalidad del influjo de capitales presiona sobre el tipo de cambio; iii) prevenir el impacto negativo de una "corrida" de capitales. El

5. Hasta mediados de 1995, el Banco Central no anunciaba el monto que sería subastado, sino que tomaba la decisión del monto por emitir en función a las tasas de interés demandadas. A partir de junio de 1995, el Banco Central anuncia los montos a ser subastados y los demandantes indican los montos y tasas de interés que desean.

BCRP mantiene como reservas internacionales más de US\$3,600 millones correspondientes a los encajes en moneda extranjera. Estos encajes amortiguarían el impacto sobre la demanda agregada y la estabilidad del sistema financiero de una salida de capitales; y iv) desincentivar la tenencia de depósitos en moneda extranjera, lo que a su vez induce a la desdolarización de la economía. No es muy claro que la política de encaje actual realmente logre todos estos beneficios. Sin embargo, la reducción del encaje marginal del 45% a 20% ha disminuido algunas de las distorsiones sobre el sistema financiero. Los beneficios más importantes son los siguientes: i) incentiva el endeudamiento de los bancos en el exterior en vez de la movilización de depósitos en el mercado doméstico, ya que los primeros no están sujetos a encaje; ii) incentiva a que los mejores riesgos del sistema se endeuden directamente en el exterior en vez de hacerlo en el sistema financiero doméstico (incremento del riesgo relativo de las colocaciones en el sistema doméstico); y iii) contribuye a mantener altos márgenes de intermediación.

3.2 Impacto de la reforma financiera sobre el sistema bancario

Los efectos de la reforma financiera tienen que evaluarse haciendo la salvedad de que muchas de las medidas tomadas sólo tienen un impacto luego de un proceso de maduración. Sin embargo, en la actualidad es posible apreciar algunos resultados parciales bastante alentadores. Es importante indicar también que situaciones coyunturales pueden afectar el desarrollo del sector y distorsionar las comparaciones. Por ejemplo, la situación económica actual que es bastante recesiva ha tenido un impacto sobre la situación financiera de los bancos que podría ser utilizado por algunos para criticar los méritos de la reforma financiera. La realidad por el contrario es muy distinta: si la reforma financiera no se hubiera llevado a cabo, en estos momentos el país estaría experimentando una crisis sistémica del sistema financiero muy significativa, similar a la que está viviendo Ecuador, país que estaba muy atrasado en la implementación de dichas reformas, o a la que experimentaron México y Venezuela en años recientes.

La importante mejoría que experimentó el sistema financiero peruano en los últimos años es evidente cuando se analizan los indicadores de monetización o de profundización financiera. El ratio de intermediación financiera ($M3/PBI$), por ejemplo, se incrementó de 3,4% del PBI en 1990 a más de 23% del PBI a fines de 1998.

El sistema bancario ha registrado un considerable crecimiento en los últimos años⁶. Los activos totales del sistema financiero ascendieron a US\$21.8 mil millones a

6. Es relevante indicar que a raíz de los problemas relacionados con el fenómeno del Niño, la crisis asiática, la crisis rusa y la del Brasil en 1998-1999, la banca peruana se ha visto bastante golpeada y ha tenido que implementar una serie de medidas para enfrentar problemas de alta morosidad, disminución de márgenes y disminución de líneas de crédito del exterior. Esta situación ha reducido el crecimiento del sistema financiero a partir de principios del año 1999.

fin del primer trimestre de 1999, comparado con sólo US\$4 mil millones a fines de 1991. Por otro lado, la liberalización de las tasas de interés y de la cuenta de capital, el establecimiento de un régimen de inversión extranjera que garantiza la igualdad de trato para los inversionistas nacionales y extranjeros, y la promulgación de un marco legal para el sistema financiero mucho más liberal, originaron el ingreso de nuevas instituciones al sistema, con lo cual se generó un mayor grado de competencia. Asimismo, el gobierno privatizó dos bancos comerciales: el Banco Continental y el Interbank, tercero y cuarto en el sistema, respectivamente, en términos de activos, lo que coadyuvó a incrementar aún más la competencia y eficiencia en el sistema. La mayor competencia se reflejó en el desarrollo de nuevos instrumentos y servicios financieros, en la implementación de programas de reorganización y en la incursión en nuevos negocios.

Entre 1990 y 1996, el stock de inversión extranjera en el sector financiero creció en más de cinco veces, y alcanzó un saldo de US\$665 millones en 1996. La evolución positiva de los principales indicadores económicos del país, los bajos niveles de intermediación y el potencial de desarrollo de nuevos negocios permitieron que instituciones y grupos financieros internacionales ingresaran al sistema financiero peruano en los últimos tres años. Una parte importante de esta inversión es el resultado de la privatización de los bancos Continental e Interbank (parcialmente adquiridos por extranjeros) y las compras de bancos por parte del Banco Santander, del consorcio O'Higgins-Banco Central Hispano-Hong Kong Shanghai Bank, y las inversiones de Sudameris, Scotiabank, BankBoston y Citibank.

La crisis económica de la segunda mitad de la década de los ochenta redujo la intermediación financiera a niveles irrisorios. A fines de 1990, por ejemplo, el crédito total del sistema financiero peruano alcanzaba sólo el 4% del PBI. Entre 1991 y 1996, las colocaciones del sistema financiero peruano experimentaron un crecimiento significativo (el crédito otorgado por el sistema bancario al sector privado se incrementó a una tasa promedio anual de 47%).

Si bien es cierto que el nivel de intermediación financiera ha experimentado un crecimiento significativo en los últimos años, los niveles están aún por debajo de los registrados por otros países como Chile, México, Tailandia y Malasia. Esta comparación refleja, por otro lado, el enorme potencial de desarrollo del sistema financiero peruano.

Las elevadas tasas de inflación y devaluación registradas en la década pasada originaron una menor confianza en la moneda nacional y el incremento del grado de dolarización del sistema financiero. Éste es probablemente uno de los fracasos más importantes de la reforma: no se logró restablecer la confianza del público en la moneda doméstica y en los instrumentos financieros denominados en la misma. En la actualidad más del 83% de las colocaciones y 74% de los depósitos totales están denominados en dólares americanos.

La mayor competencia al interior del sistema financiero peruano se ha reflejado, principalmente, en la reducción de las tasas de interés activas y en los menores márgenes financieros de las empresas bancarias. La tasa de interés activa promedio (TAMN), por ejemplo, disminuyó durante 1996 de 33,5% a 30,6%. La tasa de interés activa en moneda extranjera (TAMEX), por su parte, registró una caída de 17,2% en 1995 a 16,8% en 1996, como consecuencia de la mayor entrada de recursos (alrededor de US\$2 mil millones).

A pesar de que las tasas de interés activas han registrado una tendencia decreciente en los últimos años, el costo del crédito para las pequeñas y medianas empresas es elevado. Actualmente, estas empresas acceden a financiamiento a tasas que fluctúan entre 18% y 21% en moneda extranjera. Las empresas grandes, por su parte, acceden a financiamiento a tasas más competitivas, inclusive a niveles internacionales (libor + 3-6%).

En los últimos años, el sistema financiero peruano ha experimentado una severa escasez de financiamiento a largo plazo. El mayor riesgo involucrado en algunas operaciones y la escasez de fuentes de financiamiento de largo plazo han generado que el costo del crédito sea muy elevado o que, simplemente, las instituciones financieras no otorguen este tipo de financiamiento.

A partir de 1996, sin embargo, algunos bancos realizaron operaciones sindicadas con el objetivo de brindar financiamiento a mayores plazos, especialmente a grandes empresas. Desafortunadamente la crisis asiática a fines de 1997 y la crisis de Rusia de mediados de 1998 endurecieron el mercado de crédito internacional y redujeron el acceso a financiamiento del exterior a las empresas y bancos de países emergentes.

El sistema financiero peruano estaba conformado por alrededor de 70 instituciones. Las empresas bancarias concentran aproximadamente el 79% del total de activos del sistema financiero, seguidas por el Banco de la Nación (12%), COFIDE (3%) y las empresas de arrendamiento financiero (3%). Cabe resaltar que el sistema bancario peruano muestra niveles de concentración elevados en comparación con los registrados por otros países de la región. Durante 1996, la participación de los cinco primeros bancos en el total de activos ascendió a 72,9%, muy superior al promedio de la región (57,7%).

A junio de 1999, existían 25 bancos comerciales en el país, más de la mitad de los cuales están controlados por extranjeros, que representan aproximadamente un tercio de los activos del sistema⁷. Los cuatro bancos más grandes tienen activos por encima del 70% de los activos del sistema bancario en su conjunto. Luego de las fusiones del Banco Sudameris con el Wiese y del Banco Santander con Bancosur, los cinco bancos más grandes del sistema concentran más del 80% de los activos. La

7. Los principales operadores extranjeros incluyen al Banco Bilbao-Viscaya, al Banco Santander Central Hispano, al Banco Sudameris, a Citigroup y BankBoston.

importante entrada de operadores extranjeros a través de la adquisición de instituciones privadas, privatizaciones y formación de nuevos bancos (bancos pequeños para operar como financieras de consumo) ha revolucionado el mercado.

Los bancos están más conscientes del entorno más competitivo en el que se encuentran y están buscando reducir costos de la manera más rápida pero a la vez menos traumática. Estas reducciones han incluido programas de incentivos para la reducción de personal, la adquisición de nueva tecnología y la implementación de programas de reingeniería de procesos. En los próximos meses se espera que ocurran una serie de fusiones en el sistema que van a reducir el número de bancos en la plaza. Es muy probable que en los próximos meses el número de bancos esté por debajo de veinte.

Es importante indicar también que el desarrollo del negocio de banca de consumo (créditos personales para personas de ingresos medio-bajo y bajo) resultó un fracaso en el país. Varias de las instituciones que fueron creadas con dicho propósito han sido liquidadas o vendidas a terceros por los problemas de cobranza que se suscitaron.

4. Reformas pendientes en el sistema financiero

La reforma financiera que se implementó en el Perú en la década de los noventa se puede considerar muy exitosa. Si bien todavía subsisten problemas en el sistema financiero peruano, las reformas implementadas han traído consigo una serie de mejoras, tales como: un incremento en la intermediación financiera, una reducción en las tasas de interés y *spreads* bancarios, una mejora en el marco regulatorio y de supervisión, y un sinceramiento de la situación de los bancos a través de la liquidación, disolución o fusión de una serie de instituciones financieras que experimentan problemas de insolvencia; así como la implementación de políticas de aprovisionamiento más estrictas por parte de los bancos, con la intención de incrementar sus reservas por posibles malos créditos. Como resultado de las reformas implementadas, las perspectivas de desarrollo del sistema financiero peruano se vislumbran como muy alentadoras en el mediano plazo.

Si bien la reforma financiera que se implementó en el país ha sido bastante profunda y exitosa, siempre hay lugar para ajustes. Existe la posibilidad de lograr mejoras tanto en el marco legal como en aspectos de regulación y supervisión sobre los intermediarios y agentes que actúan en el mercado financiero.

Una reforma que es muy importante y que, desafortunadamente, no se ha podido efectuar todavía es dotar de verdadera autonomía al Banco Central. Si bien hay que reconocer que la nueva Ley del Banco Central, que se aprobó a inicios de la década, es muy buena y protege al Banco de la posibilidad de que el gobierno lo presione para que financie al sector público u otorgue financiamiento a largo plazo al

sistema financiero, existe un cambio adicional que debe hacerse. Éste se refiere al nombramiento del Directorio del Banco. Bajo la Ley vigente, la renovación del Directorio del Banco coincide con la elección de un nuevo Presidente de la República y el cambio de gobierno. Esto no es recomendable por dos motivos: i) se quita autonomía al Banco Central si todos los Directores se renuevan con la entrada del nuevo gobierno; y ii) existe la posibilidad de que se pierda la continuidad en las políticas. Es recomendable que se cambie la Ley del BCR para que los Directorios se renueven por tercios cada dos o tres años, lo que le daría una mayor autonomía.

En el caso de la Ley de Bancos, existe una serie de aspectos que deberían corregirse. Uno de ellos se relaciona con la gran variedad de empresas que están en el ámbito de la Superintendencia de Banca y Seguros. La Ley de Bancos de 1996 incluyó una serie de nuevas empresas bajo la SBS, lo que va a recargar tremendamente sus labores de supervisión y distraerá sus escasos recursos. Se incluye, por ejemplo, a empresas de transporte de valores, empresas de capitalización inmobiliaria, empresas de financiamiento estructurado (titulización), empresas de crédito pignoraticio, entre otras. No tiene mucho sentido que gran parte de estas empresas estén normadas por la Ley de Bancos o reguladas por la SBS, ya que no intermedian fondos del público o son empresas de seguros. Asimismo, en muchos casos se establecen capitales mínimos muy bajos para operar, lo que va a aumentar el número de empresas. ¿Tiene la SBS la capacidad para supervisar a tantas empresas?. Por otro lado, esta proliferación de empresas sólo va a contribuir a fragmentar al sistema, y lo debilitará al permitir la coexistencia de una multiplicidad de empresas pequeñas sin el capital para establecerse de manera efectiva.

Otra crítica a la Ley vigente es su considerable vaguedad y la gran cantidad de facultades discrecionales que le otorga al Superintendente, que para efectos prácticos no sólo está facultado a controlar el cumplimiento de la ley, sino que está autorizado a modificar una serie de artículos y a interpretarlos a su libre albedrío. En este sentido, se dota al Superintendente de muchas de las facultades que le fueron removidas en 1991 cuando se promulgó el Decreto Legislativo 637. Por ejemplo, en el caso de los requerimientos de capital, se faculta al Superintendente para que, con el visto bueno del Banco Central, modifique las ponderaciones de los activos para efectos de los requerimientos de capital mínimo.

Esto se hizo argumentando que era necesario adecuar la legislación peruana a las normas del Acuerdo de Basilea. Lo cierto es que en distintos foros o seminarios internacionales en los que se han analizado las crisis y reformas financieras en países en desarrollo se ha llegado a la conclusión de que se ha abusado de Basilea, puesto que las normas que estaban destinadas a uniformar las regulaciones financieras de los países más desarrollados están siendo consideradas en países en desarrollo, con sistemas financieros más frágiles, marcos macroeconómicos más inestables y organismos de regulación más débiles. Por ejemplo, en la ley se introduce una ponderación de 10% que antes no existía y se reducen las ponderaciones de 150% y 200%,

aparte de rebajar las ponderaciones de una serie de otras actividades. Asimismo, se flexibilizaron una serie de límites de crédito, con lo cual se permitió que las empresas tomaran más riesgo con el mismo patrimonio de respaldo.

La legislación vigente en el manejo de las crisis financieras, si bien dota de amplias facultades a la SBS para intervenir y rehabilitar instituciones, lo que puede ser positivo desde un punto de vista de resolución de crisis, tiene el gran peligro de haber establecido un esquema que incentiva a las autoridades a rehabilitar en vez de liquidar instituciones financieras⁸, lo que a la larga no es positivo para el sano desarrollo del sistema. El haber dotado de mayores facultades al Fondo de Seguro de Depósitos para que pueda recapitalizar y rehabilitar empresas financieras en falencia (con acceso a préstamos del Tesoro o con la garantía del Tesoro), es un arma de doble filo porque incrementa el riesgo moral del sistema, pues se reduce fuertemente el número de instituciones financieras que realmente tienen un tamaño que amerita que su liquidación sea preferible a su rehabilitación. La diferencia en el tratamiento de las crisis financieras de los bancos Wiese y Latino por un lado y las de los bancos República y Banex por el otro, establece estándares para el manejo de crisis futuras: bancos con activos por encima de 4% del sistema difícilmente se van a liquidar bajo el nuevo esquema. Otro aspecto criticable del esquema de manejo de crisis es que se mantiene un rol protagónico en el caso de COFIDE, al permitirse que continúe recapitalizando acreencias en el caso de problemas de insolvencia de empresas financieras, desvirtuando su función de banco de primer piso. Esto también va en contra del espíritu y la letra de la propia Ley de Bancos, que en su artículo 7 establece la no-participación del Estado en el sistema financiero... “con excepción de las inversiones que posee en COFIDE como banco de segundo piso”. Inversiones en bancos de primer piso no son apropiadas para una institución de segundo piso.

Asimismo, la ley otorga a la Superintendencia las funciones de supervisar los procesos de liquidación y el nombramiento de los liquidadores. Ésta es una función que debería estar en las manos de una entidad diferente (probablemente el Fondo de Seguro de Depósitos), para no contaminar la labor de la SBS con las tediosas labores de liquidación que en gran parte se compone de engorrosos aspectos legales y judiciales.

Otra debilidad de la ley vigente es la de permitir que instituciones con capitales mínimos bajos acepten depósitos del público. Se ha debido aumentar los capitales mínimos para impedir el ingreso de intermediarios financieros que no tienen un respaldo financiero adecuado. Discrepo con aquellos que opinan que los capitales mínimos en el Perú son altos. Es muy difícil formar una institución financiera ade-

8. Al existir la posibilidad de recurrir a líneas de mediano plazo del Tesoro, será más fácil y menos doloroso políticamente optar por el camino de la rehabilitación en vez del de la liquidación. Sin embargo, hay que darle el beneficio de la duda a las autoridades. El tiempo tiene la palabra.

cuadramente preparada para intermediar fondos del público con una inversión menor a US\$2 millones. Se necesita invertir en infraestructura, sistemas, equipos, entrenamiento del personal, manuales de procedimientos y capital de trabajo. Se debe incrementar el capital mínimo de muchos de los tipos de empresas para evitar que existan instituciones con poco capital.

Por ejemplo, los capitales mínimos para abrir nuevos bancos comerciales en el Perú son muy bajos. Si se revisa la legislación de los otros países de la región se encuentra que el Perú es uno de los países que tiene los requerimientos más bajos en términos de capitales mínimos para establecer bancos. Como resultado de esto, en los últimos años se establecieron cinco empresas del sector financiero como bancos comerciales cuando sólo intentaban actuar como financieras de consumo. Los requerimientos de capital para abrir un banco son tan bajos que sus dueños optaron por dicha licencia en vez de la de financiera, a pesar de no requerirla. Tres de estas empresas han experimentado problemas y están saliendo del mercado. Requerimientos de capital más altos probablemente los hubiera desanimado de participar. La situación es incluso más preocupante para instituciones como las Cajas Rurales, que pueden captar depósitos del público con un capital mínimo inferior a US\$300,000. Aquí es preocupante el anuncio de que varias de estas Cajas se van a fusionar para formar la base de un futuro Banco Rural. La experiencia internacional evidencia que la fusión de entidades débiles no resulta en una entidad fuerte, sino por el contrario resulta en una entidad aún más débil.

La legislación vigente mantiene también una serie de anacronismos, tales como: i) la facultad del Banco Central para controlar las tasas de interés; ii) la facultad del superintendente para asistir a las Juntas Generales de accionistas y para declarar la legitimidad de Sesiones y Acuerdos; iii) las regulaciones respecto a los horarios de los bancos de atención al público, entre otras.

Otra crítica a la legislación vigente es el requerimiento de que los bancos de inversión tengan un capital mínimo igual que el de los bancos comerciales. Esto es excesivo desde cualquier punto de vista. Lo que va a ocasionar es que no se establezcan bancos de inversión en el Perú. Estas instituciones no captan depósitos del público, por lo tanto no ponen en riesgo los fondos de terceros. Su capitalización se ha podido manejar de manera distinta. Por otro lado, estas instituciones deberían estar normadas en la legislación del mercado de valores y no en la de bancos.

En conclusión, la legislación bancaria vigente necesita algunas correcciones. Sin embargo, esto no implica que se requiera nuevas leyes. Basta con hacerle algunos ajustes.

Existe también margen para realizar algunos ajustes en materia de regulaciones. En particular, es necesario continuar desarrollando el marco normativo para regular los riesgos de mercado, que es la parte de la regulación que está menos desarrollada en el país y continuar avanzando en aspectos vinculados a la supervisión consolidada de grupos financieros.

4.1 Medidas para promover el desarrollo del mercado de crédito hipotecario

Éste es un tema muy importante no sólo debido al problema del déficit habitacional en el país, sino por el rol reactivador de la industria de la construcción y la posibilidad de introducir en el mercado de capitales instrumentos de mediano y largo plazo. Conociendo el interés del gobierno en el tema, se incluye una serie de sugerencias para intentar desarrollar el mercado de crédito hipotecario en el país.

El Perú es probablemente uno de los únicos países de la región que carece de una política integral de vivienda. Se puede criticar algunas iniciativas en materia de vivienda de varios de los países de la región, pero lo más criticable es la carencia de una política integral coherente, como en nuestro caso. Existen una serie de iniciativas del gobierno en materia de vivienda, incluyendo financiamiento de la misma, pero se tratan de esfuerzos aislados, poco coherentes y en muchos casos contradictorios. No existe una entidad gubernamental responsable de coordinar estas iniciativas y políticas, lo que en buena parte explican su desorden e ineffectividad. Las iniciativas más importantes en la actualidad en términos de financiamiento de vivienda son dos: i) el Banco de Materiales y ii) Mivivienda. Tal como están siendo implementadas, ambas introducen una serie de distorsiones en los mercados financieros y peor aún, no están fomentando la aparición de soluciones de vivienda consistentes con las necesidades del mercado y eficientes en términos de costo.

En el caso de las actividades del Banco de Materiales, entidad gubernamental que si bien no está dentro del campo de acción de la SBS actúa como banco de primer piso dando créditos para la ampliación de vivienda para familias de bajos ingresos, existe una gran preocupación por la falta de información sobre los resultados de las actividades que realiza y su efectividad. No existe transparencia sobre el manejo de la institución y se tiene información extraoficial de que los niveles de morosidad en sus préstamos son muy altos. Hay una impresión generalizada de que el Banco de Materiales, por un lado está incentivando una cultura de crédito negativa al no implementar una política de cobranza estricta y, por otro lado, puede estar desanimando la participación privada en el financiamiento pues es difícil competir con tasas de interés subsidiadas. Asimismo, este esquema promueve la autoconstrucción, lo cual demuestra que es mucho más caro y menos eficiente que el desarrollo de proyectos masivos de vivienda donde se utiliza mejor el espacio físico, se planea mejor la infraestructura y se aprovechan economías de escala en la construcción. Existe la necesidad de revisar cuidadosamente el programa de subsidios a la vivienda de la clase más pobre que se otorga a través del Banmat y reemplazarlo por algo más coherente.

El Programa Mivivienda que introduce subsidios al crédito para vivienda de la clase media, creado en 1998, también tiene una serie de efectos nocivos sobre los mercados financieros y de vivienda, y no ha sido muy efectivo por problemas de descalce

entre la oferta y la demanda de vivienda que se intentó introducir en este programa. El esquema vigente incluye a COFIDE como intermediario de segundo piso y al sistema financiero doméstico como banca de primer piso. Inicialmente se asignó S/1,500 millones para este programa, pero los desembolsos han sido muy pequeños. La idea del programa es otorgar recursos a los bancos a plazos más largos y tasas más bajas para que estos puedan dar créditos a deudores elegibles a tasas por debajo del mercado. Otra novedad de este programa es que un tercio del riesgo crediticio lo asumía el propio Fondo Mivivienda. A pesar de estas supuestas ventajas el programa no funcionó porque las viviendas que los constructores estaban dispuestos a construir bajo el programa (con precios de hasta US\$30,000) no reunían los requisitos de aquellos que tenían capacidad de adquirirlas. En otras palabras, el costo por metro cuadrado de vivienda era muy alto.

El gobierno está pensando en cambios al programa pero estos básicamente mantendrían el esquema inicial de un subsidio a la tasa de interés. La experiencia internacional muestra que los subsidios a la tasa de interés son muy nocivos ya que no se asignan a los que más lo necesitan sino a los que más se endeudan. A mayor deuda, mayor subsidio. Esto introduce un efecto perverso ya que incentiva la demanda por viviendas más caras y créditos más altos, lo cual limita la efectividad de un programa de subsidios ya que su cobertura en términos poblacionales es menor. Otro problema de Mivivienda es que está orientado hacia la clase media baja en un contexto donde no existe un programa similar de subsidios a la vivienda para las clases más necesitadas. Es difícil justificar subsidios a la clase media cuando las mayores necesidades de vivienda están en las clases más bajas.

El gobierno debería replantear en forma integral sus iniciativas en términos de apoyo al sector vivienda (incluyendo el Programa de Lotes Familiares de reciente anuncio) para establecer una política de subsidios que sea efectiva. La intención debería ser que el subsidio a la vivienda en el Perú sea explícito, transparente y directo. Este subsidio se constituirá en el instrumento que permitirá ampliar el acceso a vivienda de las familias de más bajos ingresos en el país que, de otra manera, se verían en la imposibilidad de acceder a una vivienda digna por la incapacidad de servir una deuda en condiciones de mercado.

Los principios o criterios generales que se deberían contemplar en el programa de subsidios a la vivienda son los siguientes:

- i. Subsidiariedad del Estado.
- ii. Gasto social focalizado hacia los estratos más necesitados.
- iii. Progresividad (el valor absoluto del subsidio otorgado a un estrato inferior es más alto que el otorgado a un estrato superior).
- iv. Monto del subsidio independiente del valor de la vivienda con el objeto de incentivar la construcción de viviendas de menor costo.
- v. Fomento al ahorro.

El subsidio directo se enmarca también en un concepto de financiamiento de vivienda de bajo costo compuesto de tres elementos: i) el aporte propio de la familia (en la forma de un ahorro previo u otros); ii) un subsidio o bono que otorga el Estado por medio de Mivivienda (u otra fuente de fondos); y iii) un crédito que recibe la familia del FSV o de otra institución del sistema financiero nacional (sin garantía estatal).

En lo que se refiere al mercado primario de crédito hipotecario para la clase media y alta y a un posible desarrollo de un mercado secundario en el país, se sugiere las siguientes medidas:

- i. Promocionar el desarrollo de instrumentos como el Título de Crédito Hipotecario Negociable y los Bonos Hipotecarios para ayudar a desarrollar el mercado primario.
- ii. Mejorar la información sobre créditos hipotecarios sugiriendo que la SBS emita una circular donde establezca la obligatoriedad de que los intermediarios financieros le entreguen información más desagregada de los créditos hipotecarios, considerando aspectos como los tipos de crédito hipotecario otorgados y montos; los términos de los créditos incluido la estructura de la cartera por plazos y tasas de interés; información sobre la calidad de los créditos; y la antigüedad de la mora, entre otros.
- iii. Propiciar la estandarización de los créditos hipotecarios, lo que debe incluir los requisitos para el otorgamiento de créditos (i.e. ratio entre monto del préstamo y valor de la propiedad, porcentaje máximo de ingresos que se puede destinar a pago de cuota), los requerimientos de documentación, los términos del financiamiento (fórmulas de cálculo de las tasas de interés, plazos), el contenido de los contratos de compraventa y de las hipotecas, la forma de pago, entre otros.
- iv. Implementar un programa de financiamiento hipotecario por parte de COFIDE para que ayude a que los bancos originen hipotecas en el mercado primario. Una posibilidad sería la participación de COFIDE como inversionista de los bonos hipotecarios, de ser aprobada dicha iniciativa, lo que permitiría actuar como una especie de *market-maker* en dicho mercado. Asimismo, se sugiere que se contemple la participación de COFIDE como socio en la Fannie Mae peruana que promueve la IFC, en caso que ésta prospere y que se considere que la participación de COFIDE agregaría valor.
- v. Acelerar mecanismos de ejecución de garantías hipotecarias. Por ejemplo: a) estudiar la posibilidad de modificar el artículo 722 del Código Procesal Penal y b) estudiar posibilidad de incluir procedimiento de ejecución extrajudicial (tipo TCHN) en el contrato de hipoteca estandarizado (esto permitiría acelerar la ejecución de una garantía hipotecaria, para poder hacerlo en un mes).

4.2 Unificación de los entes supervisores del sistema financiero

Como se mencionó anteriormente, el sistema financiero está supervisado principalmente por tres instituciones: la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (CONASEV), y la Superintendencia de Empresas Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP). La fusión de las tres entidades tiene las siguientes ventajas: i) ahorro de costos por economías de escala y poder compartir las funciones de staff; ii) un mejor control de los conglomerados o grupos financieros al estar centralizada la fiscalización en una sola entidad; iii) se facilita una mayor coordinación entre las normas que afectan a las distintas empresas, (hoy en día por ejemplo, las empresas de seguro tienen que solicitar autorizaciones tanto de la SBS como de la SAFP para realizar ciertas actividades, lo que causa demoras e incrementa costos, en muchos casos innecesariamente porque esta segunda autorización puede no añadir nada); iv) se reduciría el número de aprobaciones necesarias para realizar una oferta pública de acciones o bonos de las empresas del sector financiero; v) permitiría establecer un sistema civil de carrera para el funcionario regulador con línea de carrera y estructura salarial uniforme; vi) uniformaría el control y seguimiento de las tareas de las empresas clasificadoras de riesgo; vii) facilitaría establecer normas coordinadas sobre políticas de inversiones para cada uno de las distintas instituciones financieras para reducir distorsiones y acomodar estas normas a la coyuntura de la economía y del sistema financiero; y viii) disminuiría la cantidad de tiempo y recursos que pierden aquellas entidades que tienen que obtener autorizaciones o satisfacer requerimientos de información de más de una entidad de regulación. También se reducirían los conflictos potenciales entre distintas entidades cuando tratan de controlar mercados sobrepuestos.

Las principales desventajas que pueden argumentarse contra la fusión son: i) que el tamaño de la nueva entidad sea muy grande burocratizando el proceso de toma de decisiones y; ii) la pérdida de especialización en la labor de supervisión de los distintos submercados.

No existe la verdad absoluta en el tema de cual es la mejor estructura para supervisar a las entidades financieras. Si se tratara de establecer una entidad para supervisar el sistema financiero partiendo desde cero, no dudaría en integrar todas las tareas de supervisión de los mercados y empresas financieras en una sola entidad, ya que las ventajas de esta fusión exceden largamente a las desventajas. Por otro lado, ésta es la tendencia que se está viendo en otros países. Aun partiendo de nuestra situación actual donde coexisten tres entes supervisores, la unificación de entidades debería de ser considerada seriamente. La unificación de las entidades de regulación y fiscalización del sistema financiero permitiría contar con un marco de regulación que tenga un solo tipo de principios y reglas, un solo tipo de poderes en áreas como autorización de entidades, fiscalización, poderes de sanción, y un solo punto de contacto para todas las empresas que operan en el sistema financiero.

Esta nueva entidad podría llamarse Superintendencia del Sistema Financiero y estar conformada por cuatro Superintendencias Adjuntas: bancos y otras empresas

financieras, seguros, AFPs, y mercado de valores. Cada una de estas superintendencias adjuntas tendría autonomía sobre la supervisión funcional de su respectiva área. Las tareas de soporte estarían bajo un Gerente de Administración que se encargaría de recursos humanos, administración y sistemas. Las principales funciones de staff reportarían al Superintendente directamente y incluirían las áreas de auditoría interna, legal y estudios económicos, que se compartirían entre todas las superintendencias adjuntas. Considerando la importancia de las tareas encomendadas a la nueva Superintendencia, sugeriría también que se constituya un Directorio de cinco personas, presidido por el Superintendente, para que colaboren con él y posibilitaría que se tomara una serie de decisiones de importancia que habría que precisar de manera colegiada. Sería un Directorio como el del Banco Central, con mucha autonomía. Este Directorio debería tener unas funciones muy restringidas para evitar que interfiera con el manejo operativo de la entidad reguladora, que debería recaer en su totalidad en el Superintendente.

Considero que la posibilidad de implementar un esquema de esta naturaleza es bastante remota porque existen intereses creados en tratar de mantener la situación actual. Es lo que Milton Friedman llamó la "tiranía del status quo". Es muy difícil pensar que los reguladores actuales estén dispuestos a aceptar perder poder, y tal vez sus puestos de trabajo, como resultado de una reorganización como la propuesta. Sin embargo, cabe indicar que varios de ellos opinan que las ventajas de unificar la supervisión del sistema financiero superan largamente las desventajas que podría ocasionar. Por lo tanto es conveniente que el gobierno analice esta posibilidad puesto que, entre otras ventajas, esta fusión permitiría una reducción de costos, lo que se traduciría en menores costos financieros para las empresas y menores comisiones bursátiles y de AFPs. De seguir adelante con la fusión, sería importante que se implemente una estructura organizacional y un esquema de delegación de facultades y funciones que otorgue relativa autonomía a cada una de las superintendencias adjuntas, a la vez que permita obtener las ventajas que se indicaron anteriormente.

Otra posible dificultad para unificar a los tres entes reguladores se refiere a problemas de índole legal. En particular se tiene que analizar si es posible jurídicamente unificarlas en una sola institución. El principal problema sería que la SBS tiene rango constitucional (el artículo 87 de la Constitución hace referencia a la SBS). Se tendría que determinar si esa referencia impide implementar la recomendación propuesta.

En caso de que no sea posible una fusión de las tres entidades regulatorias en una sola, se sugiere la creación de un Comité Supervisor del Sistema Financiero que coordine temas de supervisión que afectan a más de uno de los reguladores actuales. Ese Comité podría coordinar temas que afectan la regulación y supervisión de los distintos participantes del mercado, aspectos vinculados al manejo de crisis, así como temas de tipo administrativo tales como: políticas de presupuesto, inversión en sistemas, temas de recursos humanos. Esta solución sería menos eficiente que la anterior pues no se lograría el beneficio de reducción de costos y la supervisión consolidada; si bien mejoraría, no sería tan efectiva como en el caso anterior en que habría una sola cabeza a cargo de

todo. Este Comité Supervisor podría estar compuesto por los superintendentes de Banca y Seguros y de AFPs, por el Presidente de la CONASEV y por el Presidente del Banco Central, con la obligatoriedad de reunirse oficialmente una vez cada quince días y extraoficialmente cuando lo convoque su Presidente. La Presidencia y la Secretaría Técnica del Comité rotarían entre los cuatro miembros. Podría considerarse también la participación de un representante del Ministro de Economía y Finanzas para que participe, sin voto, en dichas reuniones.

Bibliografía

- Banco Central de Reserva del Perú. Nota semanal. Varios ejemplares.
- Banco Mundial (1990), "Financial Systems and Development". *Policy and Research Series* 15.
- Caprio, Gerard y Patrick Honohan (1990) "Monetary policy instruments for developing countries", *Working Paper* 528, World Bank.
- Diario Oficial El Peruano. Normas Legales. Varios ejemplares.
- INEI Compendio Estadístico mensual. Varios ejemplares.
- McKinnon, Ronald (1973) *Money and Capital in Economic Development*, Washington: Brookings Institution.
- Morris, Felipe (1992) "The financial condition of the Peruvian commercial banking system". Banco Mundial.
- Morris, Felipe, et.al. (1990) "Los sistemas bancarios de América Latina en los años 80s", Banco Mundial.
- Portocarrero, Javier (1993) *Estabilización y Dolarización en el Perú*, Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- Superintendencia de Banca y Seguros, Perú. Estados Financieros de la banca comercial. Varios ejemplares.
- Superintendencia de Banca y Seguros, Ley General del Sistema Financiero.

9. El fomento de la inversión privada

Italo Muñoz y María del Carmen Vega

El programa de estabilización y reformas estructurales iniciado en 1990 asignó un rol central a la inversión privada y a la competencia externa como motores del crecimiento de la economía peruana. Para generar un entorno que promoviera la inversión y abriera la economía al comercio y el flujo de capitales externo fue indispensable establecer un nuevo marco legal e institucional. Este marco transformó radicalmente las reglas sobre cuya base había operado la economía peruana desde la década de los sesenta.

El modelo económico implementado hasta 1990 se caracterizaba por un excesivo intervencionismo estatal, que se reflejaba en una participación significativa del Estado en las actividades productivas, en políticas de promoción sectorial, subsidios, controles de precios y tasas de interés, tipos de cambio diferenciados y una infinidad de restricciones y trabas administrativas para la inversión privada. Mediante estos mecanismos, el Estado procuraba sustituir el rol del mercado y el sistema de precios en las decisiones económicas y en la asignación de recursos en nuestra economía.

Las normas sobre inversión otorgaban un trato discriminatorio a los inversionistas extranjeros: se limitaba su participación en determinadas actividades económicas, se les obligaba a asociarse con inversionistas nacionales en otras, se limitaba la libre disponibilidad de sus divisas y el acceso a créditos de largo plazo en el sistema financiero nacional y se restringía sus remesas al exterior. Desconociendo su aporte al financiamiento de la inversión y a la generación de empleo, las normas les imponían además una infinidad de trabas y obstáculos administrativos para invertir en el país.

El modelo limitaba la competencia y el libre acceso de los capitales a los mercados. El Estado promovía las concertaciones de precios y salarios. El régimen de comercio exterior limitaba el acceso de productos del exterior al mercado peruano, a través de prohibiciones y restricciones arancelarias y paraarancelarias al comercio. Las regulaciones financieras impedían el libre flujo de capitales del exterior y desincentivaban el ahorro y la intermediación financiera.

Como consecuencia de este modelo, la economía peruana entró en un proceso gradual de deterioro que desembocó en la severa crisis de fines de la década de los ochenta. Durante estos años, la presencia asfixiante del Estado inhibió el desarrollo del sector privado. Las principales actividades económicas se concentraron en manos de ineficientes empresas estatales, cuyas inversiones y elevados costos contribuyeron al endeudamiento externo y a la inestabilidad macroeconómica. Los controles y las restricciones a la inversión privada, conjuntamente con la creciente participación estatal en la economía y la inestabilidad económica, debilitaron a las empresas peruanas y desincentivaron la inversión. Las políticas sectoriales y las restricciones a la competencia externa promovieron el crecimiento de empresas incapaces de sobrevivir

sin la “protección estatal”; se creó entonces una falsa sensación de fortaleza. Por otro lado, los controles de precios y las tasas de interés promovieron la formación de “mercados negros” en perjuicio de los consumidores y deudores, que tuvieron que enfrentar altísimos costos de transacción para acceder a productos básicos. Las restricciones a la inversión extranjera y al libre flujo de capitales generaron una economía atrasada y aislada del mundo y de los principales cambios e innovaciones que se producían en el nivel internacional. La creciente injerencia del Estado en las decisiones económicas generó también condiciones propicias para la corrupción y el “rentismo”. En suma, el modelo establecido hasta 1990 fue incapaz de promover una dinámica de crecimiento del producto y del empleo.

1. Reformas estructurales en materia de promoción de la inversión privada

Uno de los principales objetivos del programa económico iniciado en 1990 fue establecer un marco legal e institucional basado en la inversión privada y la apertura externa, en el cual los inversionistas nacionales y extranjeros recibieran el mismo trato y el Estado tuviera un rol subsidiario en la economía. Con este fin, a partir de 1991, el gobierno dictó un conjunto de normas para establecer un marco atractivo para la inversión privada, que otorgara suficientes garantías a los inversionistas extranjeros para arriesgar sus capitales en el país y a los nacionales para repatriar sus ahorros en el exterior.

Las principales normas establecidas fueron la Ley de Promoción a la Inversión Extranjera (Decreto Legislativo 662), la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada (Decreto Legislativo 757) y la Ley de Promoción de la Inversión Privada en las Empresas del Estado (Decreto Legislativo 674). Estas normas fueron complementadas con la Ley de Promoción de la Inversión Privada en las Empresas del Estado, las leyes sectoriales de promoción a la inversión privada, las normas legales en materia de Defensa de la Competencia y por otras disposiciones dictadas posteriormente. Los lineamientos generales del marco legal quedaron plasmados en el régimen económico de la Constitución de 1993.

2. Desarrollo del marco legal para la inversión privada

2.1 El marco legal interno

El principio fundamental consagrado en la Ley de Promoción a la Inversión Extranjera es la igualdad de trato entre la inversión nacional y la inversión extranjera; su correlato es el principio de no discriminación. Esta norma legal estableció que no

existen sectores restringidos para la inversión extranjera, de manera que los inversionistas extranjeros pueden invertir en cualquier sector de la actividad económica, bajo cualquiera de las formas empresariales o contractuales permitidas por la ley. La norma garantiza al inversionista extranjero la libre remesa de sus utilidades, capitales y regalías, sin límites en cuanto al monto y al tiempo para transferirlos al exterior. Adicionalmente, establece que la inversión extranjera no requiere de autorización previa del gobierno y que, una vez efectuada, se registra ante la Comisión Nacional de Inversiones y Tecnologías Extranjeras (CONITE)¹. Sin duda, uno de los mayores atractivos para el inversionista extranjero es la posibilidad de celebrar convenios de estabilidad jurídica con el Estado peruano, mediante los cuales se les garantiza, durante un plazo de diez años² la invariabilidad de las reglas de juego en materia del Impuesto a la Renta, libre disponibilidad de divisas, libre remesa de capitales, utilidades y regalías, principio de no discriminación, y utilización del tipo de cambio más favorable para las operaciones que realicen en el país. Para acceder a estos convenios, el inversionista extranjero debe invertir los montos mínimos establecidos en la ley³ o adquirir acciones de empresas del Estado en proceso de privatización por los mismos montos, en un plazo máximo de dos años⁴. Las empresas receptoras de inversión extranjera también pueden celebrar convenios de estabilidad jurídica para gozar de la estabilidad de los regímenes del impuesto a la renta, contratación de trabajadores y promoción de exportaciones, siempre que al menos un inversionista cumpla con los requisitos antes indicados, la nueva inversión exceda el 50% de su capital y reservas y se destine a la ampliación de su capacidad productiva o al mejoramiento tecnológico. Finalmente, la Ley de Promoción a la Inversión Extranjera encarga a CONITE la centralización de las acciones de promoción de las inversiones extranjeras que desarrollan las distintas entidades del sector público y la coordinación de la celebración de los Convenios de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones⁵ y de los Convenios para Evitar la Doble Imposición.

La Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada es otra de las normas fundamentales en materia de promoción de la inversión privada. Garantiza la inicia-

1. No existe un plazo máximo para registrar la inversión extranjera ante esa comisión.
2. Excepcionalmente el plazo de vigencia de los convenios de estabilidad jurídica que celebren los inversionistas de obras de infraestructura y de servicios públicos puede ser mayor, extendiéndose durante toda la vigencia del respectivo contrato de concesión, cuyo plazo máximo es de sesenta años.
3. Los montos mínimos son los siguientes: US\$ 2,000,000 o, US\$ 500,000, siempre que en este último caso la inversión genere directamente más de veinte puestos de trabajo permanentes, o no menos de US\$ 2,000,000 de ingreso de divisas por exportaciones, en un plazo máximo de tres años.
4. Por la naturaleza de la inversión, a los inversionistas de obras de infraestructura y de servicios públicos se les otorga un plazo mayor para invertir: el plazo previsto en el respectivo contrato de concesión.
5. Estos convenios son conocidos por sus siglas en inglés como BIT's.

tiva privada y establece que la economía social de mercado se desarrolla sobre la base de la libre competencia y el libre acceso de la inversión privada en general a todos los sectores de la actividad económica. Los logros más importantes de esta norma son los siguientes: los precios se rigen por la oferta y la demanda⁶; se elimina y prohíbe toda reserva a favor del Estado para la realización de actividades económicas o la explotación de recursos naturales⁷; se aplican iguales condiciones al Estado y a las empresas privadas cuando desarrollan la misma actividad económica⁸; se prohíbe la expropiación de empresas y de acciones⁹; se prohíbe al Estado establecer tratamientos discriminatorios y diferenciados en materia cambiaria, en precios, tarifas o derechos no arancelarios entre los inversionistas, entre las empresas en las que participan y entre personas naturales nacionales o extranjeras; se permite a los extranjeros adquirir concesiones y derechos sobre minas, tierras, aguas, combustibles, fuentes de energía y otros recursos naturales necesarios para el desarrollo de actividades productivas dentro de los 50 kilómetros de la frontera¹⁰; se hace extensiva a los inversionistas nacionales la posibilidad de celebrar convenios de estabilidad jurídica que tienen fuerza de ley; se establece los principios y pautas básicas para la desburocratización en el país, a través de la eliminación de los trámites y procedimientos administrativos innecesarios y de la simplificación y reducción de los existentes¹¹; el derecho de los inversionistas a contratar, dentro y fuera del país, seguros que cubran sus inversiones contra riesgos comerciales y no comerciales; se garantiza a los inversionistas extranjeros la cobertura de sus inversiones mediante los seguros de inversión que ofrece la Agencia Multilateral de Garantía a las Inversiones, conocida por sus siglas en inglés

6. Los únicos precios que se pueden fijar administrativamente son las tarifas de los servicios públicos, estableciéndose un proceso para su desregulación progresiva.

7. La excepción es la reserva referida a las áreas naturales protegidas.

8. Más adelante veremos cómo se ha desnaturalizado este principio a través de privilegios otorgados a empresas estatales o de la paralización del proceso de privatización de las empresas del Estado.

9. Se exceptúa de esta prohibición los casos de interés nacional sustentados por ley del Congreso.

10. Este derecho procede previa autorización otorgada mediante Resolución Suprema. Posteriormente, la Constitución de 1993 modificó esta norma y dispuso que la autorización debe otorgarse mediante Decreto Supremo dictado con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

11. Se obliga a todas las entidades de la Administración Pública a aprobar su correspondiente Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), en el cual debe constar lo siguiente: todos los procedimientos administrativos que se siguen ante ellas; los requisitos exigidos para la realización de cada procedimiento administrativo; la calificación de cada trámite, es decir si procede la aprobación automática, el silencio administrativo positivo o negativo o la aprobación previa; el monto de los derechos por cada trámite; la dependencia ante la cual se presenta la solicitud; la autoridad que aprueba cada trámite; y la autoridad que resuelve los recursos impugnativos. El objetivo de este mandato es otorgar certeza a los inversionistas y las empresas acerca del curso de las solicitudes que presentan ante la Administración Pública y de su duración aproximada.

como MIGA; se faculta al Estado a someter a arbitraje nacional o internacional las controversias referidas a sus bienes y obligaciones que surjan en sus relaciones con particulares.

La Ley de Promoción de la Inversión Privada en las Empresas del Estado promueve las inversiones privadas en estas empresas mediante la transferencia total o parcial de acciones, el aumento de capital, la celebración de contratos de asociación, gerencia, arrendamiento, concesión y otros similares, y la disposición o venta de activos al sector privado. Para ello, se creó la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI), entidad que tiene a su cargo la conducción del proceso de privatización y designa a los Comités Especiales (CEPRI) encargados de diseñar y ejecutar los Planes de Promoción de la Inversión Privada de cada una de las empresas del Estado. Al haberse definido como subsidiario el rol del Estado en la economía, eliminado las reservas de actividades económicas a su favor y el concepto de empresa estatal "estratégica", todas las empresas son transferibles al sector privado¹². El Decreto Ley N° 25570, modificado por la Ley 26438, faculta al Estado a otorgar mediante contrato-ley, a los ganadores de los procesos de privatización de empresas del Estado, las seguridades y las garantías que mediante Decreto Supremo, en cada caso, se consideren necesarias para proteger sus adquisiciones e inversiones¹³.

2.2 El marco legal internacional

A finales del año 1991 se inició una intensa labor de negociación y celebración de los BIT's¹⁴. A través de los BIT's, el gobierno peruano se compromete frente a la comunidad internacional a respetar y mantener vigentes, durante un plazo determinado¹⁵, una serie de estándares generales como el trato nacional, el trato de la nación más favorecida, el trato justo y equitativo y el de no discriminación; así como un conjunto de estándares específicos como la libre remesa de capitales, utilidades y regalías, los principios

12. Sin embargo, el gobierno ha dado serios retrocesos en el proceso de privatización al haber paralizado la privatización de SEDAPAL y PETROPERÚ. En este último caso, la situación es aun más grave, debido a que se han privatizado algunas de sus ex filiales o unidades de negocio, como es el caso de Refinería La Pampilla S.A., PETROLUBE S.A., los Terminales de Almacenamiento de Combustibles, entre otras, con el firme compromiso del gobierno de seguir adelante con el proceso de privatización cuyo fin es promover la competencia en el sector hidrocarburos, objetivo cuestionado por los agentes económicos de dicho sector.

13. El texto original del Decreto Ley 25570 establecía que las seguridades y las garantías se otorgaban sin limitación alguna. El texto vigente señala que las mismas deben otorgarse conforme a ley.

14. Están vigentes los BIT's que el Perú ha firmado con veinticuatro países: Alemania, Argentina, Australia, Bolivia, China, Dinamarca, España, El Salvador, Francia, Finlandia, Italia, Malasia, Noruega, Países Bajos, Paraguay, Portugal, Reino Unido, República Checa, República de Corea, Rumanía, Suecia, Suiza, Tailandia y Venezuela.

15. El plazo de vigencia de los BIT's que el Perú ha suscrito varía entre 10 y 20 años.

aplicables en caso de expropiaciones y de pérdidas sufridas como consecuencia de conflictos armados o disturbios internos en el Estado peruano, la subrogación en caso de hacerse efectivo el pago de un seguro contra riesgos no comerciales, el arbitraje internacional como medio alternativo al Poder Judicial para solucionar las controversias entre los inversionistas extranjeros y el Estado peruano. Paralelamente, el gobierno se incorporó a dos Convenios Multilaterales en materia de inversión, el Convenio Constitutivo de MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency)¹⁶ que otorga seguros de inversión contra riesgos no comerciales¹⁷ y el Convenio Constitutivo del International Centre for Settlement of Investment Disputes, conocido por sus siglas en inglés como ICSID o en castellano como CIADI¹⁸ que establece la conciliación y el arbitraje internacionales como medios alternativos al Poder Judicial para la solución de controversias entre los inversionistas extranjeros y el Estado receptor de la inversión. A pesar del esfuerzo realizado por distintas autoridades del gobierno desde el año 1991 con el objeto de llevar adelante las negociaciones de los Convenios para Evitar la Doble Imposición, hasta el momento no se ha logrado su celebración, debido quizá a la falta de coordinación entre los organismos involucrados en el tema, lo cual nos coloca en una clara desventaja respecto a otros países de la región que sí lo están haciendo.

2.3 El marco legal interno sectorial

La Ley de Promoción a la Inversión Minera, promulgada por el Decreto Legislativo 708¹⁹, establece importantes medidas de promoción para ese sector tales como la estabilidad cambiaria, tributaria y administrativa; el pago del impuesto a la renta únicamente sobre las utilidades efectivamente distribuidas por el titular de actividad minera, siempre que dicha renta no distribuida se aplique en la ejecución de nuevos programas de inversión que tengan por objeto garantizar el incremento de los niveles de producción de las unidades mineras involucradas, y el monto máximo de la reinversión no exceda del 80% de la renta neta del titular de actividad minera²⁰; el reconocimiento al titular de actividad minera de la deducción de los tributos internos que

16. El Convenio MIGA fue ratificado por el Congreso mediante la Resolución Legislativa 24312 publicada el 4 de abril de 1991 y entró en vigencia el 2 de diciembre del mismo año.

17. Son cuatro los riesgos asegurables por MIGA: riesgos cambiarios, riesgos derivados de expropiaciones, incumplimiento de contrato por parte del Estado receptor de la inversión y riesgos derivados de guerras o disturbios civiles.

18. El Convenio ICSID fue ratificado por el Congreso mediante la Resolución Legislativa 26210 publicada el 10 de julio de 1993. Entró en vigencia el 8 de setiembre de 1993.

19. Es importante destacar que las disposiciones del Decreto Legislativo N° 708 fueron incorporadas luego en el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por el Decreto Supremo 014-92-EM.

20. Estos programas deberán ser previamente aprobados por la Dirección General de Minería del Ministerio de Energía y Minas.

incidan en su producción, sea que ésta se exporte o que, sujeta a cotización internacional, se venda en el país; la posibilidad de que las inversiones que los titulares de actividad minera efectúen en obras de infraestructura de servicio público sean deducidas de su renta imponible, siempre que dichas obras sean calificadas como tales por el sector al que corresponda la inversión²¹; no constituye base imponible de los tributos a cargo del titular de actividad minera, las inversiones que éstos realicen en infraestructura de servicios públicos, ni aquellos activos destinados a satisfacer las obligaciones de vivienda y bienestar de sus trabajadores, que son impuestos por la ley; no discriminación en materia cambiaria, en lo referente a regulación, tipo de cambio u otras medidas de política económica; libre remesa de utilidades, dividendos, recursos financieros y libre disposición de moneda extranjera en general; libre comercialización de la producción, interna o externa; simplificación administrativa para la celeridad procesal; la no aplicación de un trato discriminatorio respecto a otros sectores de la actividad económica.

Mediante la suscripción de los Contratos de Garantías y Medidas de Promoción a la Inversión con el Estado, éste garantiza contractualmente a las empresas que desarrollen actividad minera la estabilidad de los beneficios antes indicados. Existen dos tipos de contratos que se diferencian entre sí en función de los montos de inversión mínima exigidos y la vigencia de la estabilidad garantizada²².

La Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Eléctrico, promulgada por Decreto Legislativo 693, dispuso que mediante un régimen de concesiones los inversionistas podrían desarrollar actividades eléctricas. Asimismo, estableció una serie de garantías que debían ser incluidas en los contratos de concesión, entre ellas: fraccionamiento arancelario; libre comercialización de la energía sujeta al pago de peaje; período de depreciación de la inversión no mayor del período de concesión; tarifa garantizada; estabilidad tributaria; la afectación de únicamente la renta distribuida en efectivo por los titulares de la actividad eléctrica; libre remesa de utilidades, dividen-

21. De acuerdo con el Reglamento de las Garantías y Medidas de Promoción a la Inversión en la Actividad Minera, aprobado por el Decreto Supremo N° 024-93-EM, se considera obras e inversiones que constituyen servicios públicos, aquellas que puedan ser utilizadas por la colectividad organizada. La deducción de la renta imponible de estas inversiones sólo procede en la proporción destinada a brindar el servicio público.

22. En el primer tipo de contrato, cuya vigencia es de diez años, se exige una producción mínima que exceda 350 TM/día y hasta 5,000 TM/día (para empresas nuevas), o que se incremente la capacidad productiva en un 100% y hasta 5,000 TM/día (para empresas existentes). Están facultadas a celebrar estos contratos las empresas que realicen una inversión mínima de US\$2,000,000.

En el segundo tipo de contrato cuya vigencia es de quince años, se exige una producción mínima inicial de 5,000 TM/día, o que se alcance una producción de 5,000 TM/día tras el incremento. Las nuevas empresas mineras que realicen una inversión mínima de US\$20,000,000 y las empresas mineras existentes que ejecuten una inversión de US\$50,000,000 podrán celebrar este tipo de contratos.

dos, recursos financieros y libre disponibilidad de moneda extranjera en general; no discriminación en materia cambiaria; aplicación de un tratamiento no menos favorable que el de otros sectores económicos.

La vigente Ley de Concesiones Eléctricas, aprobada por Decreto Ley 25844, deroga la Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Eléctrico y establece, como única medida especial de promoción para este sector, la posibilidad de fraccionar hasta en 36 mensualidades los derechos Ad Valorem CIF que gravan la importación de bienes de capital para nuevos proyectos. Por lo demás, dispone que son aplicables a los inversionistas de este sector las garantías de los regímenes generales previstos en los Decretos Legislativos 662, 668 y 757.

La Ley Orgánica de Hidrocarburos, aprobada por Ley 26221, consagra el principio de libre competencia en el sector y establece que los precios de los combustibles se rigen por la oferta y demanda. Asimismo, otorga las siguientes medidas de promoción a los inversionistas que hayan celebrado Contratos de Licencia o de Servicios para la exploración o explotación de hidrocarburos²³: estabilidad de los regímenes cambiarios y tributarios aplicables en la fecha de vigencia de los respectivos contratos de licencia o de servicios; libre disposición del 100% de las divisas generadas por la exportación de hidrocarburos; libre disposición y derecho a convertir libremente a divisas el 100% de la moneda nacional proveniente de la venta de hidrocarburos al mercado nacional, así como de la retribución pagada en efectivo; el derecho a mantener, controlar y operar cuentas bancarias en cualquier moneda, tanto en el país como en el extranjero y mantener y disponer libremente en el exterior de los fondos de dichas cuentas, sin restricción alguna; el derecho a disponer libremente, distribuir, remesar o retener en el exterior, sin limitación alguna, sus utilidades netas anuales después de impuestos.

La Ley de Promoción de la Inversión Privada en Obras de Infraestructura y de Servicios Públicos, aprobada por el Decreto Legislativo N° 758, faculta al Estado, en cualquiera de sus niveles, a otorgar en concesión al sector privado, hasta por un plazo máximo de sesenta años, la construcción, reparación o mantenimiento de obras de infraestructura y de servicios públicos, a través de los procedimientos de Licitación Pública Especial o de Concurso de Proyectos Integrales. A cambio, el concesionario tiene derecho a explotar la obra o servicio, y cobrar los precios o tarifas que se fijen de común acuerdo en el contrato. El objetivo de la norma es reconstruir y mo-

23. De acuerdo con lo dispuesto por la Ley Orgánica de Hidrocarburos, las actividades de exploración y/o explotación de hidrocarburos se realizan bajo las siguientes formas contractuales: contratos de licencia, por los cuales se obtiene la autorización de explorar y explotar hidrocarburos en el área del respectivo contrato, así como la adquisición de la propiedad de los hidrocarburos extraídos, donde el contratista debe pagar una regalía al Estado peruano; y, contratos de servicios, por los cuales se ejerce el derecho de llevar a cabo actividades de exploración y/o explotación de hidrocarburos; el contratista recibe una retribución en función de su producción.

dernizar la maltratada infraestructura física del país y construir la nueva infraestructura que permita el desarrollo eficiente de las actividades que se realizan en los distintos sectores económicos²⁴. La ley encargó a la COPRI la identificación de los proyectos e infraestructura que podía ser otorgada en concesión al sector privado.

A pesar de las bondades del sistema de concesiones, su aplicación práctica fue escasa durante los primeros cinco años de vigencia de la norma por varias razones: la COPRI estaba inmersa en el proceso de privatización de las empresas del Estado, razón por la cual no cumplió con el mandato legal; las entidades del Estado no llegaban a entender el funcionamiento del sistema, pues trataban de equiparlo al contrato de obra pública tradicional que responde a criterios y principios rígidos ajenos a este sistema; en el nivel del gobierno central, no existía una entidad o dependencia que promoviera y liderara su aplicación; y, finalmente, el sector privado exigía al gobierno beneficios adicionales de naturaleza tributaria. Las primeras aplicaciones prácticas del sistema las encontramos en las concesiones para obras de infraestructura otorgadas por las municipalidades distritales, pero en el nivel del gobierno central apenas se conocen algunas obras otorgadas en concesión²⁵. Posteriormente, mediante el Decreto Legislativo 839, se modificó la Ley de Promoción de la Inversión Privada en Obras de Infraestructura y de Servicios Públicos, y se encargó a PROMCEPRI liderar y llevar adelante el sistema de concesiones. Esta norma reduce significativamente las facultades de las municipalidades en esta materia y establece importantes medidas de promoción de carácter tributario requeridas para el desarrollo de estas actividades.

Para garantizar la aplicación de las medidas de promoción a la inversión privada dictadas por el gobierno, se requería crear, adicionalmente, un sólido marco legal para la protección de los derechos de propiedad intelectual y la defensa de la competencia. En este esfuerzo, se promulgó la Ley de Protección al Consumidor, Decreto Legislativo 716, que se aplica a todas las personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, que se dediquen a la producción o comercialización de bienes o a la prestación de servicios en el país. Se garantiza a los consumidores los siguientes derechos: recibir de los proveedores toda la información relevante para tomar una decisión adecuada; un trato equitativo y justo en las operaciones que realicen; ser indemnizados por los daños y perjuicios que sufran como consecuencia de haber sido

24. Una de las novedades más importantes de la norma era que el sector privado podía presentar iniciativas al Estado que identificaran el proyecto por realizar, en el que se señalaba sus lineamientos generales y su factibilidad técnica y económica. El Estado otorgaba al autor de la iniciativa un premio en el puntaje final obtenido por su oferta, 5% en el caso de Concurso de Proyectos Integrales y 3% en caso de Licitación Pública Especial. Lamentablemente, el Decreto Legislativo 839 sustituyó el sistema de iniciativas por simples sugerencias que pueden presentar las empresas a PROMCEPRI, que no obligan a esta entidad ni reciben premio alguno en el puntaje final.

25. Una de estas obras es la concesión de la Carretera Ilo-Matarani otorgada por el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.

mal informados, engañados o por la utilización o consumo de productos defectuosos o peligrosos; y ser escuchados de manera individual o colectiva para defender sus intereses. Las entidades encargadas de velar por la protección de estos derechos eran, en primera instancia, las municipalidades distritales²⁶ y, en última instancia administrativa, el Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales.

La Ley de Publicidad, Decreto Legislativo 691, establece las reglas básicas sobre la forma, el contenido y la oportunidad de los avisos publicitarios²⁷. La publicidad debe cumplir con los principios de veracidad y lealtad. Se admite la publicidad comparativa siempre que sea veraz, específica, objetiva y no denigre a los competidores. Para denunciar la violación de estas reglas en materia de publicidad, los interesados debían acudir al Consejo Nacional de Supervisión de Publicidad.

Una de las normas de mayor trascendencia en el ámbito de la defensa del mercado es la Ley contra las Prácticas Monopólicas, Controlistas y Restrictivas de la Libre Competencia, Decreto Legislativo 701. En un principio, se encargó a la denominada Comisión Multisectorial de Libre Competencia la defensa de tales principios.

Esta norma, si bien no sanciona per se las posiciones monopólicas, tipifica expresamente diversas situaciones que considera como un abuso de posición de dominio en el mercado²⁸ tales como: la negativa injustificada de satisfacer las demandas de compra o adquisición, o las ofertas de venta o prestación de productos o servicios; la aplicación en las relaciones comerciales de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, que coloquen a unos competidores en situación desventajosa frente a otros; la subordinación de la celebración de contratos a la aceptación de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza o con arreglo a la costumbre mercantil, no guarden relación con el objeto de tales contratos; y otros casos de efecto equivalente.

Asimismo, se califican como prácticas restrictivas de la libre competencia a las siguientes: la fijación concertada entre competidores de forma directa o indirecta, de

26. Tratándose de establecimientos comerciales, las denuncias se interponían ante la municipalidad distrital en cuya jurisdicción estaba ubicado el establecimiento, mientras que, tratándose de productores y fabricantes, se interponía ante la municipalidad distrital en cuya jurisdicción se encontraba ubicada la planta industrial.

27. De acuerdo con la norma, los avisos publicitarios deben entenderse en su sentido más amplio, pues comprenden inclusive la publicidad en envases, etiquetas, material de punto de venta y promociones propias de los medios de comunicación.

28. Se entiende por una posición de dominio en el mercado, cuando una o varias empresas pueden actuar de manera independiente con prescindencia de sus competidores, compradores, clientes o proveedores, debido a factores tales como la participación significativa de las empresas en los mercados respectivos, las características de la oferta y la demanda de los bienes o servicios, el desarrollo tecnológico o servicios involucrados, el acceso de competidores a fuentes de financiamiento y suministro, así como a redes de distribución.

precios o de otras condiciones comerciales o de servicio; el reparto del mercado o de las fuentes de aprovisionamiento; el reparto de las cuotas de producción; la concertación de la calidad de los productos, cuando no corresponda a normas técnicas nacionales o internacionales y afecte negativamente al consumidor; la aplicación en las relaciones comerciales de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, que coloquen a unos competidores en situación desventajosa frente a otros; la subordinación de la celebración de contratos a la aceptación de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza o con arreglo a la costumbre mercantil, no guarden relación con el objeto de tales contratos; la negativa concertada o injustificada de satisfacer las demandas de compra o adquisición, o las ofertas de venta o prestación, de productos o servicios; la limitación o el control concertados de la producción, la distribución, el desarrollo técnico o las inversiones; el establecimiento, la concertación o la coordinación de las ofertas o de la abstención de presentar ofertas en las licitaciones, los concursos, los remates o las subastas públicas; y otros casos de efecto equivalente.

El Decreto Ley 26017 que aprobó la anterior Ley General de Propiedad Intelectual creó el marco legal de protección de las creaciones, de los derechos sobre signos distintivos y comerciales, tales como marcas, lemas y nombres comerciales. Asimismo, consagró el principio de prelación en el derecho de la propiedad intelectual y creó diversos registros especiales, como el Registro de Patentes de Invención, el Registro de Patentes de Modelo de Utilidad, el Registro de Diseños Industriales, el Registro de Marcas de Productos y de Servicios, el Registro de Marcas Colectivas y de Garantía, el Registro de Nombres Comerciales, el Registro de Lemas Comerciales y el Registro de Denominación de Origen. Igualmente, estableció las pautas aplicables para el procedimiento de reconocimiento e inscripción de las distintas manifestaciones de la propiedad industrial.

Esa norma fue derogada por el Decreto Legislativo N° 823 que aprueba la nueva Ley de Propiedad Industrial, la cual unifica en un solo cuerpo legal las estipulaciones contenidas en la Decisión 344 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena y en el Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial²⁹.

La Ley de Represión contra la Competencia Desleal, Decreto Ley 26122, tiene como propósito evitar, desalentar y sancionar los actos de competencia desleal que se lleven a cabo en las actividades económicas. Se aplica a todas las personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, que realicen una actividad económica³⁰. La norma considera acto de competencia desleal toda conducta contraria a la buena fe comercial y al normal desenvolvimiento de las actividades económicas (cláusula general); y califica como desleales a los actos destinados a crear confusión, engañar, inducir a error, reproducir, imitar, denigrar o desacreditar la actividad, productos, presta-

29. Aprobado en 1994 por Resolución Legislativa No. 26375.

30. Se encuentran también incluidas las asociaciones sin fines de lucro, las sociedades de hecho, los gremios, las organizaciones no gubernamentales (ONG's), entre otras.

ciones o establecimientos ajenos, las comparaciones inapropiadas, la violación de secretos de producción o de comercio, el aprovechamiento indebido de la reputación ajena y, en general, cualquier acto que por su naturaleza o finalidad pueda considerarse análogo o asimilable a las modalidades anteriores.

Si bien la promulgación de estas últimas cinco leyes puso en evidencia el interés del gobierno por garantizar la defensa de la competencia y la protección de la propiedad intelectual, se trató de un esfuerzo débil e incompleto, debido a que las entidades encargadas de velar por tales derechos y principios continuaban aisladas, dispersas y las acciones que llevaban a cabo en este ámbito eran poco efectivas.

Consciente de esta debilidad, mediante el Decreto Ley 25868, el gobierno creó el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), cuya finalidad es la aplicación de las normas legales destinadas a proteger: i) el mercado de las prácticas monopólicas que resulten controlistas y restrictivas de la competencia en la producción y comercialización de bienes y en la prestación de servicios, así como de las prácticas que generen competencia desleal, y de aquellas que afecten a los agentes del mercado y a los consumidores; ii) los derechos de propiedad intelectual en todas sus manifestaciones; y iii) la calidad de los productos. Para el cumplimiento de sus fines, se faculta al INDECOPI a crear comisiones especializadas. En la actualidad, el INDECOPI cuenta con las siguientes comisiones: Comisión de Libre Competencia, Comisión de Fiscalización de Dumping y Subsidios, Comisión de Protección al Consumidor, Comisión de Represión de la Competencia Desleal, Comisión de Reglamentos Técnicos y Comerciales, Comisión de Salida del Mercado y Comisión de Reestructuración Patrimonial.

3. El régimen económico de la Constitución de 1993

Los principios fundamentales para la promoción de la inversión privada quedaron plasmados en el régimen económico de la Constitución de 1993 dictada por el Congreso Constituyente Democrático. La Constitución de 1993 se elaboró sobre la base del proyecto alcanzado al Poder Ejecutivo por la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), con la colaboración de los distintos gremios privados agrupados en esa entidad, representantes de los trabajadores y expertos constitucionalistas nacionales e internacionales³¹. Este proyecto constaba de

31. En efecto, desde que se convocó a elecciones para el Congreso Constituyente Democrático, la CONFIEP realizó una serie de actividades orientadas a recoger las principales inquietudes, aportes y sugerencias sobre las reformas que era necesario introducir a la Constitución de 1979, tanto del sector empresarial como de expertos constitucionalistas nacionales e internacionales. Entre tales actividades la CONFIEP realizó un Cónclave sobre las Propuestas Empresariales para la Reforma de

76 artículos y tres disposiciones transitorias y sus características principales fueron las siguientes: i) reformas sustanciales con relación a la Constitución de 1979, con el objeto de permitir que se generen las condiciones sociales que permitan a los integrantes de la comunidad nacional alcanzar la mayor realización espiritual y material posible; ii) principios básicos que deben regir las relaciones entre la sociedad y el Estado, dejando a las leyes el desarrollo de los aspectos reglamentarios; y iii) rol protagónico del sector privado en el desarrollo del país y reforzamiento del rol promotor del Estado, con la finalidad de incrementar los niveles de vida de la población, la productividad y la competitividad internacional de los productos nacionales.

Las reformas introducidas en la Constitución de 1993 con relación a la Constitución de 1979 permitieron establecer un marco normativo atractivo para la inversión privada, nacional y extranjera. Las principales modificaciones fueron las siguientes: i) la consagración del principio de la libre iniciativa privada, el cual se ejerce en una economía social de mercado; ii) el rol promotor del Estado en el desarrollo del país, principalmente en las áreas de promoción del empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura; iii) el reconocimiento del pluralismo económico sustentado en la coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa; iv) la redefinición del rol del Estado en la economía, de manera que sólo si es autorizado por ley expresa puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, por razón del alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional³²; v) la igualdad de trato legal para la actividad empresarial pública o no pública³³; vi) la incorporación del principio de la libre competencia en el mercado, encargándose al Estado combatir toda práctica que limite

la Constitución, una jornada del VI Congreso Nacional de la Empresa Privada dedicada a las reformas constitucionales, y una detallada encuesta que fue respondida por más de cien empresarios que, sumadas a las opiniones de los diversos gremios afiliados, sirvieron de base para delinear la posición del empresariado nacional. Cabe destacar que luego del amplio análisis efectuado por la CONFIEP, se llegó al convencimiento que era necesario modificar sustancialmente la Constitución de 1979, puesto que contemplaba numerosas disposiciones inconvenientes para el desarrollo del país, como las que generaban falsas expectativas en la población por ser de imposible cumplimiento, aquellas otras que atentaban contra la economía de mercado y la libre iniciativa privada y las referidas a la deficiente estructura del Estado que era necesario modificar para garantizar la continuidad del sistema democrático y, de este modo, otorgar la debida seguridad jurídica a los inversionistas.

32. Estas dos razones son lo suficientemente ambiguas y peligrosas para justificar la intervención del Estado en la economía, por motivos ajenos a los indicados. Un claro ejemplo de ello ha sido la ampliación de las operaciones de la empresa TANS de propiedad del Estado y administrada por la Fuerza Aérea, con la finalidad que esta empresa, que se encuentra constituida desde 1963, pueda prestar servicios de transporte aéreo comercial de pasajeros a nivel nacional, y de carga a nivel nacional e internacional.

33. Veremos más adelante como el Gobierno vulnera este importante principio de una forma indirecta, a través de medidas como la paralización del proceso de privatización o la promoción de algunas zonas del país, como la amazonía, en la que finalmente sólo una empresa del Estado puede gozar de los beneficios otorgados por la ley.

y el abuso de posiciones dominantes o monopólicas; vii) la no intervención del Estado en la libertad de contratación de los particulares; viii) la facultad del Estado de establecer garantías y otorgar seguridades a los particulares mediante contratos-ley, los cuales no pueden ser modificados legislativamente por el Estado; ix) la igualdad de trato para la inversión nacional y extranjera; x) la facultad del Estado y demás personas de derecho público de someter a arbitraje nacional o internacional las controversias derivadas de sus relaciones contractuales con los particulares; xi) la libre tenencia y disposición de moneda extranjera; xii) la misión del Estado de defender el interés de los consumidores y usuarios, garantizando el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado; xiii) la inviolabilidad del derecho de propiedad, excepto por causa de seguridad nacional o necesidad pública declarada por ley y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio; xiv) la igualdad entre los peruanos y extranjeros (personas naturales o jurídicas) respecto al derecho de propiedad; limitándose el derecho de los extranjeros a adquirir o poseer dentro de los 50 kilómetros de la frontera, por cualquier título, recursos naturales, directa o indirectamente, individual o en sociedad, salvo el caso de necesidad pública expresamente declarada por Decreto Supremo aprobado por el Consejo de Ministros; xv) la intervención excepcional del Estado en actividades económicas, a través de leyes que establezcan restricciones y prohibiciones de carácter temporal para la adquisición, posesión, explotación y transferencia de determinados bienes; y xvi) la posibilidad de otorgar en concesión al sector privado los bienes de uso público para su aprovechamiento económico.

4. Resultados

4.1 Stock de inversión extranjera y países de destino³⁴

El nuevo marco legal establecido para la inversión privada generó un incremento significativo del flujo de inversiones al país, que ha contribuido a la modernización de la economía peruana y al logro de importantes tasas de crecimiento del producto. Al 31 de diciembre de 1998, la Comisión Nacional de Inversiones y Tecnologías Extranjeras (CONITE) tenía registrado un monto de inversión extranjera de US\$7,829.48 millones, concentrada en ocho países, entre los que destacan España, los Estados Unidos y el Reino Unido, que acumulan el 66,36% de dicha inversión³⁵.

34. Las cifras y los datos estadísticos sobre inversión extranjera han sido obtenidos del Boletín sobre Inversión Extranjera de la Comisión Nacional de Inversiones y Tecnologías Extranjeras (CONITE), Volumen 3, N° 12, de diciembre de 1998.

35. Ver los Anexos 1 y 2.

España, que tiene una participación de 30.54% (US\$2,391.44 millones), ha orientado sus inversiones principalmente al sector comunicaciones (83.79%), al sector energía (8.44%) y al sector finanzas (6.71%).

La participación de los Estados Unidos representa el 20.43% (US\$1,599.46 millones) de la inversión total registrada, y sus inversiones se orientan a actividades del sector minería (32%), energía (30%), industria (14%) y comercio (7.5%).

Las inversiones provenientes del Reino Unido alcanzan el 15.38% (US\$1,204.55 millones) de la inversión registrada, y están destinadas principalmente a los sectores minería (36.7%), finanzas (27.2%) e industria (17.2%).

4.2 Participación sectorial de la inversión extranjera directa³⁶

La distribución sectorial de los flujos de inversión extranjera directa registrada en los últimos años ha experimentado un significativo cambio, pues mientras que entre 1985 y 1987 el sector industrial seguido de los sectores comercio y finanzas concentraron la mayor proporción de inversión extranjera, entre 1987-1992 el sector minero fue el que acumuló mayor inversión. Asimismo, entre 1993-1998, los sectores comunicaciones, energía, industria y minería fueron los que canalizaron mayores inversiones extranjeras. Estas tendencias reflejan las ventajas comparativas de la economía peruana en el sector minero y el elevado nivel de inversiones que se requería efectuar en los sectores de telecomunicaciones y energía, debido al atraso en que se encontraban luego de 20 años de control estatal de estas actividades económicas.

4.3 Comunicaciones

Al 31 de diciembre de 1998, la inversión extranjera directa en el sector de comunicaciones ascendía a US\$2,079.15 millones (26.56%), y las principales inversiones eran las siguientes:

Inversionista	País	Empresa Receptora
Telefónica de España	España	Telefónica del Perú
Bellsouth Peru Bvi Limited	Reino Unido	Tele2000
Corporación Vicmar S.A.	Panamá	Tele2000
Lehman Brothers Inc.	EE.UU.	Tele2000
Centennial Cayman Corp.	EE.UU.	CCC. Holding Perú S.R.Ltda.
Mtel Latin American Inn.	EE.UU.	Skytel del Perú S.A.
International Wireless	Reino Unido	Protel S.A.
Prestación de Servicios de Telecom. S.A.	España	Radiotrónica del Perú

36. Ver los Anexos 3, 4 y 5.

En el período 1993-1998, el sector comunicaciones ocupó un primer lugar en la captación de inversión como consecuencia de la privatización de la Cía. Peruana de Teléfonos (CPT S.A.) y la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL S.A.). Esta inversión no sólo situó al sector como el principal receptor de la inversión sino que revirtió la tendencia de los últimos años, en los cuales la inversión había sido casi nula.

4.4 Energía

Como resultado del proceso de privatización y del otorgamiento de concesiones, el sector energético ha concentrado el 17.56% del monto de inversión extranjera (US\$1,374.78 millones), y las principales inversiones son las siguientes:

Inversionista	País	Empresa Receptora
Cia. Eléctrica Cono Sur	Panamá	Generandes Perú S.A.
Dominion Energy Inc.	EE.UU.	Inversiones Dominion Perú S.A.
Ontario-Quinta A.V.V.	Países Bajos	Edelsur S.A.
E.P. Edegel Inc.	EE.UU.	Entergy Power Peru S.A.
Aguaytia Energy Llc.	EE.UU.	Aguaytia Energy del Peru S.R.Ltda.
Endesa Desarrollo S.A.	España	Generalima
Tractebel S.A.	Bélgica	Energía del Sur S.A. (Enersur)
Enersis S.A.	Chile	Inversiones Distrilima S.A.
Endesa S.A.	España	Inversiones Distrilima S.A.
Endesa Desarrollo S.A. – Endesar	España	Eléctrica Cabo Blanco

4.5 Minería

La minería ha captado un significativo flujo de inversiones principalmente por la venta y la concesión de grandes depósitos mineros. Al 31 de diciembre de 1998 presentaba un total de inversión de US\$1,355.16 millones (17.31% de la inversión extranjera directa), y las principales inversiones eran las siguientes:

Inversionista	País	Empresa Receptora
Southern Peru Limited	EE.UU.	Southern Peru
Global BHP Cooper Ltd.	Reino Unido	BHP Tintaya S.A.
Shougang Corporation	China	Hougan Hierro Perú S.A.
BHP Copper Inc.	EE.UU.	BHP Tintaya S.A.
Ral Cayman Inc.	Reino Unido	Cía. Minera Antamina S.A.

Noranda Antamina	Canadá	Cia. Minera Antamina S.A.
Cominco Ltd.	Canadá	Sociedad Minera Refinería de Zinc de Cajamarquilla y Cominco S.R.L.
Cambior International Inc.	Reino Unido	Sociedad Minera La Granja

Las oportunidades de inversión en la exploración y explotación minera son grandes, ya que a la fecha sólo el 12% de los recursos minerales del país han sido explotados; el nivel de explotación de los recursos minerales no concuerda con la importancia de sus reservas (16% de las reservas mundiales de plata, 15% de cobre y 7% de zinc), por lo que se constituye en un sector atractivo para inversionistas tanto nacionales como extranjeros.

Hasta el 2007 se proyectan inversiones aproximadas por US\$10,000 millones. En los próximos años, el desarrollo del proyecto de Antamina (cobre y zinc) en el departamento de Ancash generará una inversión aproximada de US\$1,929 millones, destinados al desarrollo de un proyecto integral que incluye una planta concentradora de óxidos, vías de comunicación y puerto de embarque.

En el sur del país, el consorcio chileno Mantos Blancos está invirtiendo en el desarrollo cuprífero de Quellaveco en Moquegua, la cual entraría en producción en el 2003 y demandaría inversiones por más de US\$500 millones.

4.6 Inversiones futuras³⁷

Con relación a las inversiones futuras de mediano y largo plazo, el monto estimado es de US\$14,131.35 millones, y es el sector minero el que concentra los mayores flujos de inversión proyectada.

Son importantes los compromisos de inversión del Consorcio formado por Río Algom Ltd., Noranda Inc. y Teck Corporation de Canadá en el proyecto de Antamina por US\$1,929 millones; Cambior Inc. de Canadá por US\$2,300 millones; Southern Peru Copper Corporation por US\$1,045 millones; Shell Occidental y otros de EE.UU por US\$768 millones; Cyprus Amax Minerals Co. por US\$683.30 millones; Cía. Manufacturera de Papeles y Cartones y Empresa Minera de Mantos Blancos S.A., ambas de Chile, por US\$600 millones y US\$526 millones, respectivamente; Panworld Minerals Int. de los EE.UU por US\$450 millones; Grupo Repsol de España y BHP (Australia) por US\$369 millones cada uno; Cominco/Marubeni de Canadá/Japón, Perú Power Holding de los EE.UU y Doe Run Mining de Reino Unido por US\$300 millones; entre otras.

37. Ver el Anexo 6.

4.7 Inversiones de bolsa³⁸

A fines de diciembre de 1998, la valorización de las tenencias de inversionistas extranjeros registradas en la Caja de Valores y Liquidaciones (CAVALI) fue de US\$2,638.50 millones, que correspondió a 4,784 cuentas inscritas.

Los inversionistas procedentes de los Estados Unidos son los que mantienen mayores posiciones en el mercado peruano: a diciembre de 1998 registraron tenencias valorizadas en US\$1,724.18 millones, lo que representa el 65.35% del total de inversión extranjera en la Bolsa de Valores de Lima; los capitales ingleses, representaron el 17.66%, pues mantuvieron tenencias valorizadas en US\$465.95 millones; mientras que los capitales chilenos registraron tenencias por US\$128.51 millones.

Las acciones más solicitadas por los inversionistas fueron Telefónica del Perú S.A., Compañía de Minas Buenaventura S.A., Interbank, Cementos Lima S.A., Banco Sur S.A., entre otras.

4.8 Convenios de estabilidad jurídica

Al 31 de diciembre de 1998 se formaron 247 Convenios de Estabilidad Jurídica, cuyo monto comprometido es de US\$5,614.47 millones.

5. *Retrocesos en el proceso de reformas*

Luego de ocho años de reformas, el gobierno dictó algunas medidas que suponen un claro retroceso en ese proceso y desnaturalizan los principios básicos sobre los cuales descansa el régimen económico, como son la libre iniciativa privada y el rol subsidiario del Estado en la actividad empresarial. A continuación nos referimos a algunos de ellos.

5.1 La violación del principio de jerarquía normativa

El texto original de la Ley General de Telecomunicaciones aprobado por el Decreto Ley 19020 disponía que los extranjeros no podían ser propietarios de medios de comunicación social. No obstante, tanto la Ley de Promoción a la Inversión Extranjera como la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada establecen el libre acceso de la inversión extranjera a cualquier sector de la actividad económica, entre ellos el sector de telecomunicaciones. Igualmente, se dictó una serie de modificaciones a la Ley General de Telecomunicaciones, y se encargó al Poder Ejecutivo la

38. Ver los Anexos 7 y 8.

expedición del Texto Único Ordenado correspondiente. Mediante el Decreto Supremo N° 013-93-TCC se aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley General de Telecomunicaciones, el cual elimina la prohibición contenida en la Ley original, en el entendido que la misma había sido derogada por la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada.

En este escenario, uno de los canales de televisión más conocidos en el medio fue transferido a una empresa mexicana, lo cual motivó la rápida reacción de los competidores nacionales a través de la interposición de una acción popular ante el Poder Judicial. La ejecutoria expedida por la Corte Suprema en este caso estableció que mediante un Decreto Supremo -el N° 013-93-TCC- no se puede derogar una norma contenida en una Ley -la Ley General de Telecomunicaciones- al no haber sido derogada expresamente por una norma de la misma jerarquía. Esta ejecutoria suprema fue duramente criticada por los especialistas del tema, quienes consideraron que la derogación de una ley no sólo es expresa sino también y, en la mayoría de los casos, tácita. Estas dudas quedaron finalmente despejadas con la promulgación de la Constitución de 1993, norma que zanjó definitivamente el problema al consagrar la igualdad de trato entre la inversión nacional y la inversión extranjera, de manera que ambas pueden invertir en todos los sectores de la actividad económica.

Desconociendo el principio constitucional antes indicado y otros derechos constitucionales a los que nos referimos más adelante, el gobierno, en el entendido que la prohibición de la Ley General de Telecomunicaciones continuaba vigente y por consideraciones que exceden al ámbito legal, despojó a un empresario de origen extranjero nacionalizado peruano de la propiedad de un canal de televisión. El vehículo utilizado para ello fue el despojo de la nacionalidad peruana, de manera que, al no poder ser los extranjeros propietarios de canales de televisión, se le privaba igualmente de su propiedad.³⁹ En este caso, se reúnen dos serias violaciones constitucionales: por un lado, la del principio de la igualdad de trato para la inversión nacional y extranjera; y, por el otro, la del derecho a la nacionalidad y a la no discriminación.⁴⁰

39. La supuesta inexistencia del expediente de nacionalidad de este empresario sustentó la anulación de su título de nacionalidad, mediante una resolución de la Dirección General de Naturalización y Migraciones expedida después de más de trece años de vigencia ininterrumpida de dicho título; no obstante la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos establecía que la Administración Pública sólo puede declarar la nulidad de sus actos dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que quedaron consentidos. Este plazo ha sido ampliado a tres años por la Ley 26960.

40. Previamente al despojo de la nacionalidad de este empresario, el gobierno promulgó el Reglamento de la Ley de Nacionalidad, mediante el Decreto Supremo N° 004-97-IN, el cual modificaba dicha ley en el sentido de que un extranjero nacionalizado puede ser privado de su nacionalidad cuando, en opinión de las autoridades competentes, atente contra la seguridad nacional y afecte el interés del Estado.

Las violaciones constitucionales antes indicadas suponen un claro retroceso en el proceso de reformas emprendidas por el gobierno en sus primeros ocho años y constituyen una mala señal para los inversionistas extranjeros que confiaron en el país, en el programa económico y en la seguridad jurídica.

5.2 El caso TANS

La Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada y la Constitución de 1993 redefinen el rol del Estado en la economía y establecen que la actividad empresarial del Estado tiene carácter exclusivamente subsidiario. Dentro de esta orientación, el gobierno llevó adelante un proceso de privatización de las empresas del Estado, entre ellas AEROPERÚ, empresa estatal de derecho privado dedicada a las actividades de transporte aéreo, nacional e internacional, de pasajeros, carga, correo y, en general, a trabajos aerocomerciales, cualquiera sea su naturaleza. Sin embargo, tras ocho años de reformas, el gobierno ha dado claras señales de su intención de paralizar el proceso de privatización en algunos sectores y ha repotenciado a TANS, empresa de propiedad del Estado dedicada precisamente a las mismas actividades que realizaba la hoy privatizada AEROPERÚ, empresa que se encuentra en proceso de reestructuración patrimonial ante el INDECOPI.

Una situación similar está ocurriendo en el sector energético, en el cual el Estado ha continuado realizando inversiones –con costos superiores a los estándares internacionales– que podrían haber sido efectuadas por el sector privado. Asimismo, la presencia de Petroperú en el mercado de hidrocarburos continúa generando distorsiones en este sector. La participación del Estado en estas actividades genera una competencia desleal con el sector privado, pues las empresas del Estado no están sujetas al escrutinio de sus accionistas con respecto al rendimiento de sus inversiones, por lo cual pueden mantener políticas más laxas de precios e inversiones. Desafortunadamente, al establecer precios que otorgan niveles de rentabilidad inferiores a los requeridos por el nivel de riesgo asumido, la competencia desleal por parte de las empresas del Estado desincentiva la inversión privada y, a la larga, perjudica a los consumidores y usuarios de los servicios públicos.

Nuevamente, estamos ante violaciones de principios fundamentales consagrados en la Constitución, como son el rol subsidiario del Estado en la economía y la igualdad de trato para la actividad empresarial pública o no pública.

Anexo No. 1

**INVERSION EXTRANJERA SEGÚN PAIS DE ORIGEN
A DICIEMBRE DE 1998**
(Millones de US dólares)

País	Monto	%	Acumulado	
España	2,391.44	30.54	30.54	
EE.UU.	1,599.46	20.43	50.97	
Reino Unido	1,204.55	15.38	66.36	1/
Panamá	525.23	6.71	73.07	
Países Bajos	485.16	6.20	79.26	2/
Chile	302.21	3.86	83.12	
Canadá	186.91	2.39	85.51	
Suiza	186.44	2.38	87.89	
Otros	948.05	12.11	100.00	
Total Registrado por Conite			7,827.48	3/
Registro Pendiente			3,125.47	4/
Inversión Extranjera en Bolsa (Cavali)			2,638.50	5/
Inversiones Futuras			14,131.35	6/

1/ Se incluye a las dependencias Británicas.

2/ Se incluye a las dependencias Holandesas.

3/ Cifras preliminares del stock de la inversión acumulada al 31 de diciembre de 1998.

4/ Inversión pendiente de registro ante CONITE.

Incluye, principalmente, las inversiones generadas como
Producto de la colocación de ADR'S en el exterior.

5/ Valorización de las tenencias de inversionistas extranjeros (CAVALI).

6/ Monto estimado tomando como referencia, principalmente, compromisos de inversión en el sector
minero, hidrocarburos y comunicaciones.

Anexo No. 2

STOCK DE INVERSIÓN EXTRANJERA REGISTRADA
SEGÚN SECTOR DE DESTINO
PERÍODO: 1991 – 1998
CIFRAS PRELIMINARES AL 31/12/98
(Millones de US dólares)

Sector	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Agricultura	4.2	4.82	4.82	4.82	7.66	7.2	7.70	24.35
Comercio	208.42	212.77	226.33	255.58	263.40	377.21	426.76	464.14
Comunicaciones	0.01	0.01	0.12	2003.11	2,005.06	2,006.66	2,060.31	2079.15
Construcción	2.12	2.44	3.72	3.93	13.53	29.77	31.54	31.56
Energía	0.56	3.21	3.43	364.82	853.42	748.63	1,281.08	1374.08
Finanzas	106.51	134.53	191.25	234.93	500.86	685.24	766.65	876.65
Industria	454.89	464.52	515.44	568.39	706.28	1034.8	1,243.76	1243.76
Minería	437.27	556.55	565.38	875.64	1,045.25	1139.74	1,218.99	1355.16
Pesca	0.55	0.55	0.55	0.55	0.55	0.55	0.55	0.55
Petróleo	58.83	58.85	58.95	59.03	60.84	94.46	103.59	103.63
Servicios	38.83	39.12	41.49	43.22	46.53	51.25	64.41	65.41
Silvicultura	1.24	1.24	1.24	1.24	1.24	1.24	1.24	1.24
Transporte	5.43	4.93	8.37	8.68	9.96	10.22	16.54	81.79
Turismo	10.26	12.4	12.42	18.63	25.64	36.64	36.64	41.52
Vivienda	5.77	5.77	6.10	6.11	6.13	6.19	9.36	9.74
Total	1,334.92	1,501.73	1,639.63	4,448.71	5,564.34	6,229.81	7,269.14	7,826.48

Anexo No. 3

**INVERSIÓN EXTRANJERA SEGÚN SECTOR DE DESTINO
A DICIEMBRE DE 1998**
(Millones de US dólares)

Sector	Monto	%	Acumulado	
Comunicaciones	2,079.15	26.56	26.56	
Energía	1,374.78	17.56	44.11	
Minería	1,355.16	17.31	61.42	
Industria	1,320.25	16.86	78.29	
Finanzas	876.58	11.20	89.48	
Comercio	464.14	5.93	95.41	
Petróleo	103.63	1.32	96.73	
Transporte	81.79	1.04	97.78	
Otros	174.01	2.22	100.00	
Total Registrado por CONITE			7,829.48	1/
Registro Pendiente			3,125.47	2/
Inversión Extranjera en Bolsa (Cavali)			2,638.50	3/
Inversiones Futuras			14,131.35	4/

- 1/ Cifras preliminares del stock de la inversión acumulada al 31 de diciembre de 1998.
- 2/ Inversión pendiente de registro ante CONITE. Incluye, principalmente, las inversiones generadas como producto de la colocación de ADR'S en el exterior.
- 3/ Valorización de las tenencias de inversionistas extranjeros (CAVALI) de inversión en el sector minero, hidrocarburos y comunicaciones.
- 4/ Monto estimado tomando como referencia, principalmente, compromisos de inversión en el sector minero, hidrocarburos y comunicaciones.

Anexo No. 4

**STOCK DE INVERSIÓN EXTRANJERA REGISTRADA
SEGÚN PAÍS DE ORIGEN
PERIODO: 1991 - 1998 – CIFRAS PRELIMINARES AL 31/12-/98**

País	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Alemania	27,52	31,58	32,45	34,88	38,38	41,11	42,69	47,11
Arabia Saudita	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Argentina	4,71	4,79	4,93	8,56	11,4	83,4	101,7	101,7
Australia	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	2,01	2,01	2,01
Austria	1,75	1,75	2,70	3,39	3,39	3,52	3,38	3,38
Bahren	25,00	25,00	25,00	25,00	25,00	25,00	25,00	25,00
Bélgica	5,40	0,34	0,34	0,34	0,34	0,34	20,34	57,34
Bolivia	3,37	3,47	3,37	6,83	2,79	6,83	4,69	4,69
Brasil	4,71	4,71	5,74	6,49	19,1	28,43	29,49	29,49
Bulgaria	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Canadá	53,67	35,28	35,29	35,54	106,92	132,11	97,92	186,91
Checoslovaquia	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15
Chile	0,46	1,11	39,12	183,49	213,35	275,21	296,2	302,21
China	0,02	118,08	118,08	118,08	122,16	122,16	122,16	122,16
Chipre	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	68,00	68,00
Colombia	0,07	0,61	3,03	3,71	19,83	26,29	28,12	51,00
Corea	0,00	0,00	0,00	0,75	0,81	4,85	7,45	9,49
Costa Rica	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Cuba	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06
Dinamarca	0,04	0,66	0,66	0,66	0,66	0,72	0,72	0,72
Ecuador	0,07	0,72	4,72	8,75	9,02	9,33	9,89	9,92
EE.UU.	615,07	622,51	652,61	753,12	871,22	1.239,73	1.472,28	1.599,46
Egipto	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
España	4,84	4,89	4,92	2.060,25	2.190,37	2.408,07	2.357,44	2.391,44
Finlandia	0,12	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13
Francia	18,84	19,55	26,71	28,46	51,85	61,05	62,05	64,57
Haiti	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Honduras	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,22
India	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Israel	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07
Italia	11,36	25,4	29,16	30,97	33,09	33,01	33,02	33,02
Japón	37,87	37,79	37,96	39,65	43,44	42,07	42,38	44,15
Kuwait	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Liberia	0,65	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75
Libia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Leichtensten	4,78	9,75	12,89	14,94	14,23	14,23	17,56	12,76
Luxemburgo	19,09	19,09	19,09	19,09	16,05	16,05	16,06	22,23
México	0,12	0,01	0,38	0,48	1,20	9,19	10,57	26,37
Neutro	1,45	3,24	8,41	11,00	12,31	15,37	16,69	17,11
Nicaragua	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Noruega	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Nueva Zelanda	0,00	0,00	0,00	0,00	3,00	3,00	3,50	3,50
Países Bajos	54,82	36,99	42,95	263,74	298,78	351,44	488,29	485,16
Panamá	147,05	165,71	174,8	196,12	200,32	230,41	510,64	525,23
Portugal	0,14	0,14	0,14	0,14	0,14	0,16	0,16	0,16
Reino Unido	107,08	124,36	138,63	377,31	1.005,56	780,17	1.026,18	1.204,55
Rumania	3,48	3,48	3,48	3,48	3,48	3,48	3,48	3,48
Suecia	37,44	37,44	37,66	37,62	40,37	43,23	43,54	43,54
Suiza	95,66	95,32	96,9	102,49	106,92	116,9	184,24	186,44
Trinidad Y Tobago	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
U.R.S.S.	0,19	0,19	0,19	0,19	0,19	0,19	0,19	0,19
Uruguay	26,38	41,94	46,33	48,41	48,00	73,49	88,32	112,4
Venezuela	6,51	8,40	10,87	8,72	8,54	9,02	10,26	10,67
Yugoslavia	0,00	0,20	0,2	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20
Otros	14,25	15,94	16,71	16,71	16,71	16,71	20,81	20,81
Total	1.334,92	1.501,73	1.639,63	4.448,71	5.546,34	6.229,81	7.269,14	7.829,48

Anexo No. 5

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA
SEGÚN PAÍS DE ORIGEN AL 31/12/98
(En millones de US dólares)

País	Pesca	Petróleo	Servicios	Silvicultura	Transporte	Turismo	Vivienda	Total
España	0.00	0.00	0.56	0.00	0.00	0.00	0.00	2,391.4
EE.UU.	0.22	63.88	28.70	1.24	50.44	21.35	0.16	1,599.46
Reino Unido	0.00	0.86	2.30	0.00	0.01	18.59	1.24	1,204.55
Panamá	0.09	2.34	11.57	0.00	7.23	1.00	4.19	525.23
Países Bajos	0.00	0.18	1.06	0.00	0.15	0.00	0.00	485.16
Chile	0.00	0.00	6.05	0.00	0.01	0.00	0.01	302.21
Canadá	0.00	0.03	1.57	0.00	0.00	0.00	0.00	186.91
Suiza	0.00	0.01	2.47	0.00	1.05	0.05	2.29	186.44
China	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	122.16
Uruguay	0.00	0.50	2.93	0.00	0.00	0.00	0.06	112.40
Argentina	0.00	35.72	1.40	0.00	6.59	0.03	0.00	101.17
Chipre	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	68.00
Francia	0.00	0.00	0.03	0.00	0.01	0.00	0.00	64.57
Bélgica	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.31	0.00	57.34
Colombia	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	51.00
Alemania	0.00	0.00	0.02	0.00	0.08	0.00	0.00	47.11
Japón	0.25	0.00	0.00	0.00	1.20	0.00	0.00	44.15
Suecia	0.00	0.00	0.07	0.00	0.00	0.00	0.00	43.54
Italia	0.00	0.00	4.68	0.00	0.00	0.18	0.76	33.02
Brasil	0.00	0.00	0.05	0.00	0.00	0.00	0.00	29.49
México	0.00	0.01	0.00	0.00	15.00	15.00	0.00	26.37
Bahrein	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	25.00
Luxemburgo	0.00	0.00	0.23	0.00	0.00	0.00	0.00	22.23
Neutro	0.00	0.00	0.60	0.00	0.00	0.00	1.03	17.11
Liechtenstein	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	12.76
Venezuela	0.00	0.00	0.05	0.00	0.00	0.00	0.00	10.67
Ecuador	0.00	0.10	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	9.92
Corea	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	9.49
Bolivia	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	4.69
Nueva Zelanda	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3.50
Rumania	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3.48
Austria	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3.38
Australia	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	2.01
Liberia	0.00	0.00	0.10	0.00	0.00	0.00	0.00	0.75
Dinamarca	0.00	0.00	0.03	0.00	0.00	0.00	0.00	0.72
Honduras	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.22
Yugoslavia	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.20
URSS	0.00	0.00	0.19	0.00	0.00	0.00	0.00	0.19
Portugal	0.00	0.00	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.16
Checoslovaquia	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.15
Finlandia	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.13
Israel	0.00	0.00	0.03	0.00	0.00	0.00	0.00	0.07
Cuba	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.06
India	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01
Bulgaria	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01
Otros	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	20.81
Total	0.55	103.63	65.04	1.24	81.79	41.52	9.74	7,829.48

Anexo No. 6

**INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA
SEGÚN SECTOR DE DESTINO AL 31/12/98**
(En Millones de US Dolares)

País	Agricultura	Comercio	Comunica- ciones	Construc- ción	Energía	Finanzas	Industria	Minería	Pesca
España	0.01	1.05	2,003.70	3.61	201.82	160.54	19.71	0.43	0.00
EE.UU.	0.93	120.54	13.61	0.45	481.00	82.77	224.21	509.97	0.22
Reino Unido	2.33	122.46	41.23	1.14	37.20	328.11	206.11	442.22	0.00
Panamá	0.14	29.75	20.00	12.04	239.70	27.67	130.85	38.65	0.09
Países Bajos	1.29	28.62	0.00	3.01	234.44	21.47	192.60	2.34	0.00
Chile	0.01	33.42	0.01	0.01	97.24	72.19	55.57	37.69	0.00
Canadá	0.00	0.39	0.00	0.00	20.00	0.00	29.85	135.07	0.00
Suiza	0.00	26.69	0.00	0.00	0.00	7.28	131.42	12.18	0.00
China	0.00	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	122.13	0.00
Uruguay	0.00	7.35	0.52	0.00	2.42	40.80	57.49	0.33	0.00
Argentina	0.00	10.15	0.00	0.00	0.00	0.00	47.27	0.00	0.00
Chipre	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	68.00	0.00	0.00
Francia	0.00	0.71	0.06	0.61	0.00	47.75	3.54	11.59	0.00
Bélgica	0.00	0.01	0.00	0.00	57.00	0.02	0.00	0.00	0.00
Colombia	16.65	0.43	0.00	0.00	0.00	0.00	33.91	0.00	0.00
Alemania	0.99	19.56	0.00	0.00	3.40	1.15	19.42	2.49	0.25
Japón	0.00	15.00	0.00	0.01	0.00	0.00	21.74	5.95	0.00
Suecia	0.00	23.87	0.00	0.00	0.00	0.11	19.49	0.00	0.00
Italia	0.00	0.01	0.01	0.35	0.00	10.18	5.21	11.63	0.00
Brasil	0.00	0.32	0.00	2.62	0.00	8.72	16.26	1.53	0.00
México	0.00	0.91	0.00	4.00	0.00	0.00	3.93	2.51	0.00
Bahrein	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	25.00	0.00	0.00	0.00
Luxemburgo	0.00	8.54	0.00	0.00	0.00	0.24	13.22	0.00	0.00
Neutro	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	5.66	0.80	10.05	0.00
Liechtenstein	0.00	5.36	0.00	0.00	0.56	0.13	5.67	0.00	0.00
Venezuela	1.27	0.10	0.00	0.00	0.00	6.80	2.45	0.00	0.00
Ecuador	0.00	1.36	0.00	0.00	0.00	4.36	4.19	0.00	0.00
Corea	0.00	0.75	0.00	0.00	0.00	4.00	0.50	4.14	0.00
Bolivia	0.00	0.28	0.00	0.00	0.00	0.41	4.00	0.00	0.00
Nueva Zelanda	0.00	0.00	0.00	3.50	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Rumanía	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.25	2.23	0.00
Austria	0.00	3.21	0.00	0.00	0.00	0.17	0.00	0.00	0.00
Australia	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2.00	0.00
Liberia	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.65	0.00	0.00
Dinamarca	0.69	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Honduras	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.22	0.00	0.00	0.00
Yugoslavia	0.00	0.00	0.00	0.20	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
URSS	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Portugal	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.14	0.00	0.00
Checoslovaquia	0.00	0.15	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Finlandia	0.00	0.11	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00
Israel	0.04	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Cuba	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
India	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.06	0.00	0.00
Bulgaria	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Otros	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	20.81	0.00	0.00	0.00
Total	24.35	464.14	2,079.15	31.56	1,374.78	876.58	1,320.25	1,355.15	0.55

Anexo No. 7

INVERSIONES FUTURAS

(Millones de US\$)

Inversionistas		Monto
Acerco (Subsidiaria de G.S. Industria)	EE.UU.	160.00
Adrian Resources y Skyline Gold Corporation	Canadá	1.90
Advantages Resources/Korea Petroleum Pev.	EE.UU. / Korea	30.00
Andarco Petroleum Corp.	EE.UU.	53.00
Arco Atlantic Richfield Co.	EE.UU.	48.00
Arkel Sugar Inc. , Sugler Guff	EE.UU.	70.00
Banco del Pichincha	Ecuador	4.00
Bankers Trust	EE.UU.	21.20
Bellsouth	EE.UU.	100.00
BHP	Australia	369.00
Billiton PLC	Reino Unido	3.00
Bufete Industrial	México	435.00
Cambior Inc.	Canadá	2,300.00
Cía. Manufacturera de Papeles y Cartones (CMPC)	Chile	600.00
Cinemark	EE.UU.	18.00
Cintac S.A.	Chile	3.00
Cochrane Investments Limited	Reino Unido	7.00
Colgate Palmolive Company	EE.UU.	2.00
Cominco/Marubeni	Canada / Japón	300.00
Compañía Laarchmont Corporation	Reino Unido	5.00
Compañía Pérez Compac / Repsol	Argentina / España	74.00
Consorcio Cía. Barrett, Resources Corp y Advantage R. EE.UU.	EE.UU.	149.00
Consorcio Río Alcom Ltd. , Noranda Inc. , Teck Corp.	Canadá	1,929.00
Consorcio Pluspetrol	Corea	92.00
Consorcio Shell - Mobil (Lote 75)	Países Bajos / EE.UU.	23.00
Constructora Andrade Gutierrez	Brasil	30.00
Cyprus Amax Minerals Co.	EE.UU.	683.30
Chevron Overseas	EE.UU.	116.00
Daewoo Corporation	Corea	100.00
Daihatsu Motor	Japón	8.00
Disco Ahold International Holding N.V.	Argentina	30.00
Doe Run Peru II Ratif.	Reino Unido	300.00
Cominion Energy INC.	EE.UU.	40.00
Elektra	México	20.00
Elf Gas	Francia	20.00
Empresa Brahma	Brasil	25.00
Empresa Minera de Mantos Blancos S.A.	Chile	526.00
Endesa	España	30.00
Enersur	Bélgica	10.00
Entergy Power y Otros	EE.UU.	130.00
Enterprise Oil	Reino Unido	40.00
Enterprise Oil / Great Western	EE.UU.	55.00
Eurocan	Canadá	9.00
Europa Tabaco Peru	Italia	35.00
Firstcom 200 Al 2005, 30 En 99	EE.UU.	200.00
Laboratorios Genéricos Farmacéuticos	Colombia	1.20
Gitennes Exploitation	Canadá	2.50

(continúa)
(continuación)

Inversionistas		Monto
Global Environment Fund	EE.UU.	14.00
Grupo Austria Duvaz	Austria	25.00
Grupo Mexicano Ece	México	2.00

Grupo Morwell	Bolivia-Panamá	2.00
Grupo Pizarreño	Chile	17.00
Grupo Plaza	Chile	65.00
Grupo Renco	EE.UU.	125.00
Hydro Quebec International	Canadá	20.00
Hilton International Co.	EE.UU.	10.00
Home Center Sodimac	Chile	10.00
Inversiones en Tiendas por Departamentos	Chile	4.00
Inversiones Padebest Limited	Chile	4.00
IPAC	Chile	12.00
Lucchetti	Chile	24.00
Marina International Holdings (Sol Meliá)	Panamá	3.93
Marubeni	Japón	20.00
Mc Donald's	EE.UU.	15.00
Messer Griesheim	Alemania	18.00
Minas Peñoles S.A. de C.V.	México	4.00
Minera San José (Subsidiaria de Lac Minerals de Canada)	Chile	4.68
Minorco	Reino Unido	2.23
Mitsui Mining & Smelting	Japón	8.00
Mobil Oil	EE.UU.	74.00
Mobil, Esso y Elf Aquitaine (Pozo 78)	EE.UU. / Francia	68.00
Mota E Companhia	Portugal	5.28
Motorola International Development Corporation	EE.UU.	3.14
Murphy	EE.UU.	43.00
Newmont Mining Corporation	EE.UU.	100.00
Newmont Gold Company	EE.UU.	1.50
Nextel International Peru Llc	Islas Caymán	27.86
Oil Tanking	Alemania	7.00
Occidental / Ranger Oil	EE.UU.	32.40
Ocoña Power Corp.	Canadá	186.00
Olimpyc Peru Inc.	EE.UU.	35.00
Pan American Silver	EE.UU.	3.00
Panworld Minerals Int.	EE.UU.	450.00
Paraibuna de Metais/Brgm	Brasil /Francia	12.00
Perez Companc	Argentina	100.00
Peru Power Holding	EE.UU.	300.00
Pet Products International	EE.UU.	15.00
Petromneros	EE.UU.	10.00
Petrotech	EE.UU.	85.00
Phelps Dodge	Reino Unido	88.00
Phillips Petroleum Ltd.	EE.UU.	46.50
Pluspetrol	Argentina	86.00
Quintana Minerals	EE.UU.	42.00
Repadre International Corporation	Canadá	14.00
Repsol / Ampolex	España	11.00
Repsol /YPF	España / Argentina	30.00
Repsol - Refinería La Pampilla	España	320.00
Repsol - Lote 35	España	8.00
Sapet Development Inc.	China	46.72
Shell, Occidental y Otros	EE.UU.	768.00

(continúa)
(continuación)

Inversionistas		Monto
Shougang Corp.	China	200.00
Southern Peru Copper Corp.	EE.UU.	1,045.00
Southwestern Gold Corporation	Canadá	1.50
Sunshine Overseas Investment	Reino Unido	2.00
The Coca Cola Export Corporation	EE.UU.	104.00

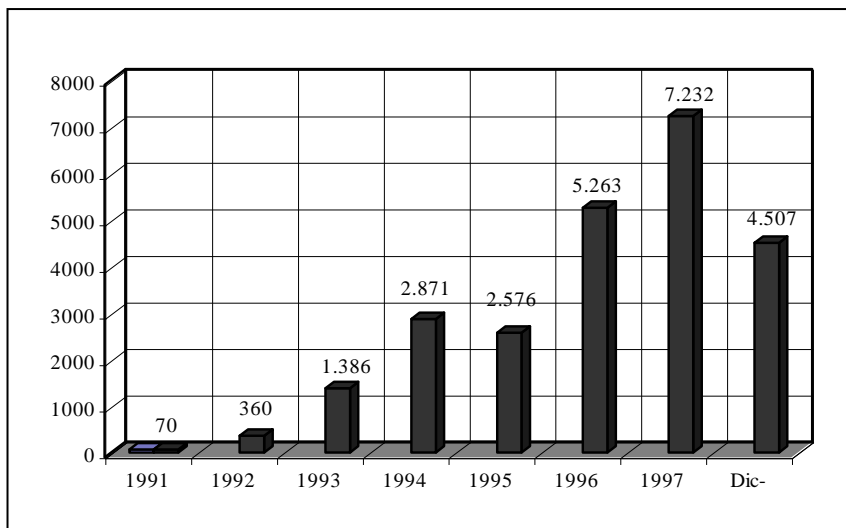
United International Holdings	EE.UU.	16.00
YPF	Argentina	45.00
YPF/Quintana Minerals	Argentina / EE.UU.	55.00
Yungansknefegas	Rusia	20.00
Yungansk/Petroandes	Rusia	6.50
Total		14,131.35

Fuente: Copri y otras.

Anexo No. 8

PARTICIPACION EXTRANJERA EN LA NEGOCIACIÓN EN BOLSA

Año	US\$ Mils.
1991	70
1992	360
1993	1,386
1994	2,871
1995	2,576
1996	5,263
1997	7,232
Dic-98 (*)	4,507
Enero	578
Febrero	483
Marzo	384
Abril	430
Mayo	430
Junio	368
Julio	332
Agosto	308
Septiembre	265
Octubre	300
Noviembre	313
Diciembre	317



Anexo No. 9
INVERSIÓN EXTRANJERA SEGÚN PAÍS DE ORIGEN Y SECTOR DE DESTINO EN CAVALI
DICEMBRE, 1998
(Millones de US\$ dólares)

País	AFP	Bancos	Diversas	Seguros	Servicios	Valores emitidos en el exterior	Cuotas de Fondo de Inv.	Industria	Minería	Agricultura	Total
EEUU	7.75	40.34	51.54	0.13	1,213.91	3.42	5.08	124.15	277.43	0.42	1,724.18
Reino Unido	0.00	106.19	27.16	45.98	33.74	8.45	0.00	156.59	87.40	0.44	465.95
Chile	4.06	71.93	33.66	0.22	5.68	0.98	0.00	9.86	2.02	0.10	128.51
Panamá	8.15	12.11	9.37	0.76	10.17	10.17	0.10	30.12	20.57	2.68	104.54
Luxemburgo	0.00	3.71	3.64	6.25	32.70	0.14	0.00	7.06	6.53	0.00	60.01
Perú	0.00	2.94	1.34	0.06	28.46	0.20	0.00	0.46	3.60	0.01	37.07
Países Bajos	0.00	0.01	0.00	4.25	15.86	0.00	0.00	3.19	2.38	0.00	25.69
Canadá	0.00	0.00	3.43	0.00	6.16	0.00	0.00	3.12	4.20	0.00	16.91
Colombia	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	16.75	16.75
Francia	0.00	0.00	14.54	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	0.25	0.00	16.73
Ecuador	0.00	8.90	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	8.9
Australia	0.00	0.01	1.05	0.00	0.07	0.07	0.00	2.58	1.80	0.00	5.75
Suiza	0.00	0.03	0.47	0.03	0.01	0.01	0.00	1.96	0.08	0.00	5.66
Japón	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.37	2.76	0.00	3.71
Alemania	0.00	0.71	1.01	0.00	0.09	0.09	0.00	1.07	0.55	0.00	3.63
Bélgica	0.00	0.41	0.03	0.06	0.00	0.06	0.00	1.73	1.10	0.00	3.49
España	0.00	2.80	0.06	0.00	0.00	0.00	0.00	0.15	0.06	0.00	3.42
Costa Rica	0.00	0.16	0.23	0.06	0.01	0.01	0.00	0.02	0.00	0.00	2.88
Otros	0.00	0.98	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.80	0.23	0.00	1.85
Brasil	0.00	0.00	0.36	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.96
Dinamarca	0.00	0.04	0.05	0.00	0.01	0.01	0.00	0.32	0.00	0.00	0.68
Honduras	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.01	0.00	0.12	0.00	0.00	0.67
Italia	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.01	0.00	0.00	0.55	0.00	0.56
Total	19.96	262.87	147.94	59.18	1,354.15	23.62	5.18	343.68	411.52	20.40	2,638.50

Anexo No. 10
DESTINOS DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS EN CAVALI
DICIEMBRE, 1998
(Millones de US dólares)

	EE.UU.	Reino Unido	Chile	Panamá	Luxemburgo	Otros	Total
Telefónica del Peru S.A.	1,190.01	25.40	3.83	6.08	31.20	43.32	1,299.83
Compañía de Minas Buenaventura S.A	255.90	38.70	0.20	0.62	3.04	9.36	307.83
Interbank	0.46	90.52	0.43	4.53	0.36	0.05	96.35
Cementos Lima S.A.	57.45	11.79	0.56	0.29	1.32	4.36	75.78
Bancosur S.A.	0.00	0.00	71.40	0.00	0.00	2.65	74.05
Pesquera Austral S.A.	2.43	58.95	0.00	0.76	0.61	0.11	62.87
Ferreiros S.A.	46.45	6.33	0.41	1.90	1.90	5.20	62.19
Unión de Cervecería Peruanas Backus y Johnson	23.57	26.53	0.65	2.57	1.83	3.03	58.18
Embotelladora Latinoamericana S.A.	8.90	28.94	5.00	7.90	0.00	0.67	51.41
Compañía de Seguros La Fenix Peruana	0.00	40.68	0.00	0.00	0.00	4.25	44.93
Minsur S.A.	16.00	12.00	0.40	3.72	2.21	1.55	35.87
Luz de Sur S.A.	15.12	4.63	0.61	0.56	0.62	13.42	34.95
Inversiones de Cobre S.A.	0.00	0.00	32.33	0.00	0.00	0.00	32.33
Volcán Cía. Minera S.A.	1.20	18.68	0.22	4.85	0.00	2.72	27.68
Otros	106.70	102.80	12.47	70.75	16.91	64.62	374.25
Total	1,725.18	465.95	128.51	104.54	60.01	155.32	2,638.50

10. La flexibilización del mercado laboral

Jaime Saavedra

En el Perú, como en muchos otros países latinoamericanos, se desarrolló durante varias décadas un sistema muy complejo de regulación en el mercado de trabajo que buscaba proteger al trabajador. La filosofía detrás de este sistema se basaba en la presunción de que en las transacciones del mercado laboral el trabajador se encontraba en inferioridad jurídica. En consecuencia, a través de múltiples dispositivos, se fue formando un cuerpo legal que regulaba el contrato individual, la terminación del contrato, y la negociación colectiva.

La protección que esta legislación implicaba para los trabajadores formales se hizo inviable principalmente por la dramática caída en la productividad, la cual se agudizó hacia fines de los noventa. Los mecanismos de protección al empleo y los beneficios sociales establecidos generaban costos que no podían ser solventados por la mayor parte de empresas y trabajadores. Esto llevó a que tales beneficios fueran percibidos por cada vez menos trabajadores y generaran un creciente sector informal. Más aún, las reformas económicas orientadas a incrementar el rol del mercado como mecanismo de asignación de recursos hicieron inviable mantener el esquema de protección laboral existente. Varios países han iniciado procesos de flexibilización del mercado de trabajo, en particular Chile, Colombia y Argentina. En 1991, el Perú inició un proceso de cambios en la legislación laboral y ha sido el país de la región que más ha avanzado en este proceso. Estos cambios tuvieron lugar en el contexto de uno de los procesos de apertura comercial más rápidos de la región, de apertura a la inversión directa extranjera, de reducción del tamaño del sector público, y de cambios fundamentales en los precios relativos de la economía. Los cambios, sin embargo, se han dado con algunos retrocesos y con algunas inconsistencias.

En este capítulo se describen y analizan cambios en la legislación laboral que se observaron en el Perú entre 1991 y 1997, y se examinan algunos de sus efectos sobre el mercado de trabajo. Las reformas permitieron una reducción importante en los costos de despido, principalmente debido a la abolición de la estabilidad laboral y su reemplazo por la protección contra el despido arbitrario, lo cual redujo el nivel y la variabilidad de los costos en que se incurría por separar a un trabajador. La indemnización por despido arbitrario fue reducida inicialmente, aunque hubo un retroceso importante en 1997. Se amplió la gama de contratos disponibles al facilitarse el uso de contratos temporales, y establecerse contratos dirigidos a jóvenes con menores costos no salariales. En la negociación colectiva se redujo el rol del Estado como árbitro, se estableció la negociación en el nivel de planta y se permitió la formación de más de un sindicato por empresa. Se ordenó la legisla-

ción relativa a la Compensación por Tiempo de Servicios y se estableció un vínculo claro entre las aportaciones de un trabajador y la pensión por recibir, al establecerse un sistema privado de pensiones basado en administradoras de fondos de pensiones.

Es muy difícil evaluar el impacto de los cambios en la legislación sobre el mercado de trabajo, en particular si se considera el conjunto de reformas estructurales que se observaron de manera simultánea con las reformas laborales. Debe notarse que, a diferencia de otros países en los que se ha constatado reducciones absolutas en el nivel de empleo como consecuencia de la apertura comercial, esto no se observó en el Perú. En este caso, el empleo privado creció, e inclusive el sector manufacturero –aquél donde usualmente se dan las mayores pérdidas netas de empleo con una apertura comercial– mantuvo su participación en el empleo total. Así, cabe preguntarse si este desempeño habría sido posible si el mercado de trabajo no se hubiera flexibilizado. En particular, si no se hubiera contraído el costo del factor trabajo, como en realidad sucedió al eliminarse la estabilidad laboral y reducirse los pagos por concepto de indemnización. Es muy probable que si se hubiera mantenido una legislación rígida, dado el contexto de crecimiento observado entre 1993 y 1998, el crecimiento del empleo asalariado habría sido menor, y una parte mayor de este crecimiento se habría dado a través de mecanismo informales.

Sin embargo, los cambios legislativos también parecen haber contribuido a acelerar la rotación en el empleo y a una utilización masiva de contratos temporales –a pesar de que los costos de despido de los contratos indefinidos disminuyeron notablemente en los noventa–. Es posible que, luego de haber tenido una de las políticas laborales más restrictivas de América Latina, el lapso transcurrido desde las reformas no haya sido suficiente como para modificar totalmente los patrones de demanda de trabajo a la nueva estructura legal. El mantenimiento de costos laborales no salariales relativamente elevados, en particular por el impuesto a la planilla -FONAVI-, no ha permitido una reducción de la participación del empleo informal que hacia finales de los noventa se encontraba todavía por encima del 50%.

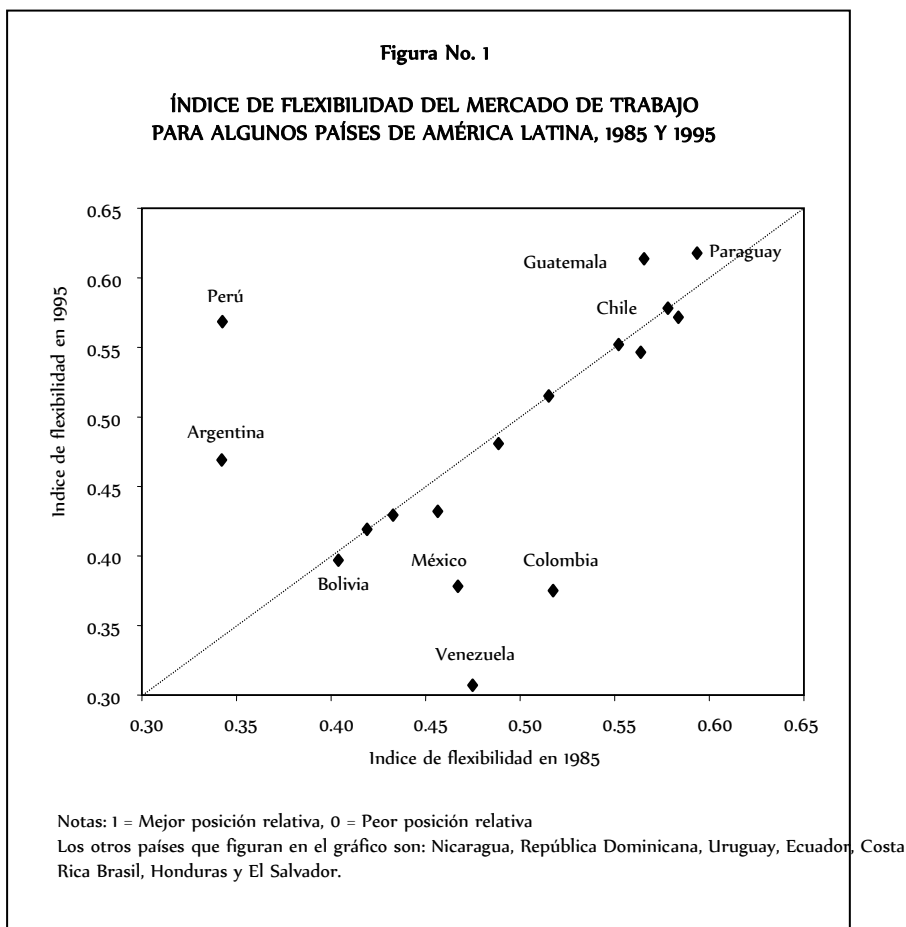
En la segunda sección se realiza una revisión general de las reformas laborales llevadas a cabo a partir de 1991, y se describen detalladamente las reformas referentes a los determinantes de los costos de despido, los contratos temporales y cambios en la legislación sobre seguridad social. En la tercera sección se examinan los efectos de estos cambios sobre los costos laborales no salariales. En la cuarta sección se discuten los efectos de los cambios legislativos sobre el mercado de trabajo, en particular, sobre la evolución del empleo formal, sobre la composición del empleo, la sindicalización y sobre la movilidad laboral. La sección final incluye algunas reflexiones finales.

1. Reformas laborales en los 90

Durante el período de sustitución de importaciones de las décadas de los sesenta y setenta, se desarrolló un sistema legal que ha sido catalogado como uno de los códigos más restrictivos, proteccionistas y engorrosos de América Latina (OIT, 1994). Este código era extremadamente complejo y comprendía una serie de decretos yuxtapuestos que habían sufrido muchos cambios a lo largo del tiempo.

Entre 1991 y 1995 se dictó un conjunto de dispositivos que han flexibilizado diversos aspectos de la legislación laboral y que han llevado a que el Perú se encuentre entre los países con legislación laboral más flexible. Lora y Pagés (1997) muestran que el Perú, junto con Argentina, es uno de los pocos países de América Latina donde se ha llevado a cabo una reforma laboral profunda, y que es el país que más ha avanzado en materia de liberalización del mercado laboral. Lora y Pagés (1997) construyeron un índice de flexibilidad del mercado de trabajo, tomando en cuenta los costos de despido, la posibilidad de utilizar contratos temporales, los costos no salariales y la flexibilidad en la determinación de horarios. La Figura No. 1 compara el índice en 1985 y 1995, de manera tal que los puntos que se encuentran más a la derecha representan a países con un mayor grado de flexibilidad en 1985, y los que se encuentran más hacia arriba representan países con un mayor grado de flexibilidad en 1995. Adicionalmente, los puntos que se encuentran sobre la línea discontinua representan países donde ha existido poco o ningún cambio en la legislación laboral. Sus resultados muestran que hacia 1995 los cambios han llevado al Perú a tener legislaciones con grados de flexibilidad similares a los de Chile -que reformó su mercado de trabajo en los ochenta- y Guatemala¹.

1. Esta comparación no incluye a los países caribeños, cuyas legislaciones, en la mayor parte de casos inspiradas en la legislación inglesa, han sido siempre mucho más flexibles que las observadas en el resto del continente.

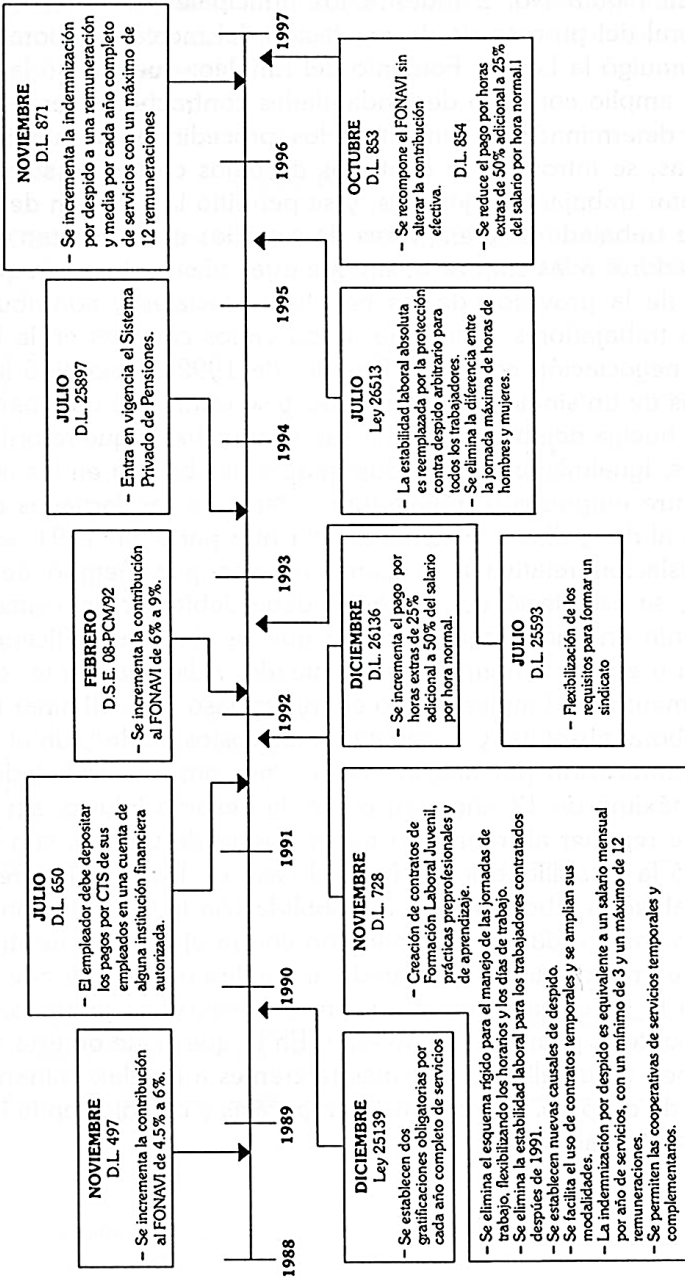


La Figura No. 2 muestra los principales hitos en la evolución temporal del proceso de desregulación del mercado laboral. En 1991 se promulgó la Ley de Fomento del Empleo, que facilitó la utilización de un amplio conjunto de modalidades contractuales temporales y de plazo determinado, y simplificó los procedimientos administrativos. Además, se introdujeron contratos de bajos costos no salariales para contratar trabajadores jóvenes, y se permitió la creación de cooperativas de trabajadores y empresas de servicios que pudieran proveer de trabajadores a las empresas, sin que estas últimas tuvieran que hacerse cargo de la provisión de los beneficios sociales y contribuciones de dichos trabajadores. Asimismo, hubo varios cambios en la legislación sobre negociación colectiva. En julio de 1992 se permitió la creación de más de un sindicato por empresa y se

estableció que los trabajadores en huelga dejaban de recibir sus salarios hasta que retornaran a sus labores. Igualmente, se introdujo mayor flexibilidad en las negociaciones entre empresas y trabajadores acerca de las jornadas de trabajo (horas al día y días a la semana). Por otra parte, en 1991, se modificó la legislación relativa a la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS), se estableció que el fondo debe debía ser depositado semestralmente en una cuenta bancaria que se abría específicamente para ese fin y estaba a nombre del empleado. Adicionalmente, con la Ley de Fomento del Empleo se dio el primer paso para eliminar la estabilidad laboral absoluta, y se redujeron los costos de despido al establecer la indemnización por despido en un mes por año trabajado (con un tope máximo de 12 años) en casos de despido injusto, sin la obligación de reponer al trabajador en su puesto de trabajo, con lo cual se eliminó la estabilidad laboral, en el caso de los trabajadores nuevos. La estabilidad laboral recién fue abolida con la Constitución de 1993, y fue reemplazada por la protección contra el despido arbitrario. Otra reforma importante fue la referida al empleo público, donde los incentivos a la renuncia voluntaria y otros mecanismos redujeron considerablemente la planilla del gobierno. En lo que sigue de esta sección se describen en detalle las reformas referentes a los determinantes de los costos de despido, los contratos temporales y cambios en la legislación sobre seguridad social.

Figura No. 2

LEGISLACIÓN LABORAL PERUANA, 1988-1997



Fuente: Saavedra y Maruyama (1998).

1.1 El costo de despido

El costo de despido forma parte del costo del factor trabajo. En la medida que existen restricciones al despido, el trabajo pasa de ser un costo variable a ser un costo fijo o cuasi-fijo. De otro lado, los costos de despido constituyen también mecanismos que protegen al trabajador de variaciones bruscas de su ingreso y bienestar durante los períodos de desempleo. En el Perú, el costo de despido ha estado determinado por la interacción de diversos dispositivos: la indemnización por despido arbitrario, las regulaciones sobre estabilidad laboral, y el período de prueba que determinaba el momento a partir del cual el costo de despido se tornaba positivo. Asimismo, la posibilidad de recurrir a formas contractuales alternativas al contrato permanente tienen un efecto sobre el costo laboral.

1.1.1 La estabilidad laboral

En 1970, el gobierno militar decretó la estabilidad laboral absoluta para todos los trabajadores asalariados luego de tres meses de iniciados sus contratos. La estabilidad laboral significó que luego del período de prueba el trabajador sólo podía ser despedido por faltas graves o despido colectivo, y esto debía ser autorizado por las autoridades laborales. La empresa debía demostrar que existía una causa justa para el despido del trabajador, y era la autoridad administrativa de trabajo quien determinaba si éste procedía o no. En caso que la autoridad determinara que el despido era injusto, la firma debía pagar todos los salarios devengados, y el trabajador podía elegir entre la reposición u obtener la indemnización correspondiente y liquidación de beneficios sociales. Así, para lograr el despido efectivo del trabajador, la empresa debía negociar con él mismo. En consecuencia, despedir a un trabajador implicaba, además de la indemnización por despido, un proceso engorroso en que la empresa terminaba pagando grandes sumas en costos legales o arreglos extrajudiciales.

En 1978, el Decreto Ley 22126 extendió el período de prueba de tres meses a tres años, lo cual redujo significativamente la importancia de la estabilidad laboral. Si bien los trabajadores en período de prueba no eran, legalmente, trabajadores temporales, en la práctica funcionaban como tales ya que el empleador podía despedirlos sin costo alguno antes de cumplirse los tres años de prueba. Así, si bien estos trabajadores recibían todos los beneficios sociales de un trabajador permanente, podían ser despedidos en cualquier momento con un pre-aviso de 90 días.

En junio de 1986, el gobierno de Alan García redujo nuevamente el período de prueba a tres meses a través de la ley 24514 y una gran porción de trabajadores adquirieron súbitamente la estabilidad laboral absoluta. La ley laboral promulgada en junio de 1986 implicó un alto grado de rigidez durante el período 1986-1991. Los trabajadores obtenían estabilidad laboral luego del tercer mes en el trabajo. Si el despido de un trabajador no era justificado, éste tenía derecho a exigir la reposición

en su puesto de trabajo o el pago de la indemnización por despido. Esta indemnización por despido era equivalente a tres remuneraciones mensuales si el trabajador tenía entre tres meses y un año, y pagos mucho mayores para duraciones más elevadas. Como se verá más adelante, éste fue el período en el que el monto de la indemnización se incrementaba de manera más acelerada con la duración del empleo. Por ello, encontrar formas de evadir estas regulaciones fue un aspecto extremadamente importante para las empresas. Una forma de hacerlo fue la de presionar por la creación del Programa Ocupacional de Emergencia (PROEM). Otra manera fue la de despedir a los trabajadores pocos días antes de que éstos completaran el período de prueba de tres meses, y luego recontratarlos de manera sucesiva. También se recurrió a métodos como que los trabajadores firmaran su renuncia “voluntaria” al inicio del período de contrato. Así, entre 1986 y 1991, la probabilidad de perder el trabajo antes de los tres meses era elevada debido a la combinación de un corto período de prueba y costos de despido extremadamente altos una vez que se alcanzaba la estabilidad laboral.

En 1991, las reformas a la legislación laboral introdujeron varias modificaciones que tenían como objetivo flexibilizar el mercado laboral y reducir los costos de despido y contratación. La intención de los creadores del Decreto Ley 728 (Ley de Fomento del Empleo) fue la de abolir la estabilidad laboral. Sin embargo, la estabilidad laboral era un derecho establecido en la Constitución de 1979, por lo que sólo pudo ser eliminada parcialmente para aquellos trabajadores que fueran contratados después de la promulgación de la ley. Así, durante el período comprendido entre 1991 y 1995, coexistieron dos regímenes. Los trabajadores contratados antes de noviembre de 1991 podían seguir exigiendo la reposición o el pago de la indemnización, mientras que los trabajadores contratados después de esa fecha debían esperar que el juez aprobara la reposición o la indemnización. Se mantuvo el período de prueba en tres meses, pero se estableció una indemnización por despido igual a cero por los primeros doce meses de trabajo. Esto hizo irrelevante el período de prueba, ya que el costo de despido para trabajadores nuevos era cero durante todo el primer año. En julio de 1995, la Ley 26513 reemplazó la estabilidad laboral por la protección contra el despido arbitrario, con lo cual se eliminó la necesidad de reponer al trabajador y se posibilitó el simple pago de la indemnización en caso de despido injusto.

1.1.2 La indemnización por despido injustificado

Hasta 1991, el trabajador era, en la práctica, el “dueño de su puesto de trabajo”. Despedir a estos trabajadores era posible, aunque tremendamente engorroso y sólo a costos muy elevados, que usualmente eran determinados por arreglos extrajudiciales de manera individual con cada trabajador. Si bien en pocos casos se pagaba sólo lo que la regla de indemnización determinaba, ésta constituía un elemento importante del proceso de negociación. La justificación legal de una indemnización por despido

arbitrario es que el trabajador necesita una compensación por la pérdida de bienestar que le causa perder su trabajo, tanto en términos emocionales como financieros. Asimismo, debe fungir como un seguro de desempleo, y financiar el período de desempleo. La necesidad de un seguro ante la eventualidad de un episodio de este tipo podría efectivamente justificar la existencia de una indemnización, pero no justifica de ninguna manera una indemnización que crece con el tiempo en la empresa, como la existente en el Perú. Por otro lado, se argumenta que este pago es una compensación a la inversión que hizo el trabajador para aprender habilidades específicas a la firma. La indemnización incrementa el costo del factor trabajo a las empresas que buscan reestructurarse para adaptarse a cambios en las condiciones económicas y la competencia. Si bien la indemnización tiene un componente de seguro de desempleo, al darle forma de indemnización se está dando un incentivo a que los trabajadores conviertan las renunciaciones voluntarias en despidos.

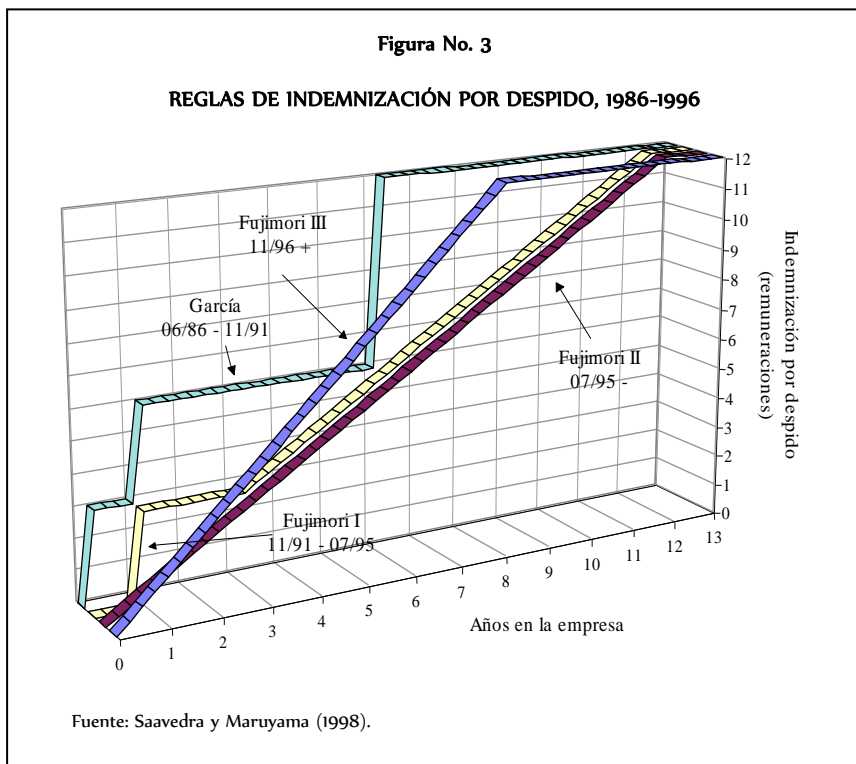
La indemnización por despido fue introducida en noviembre de 1970 como un valor fijo equivalente a tres remuneraciones mensuales. En 1978, la indemnización por despido se elevó a doce remuneraciones para aquellos trabajadores con más de tres años en el trabajo. Si el empleado era despedido sin notificación antes de completar los tres años en la empresa recibía sólo tres remuneraciones como indemnización. Desde 1986, la indemnización por despido fue establecida de acuerdo con una regla que incrementaba la penalidad que la firma tenía que pagar para despedir trabajadores con mayor duración en el empleo. La indemnización por despido se fijó en tres remuneraciones para aquellos trabajadores que tenían entre tres meses y un año en la empresa, seis remuneraciones para aquellos que tenían entre uno y tres años, y doce remuneraciones para aquellos con más de tres años en la empresa. En noviembre de 1991, la regla de indemnización por despido fue establecida en tres remuneraciones para trabajadores que habían cumplido al menos un año en el empleo y hasta tres años, y una remuneración adicional por cada año en el empleo con un máximo de doce remuneraciones. Además, con el conjunto de reformas realizadas ese año, se ampliaron los causales de despido justificado para incluir la incapacidad del trabajador. En 1995 la indemnización se estableció en una remuneración mensual por cada año de antigüedad en la empresa desde el inicio del contrato. Esta estructura del pago de indemnización redujo considerablemente los costos de despido con relación a la estructura escalonada anterior, a excepción del primer año, en que la indemnización se incrementó de cero a un mes por año o la parte proporcional para duraciones menores. En noviembre de 1996, la regla de indemnización por despido fue modificada. En lugar de recibir una remuneración por cada año en la empresa, el empleado recibía una remuneración y media². El tope máximo de doce remuneraciones permaneció inalterado.

2. El Decreto Legislativo 855 de noviembre de 1996 determinó una indemnización por despido de media remuneración por año en la empresa, lo que redujo considerablemente el costo de despido

Los distintos regímenes de estructura de indemnización se muestran en la Figura No. 3. Claramente, el régimen prevaleciente antes de 1991 era el más costoso para el empleador, debido a la estructura escalonada de la indemnización. Las medidas tomadas posteriormente durante el gobierno de Fujimori redujeron este costo, aunque la decisión de elevar el pago de una remuneración por año a una y media significó una reversión en el proceso de reducción de los costos de despido.

Es importante notar que, como se mencionara anteriormente, el cambio en la regla de indemnización vino acompañado por cambios en la norma de estabilidad laboral, por lo que el grado de utilización de este pago a lo largo del periodo de análisis debe haber variado considerablemente según la legislación vigente. Así, hasta 1991, era óptimo para los trabajadores -al menos como parte de una estrategia de negociación- optar por ser repuestos en el puesto de trabajo en lugar del pago por indemnización, lo que en la práctica convertía a la indemnización en la cota inferior del costo de despido. Entre 1991 y 1995, el juez tenía la facultad de determinar si procedía o no la reposición de aquellos trabajadores contratados en fechas posteriores a noviembre de 1991. Finalmente, en 1995, al abolirse la estabilidad laboral absoluta para todos los trabajadores, se eliminó la posibilidad de que el juez o el trabajador exigieran la reposición en el puesto de trabajo, y sólo era procedente el pago de indemnización. A partir de ese momento la indemnización se constituye en el único costo de despido.

para los empleadores. Sin embargo, al día siguiente de promulgada esta ley, se publicó una “fe de erratas” en la que se especificaba que la indemnización por despido ascendía a una remuneración y media, y no a media remuneración como se había indicado inicialmente.



1.2 La compensación por tiempo de servicios

La legislación sobre Compensación por Tiempo de Servicios se remonta a 1963. El mecanismo consistía en que, semestralmente, el trabajador tenía derecho al equivalente a medio salario. El monto que se iba acumulando en la empresa sólo podía ser utilizado por el trabajador cuando el contrato de trabajo se extinguía. Los salarios acumulados se ajustaban al valor del salario al momento de la disolución del contrato. El problema era que bastaba con que la empresa hiciera una provisión en su contabilidad para que, en caso de despido o renuncia, el trabajador pudiera acceder al íntegro de su fondo. En la práctica, las empresas utilizaban estos recursos como una fuente de financiamiento y, si es que un trabajador renunciaba, la empresa debía buscar liquidez para hacer frente al pago del CTS. En caso de despido, este pago se sumaba al de la indemnización cuando el despido fuera arbitrario o a la negociación a la que hubiera lugar si el trabajador eligía ser repuesto en su trabajo. En 1991, se modificó la legislación relativa a la CTS a través del D.L. 650. A partir de esa fecha, el

fondo debe de ser depositado semestralmente en una cuenta que se abre específicamente para ese fin en una institución bancaria, y está a nombre del empleado. El trabajador puede acceder a ese fondo en caso de renuncia o despido, y es independiente del derecho del empleado a recibir una indemnización en caso de despido arbitrario.

Este fondo, que luego de las reformas funciona como un seguro de desempleo, se utiliza también en Brasil y en Colombia. En Perú y Brasil, el fondo se colecta en caso de despido arbitrario, sumándose a la indemnización en el caso de despido sin causa justa. En Colombia, en el primer caso se recibe el fondo y en el segundo, el fondo debe ser incrementado en 40%. Si bien este fondo no es de libre disponibilidad del trabajador³, desde el punto de vista del empleador, la CTS no constituye un costo laboral no salarial. Esto depende de la tasa de descuento que asigne el trabajador a este mecanismo de ahorro forzoso y al valor que otorgue el mismo a la disponibilidad de fondo para la contingencia de desempleo. Si el trabajador es indiferente entre recibir estos recursos como salario o en la forma de CTS, entonces para la empresa esto no constituye un costo adicional. Ello se debe a que la empresa puede fijar el salario anual que está dispuesto a pagar y dividirlo entre 15 (11 meses trabajados más uno de vacaciones más 2 meses de gratificación más un mes de CTS) con el fin de determinar el salario mensual. En el extremo, la CTS se convierte en un costo laboral adicional en la medida que el trabajador no valore en absoluto el disponer de un mecanismo de seguro de desempleo o de ahorro, es decir, si tiene una tasa de descuento infinita. Esto es más probable cuando los salarios reales bajan.

1.3 Los contratos temporales (contratos sujetos a modalidad)

Los contratos temporales han sido utilizados como una medida para reducir costos de despido y rigideces del mercado de trabajo. En muchos países de América Latina existen contratos temporales, usualmente con restricciones al número de años por los que se pueden renovar. En Europa existen bajo condiciones muy específicas. En general, en muchos países existen contratos temporales, pero son las regulaciones administrativas las que determinan si realmente son una alternativa viable para los empresarios.

En el caso peruano, los contratos temporales fueron introducidos en 1970. La utilización de este tipo de contratos quedó restringida a labores de naturaleza accidental o temporal, tal como lo indicaba el Artículo N° 1 del Decreto Ley 18138 de febrero de 1970: "En los centros de trabajo donde se realicen labores que por su naturaleza sean permanentes o continuas, los contratos individuales a plazo fijo para una obra determinada sólo podrán celebrarse en los casos en que así lo exija la natu-

3. El trabajador puede retirar hasta un 50% de su fondo con fines de consumo.

raleza accidental o temporal del servicio que se va a prestar o de la obra que se va a ejecutar". Estos contratos temporales, que acarrearán todos los beneficios sociales pero no estabilidad laboral, fueron utilizados de manera limitada, debido a que se impusieron elevados costos y restricciones administrativas. Los contratos debían ser aprobados por la Autoridad Administrativa de Trabajo, que debía verificar previamente que se estuviesen usando los contratos para labores de naturaleza accidental o temporal. Desde 1978, se permitieron contratos temporales para actividades de exportación no tradicional. En 1987 se estableció el Programa Ocupacional de Emergencia (PROEM), que permitió la utilización de contratos temporales de entre 1 y 24 meses, y fue empleado principalmente por empresas grandes. Estos contratos no requerían de la aprobación de la Autoridad de Trabajo que sólo debía ser informada de los mismos. Los contratos por promoción de exportaciones, el PROEM, y los contratos modales, eran las formas de contratación que utilizaron las empresas formales para eludir las estrictas leyes de estabilidad laboral. Sin embargo, a fines de 1989 el PROEM fue eliminado.

Las primeras reformas realizadas en esta área durante el primer gobierno de Alberto Fujimori tuvieron como objetivo eliminar las restricciones burocráticas a la utilización de contratos temporales. Con la R.M. 430-90-TR (02.09.90) se determinó que "el contrato de trabajo a plazo fijo o para obra determinada se considerará aprobado a la presentación de la solicitud, sin perjuicio que la Autoridad Administrativa de Trabajo, disponga la realización de una visita de inspección, cuando lo considere conveniente". Así, sólo bastaba con la remisión de una copia del contrato para fines de conocimiento y registro y el pago de la respectiva tasa.

Posteriormente, el Decreto Supremo 077-90-TR, de diciembre de 1990, amplió las modalidades de contratación por tiempo determinado, y eliminó las restricciones que imponía el D.L. 18138 para la utilización de contratos temporales. Este decreto supremo presentó varias modalidades de contratación a plazo fijo o para obra determinada, ratificadas posteriormente con la Ley de Fomento del Empleo de 1991. Así, los nuevos contratos podían celebrarse cuando así lo exija la naturaleza temporal o accidental del servicio (u obra) que se iba a prestar (ejecutar), excluyéndose los contratos intermitentes o de temporada que por su naturaleza podían ser permanentes. Las modalidades de estos contratos eran las siguientes:

- Temporales: por inicio de una nueva actividad, por necesidades del mercado, y por reconversión empresarial.
- Accidentales: ocasional, de suplencia, y de emergencia.
- De obra o servicio: específico, intermitente, y de temporada. Estos últimos eran los únicos que no estaban incluidos en la ley de 1970.

Con respecto a la duración de los contratos, la antigua ley indicaba que los contratos, salvo algunas excepciones, tenían una duración máxima de un año y que podían ser renovados por un período igual. Además, podían celebrarse contratos por plazos inferiores a un año, pero que sumados no excedieran de dos años, utilizando para tales efectos la misma modalidad de contratación. También podían celebrarse en forma sucesiva, con el mismo trabajador, diversos contratos a plazo fijo en función de las necesidades del centro de trabajo y que en conjunto no superan la duración máxima de dos años. Por otro lado, a los contratos celebrados bajo las modalidades de suplencia, específico o intermitente no les resultaba aplicable la limitación de dos años antes referida. La Ley de Fomento del Empleo estableció en tres años el plazo máximo que en conjunto podía laborar un trabajador en las distintas modalidades. En julio de 1995, con la Ley 26513, se amplió dicho plazo a cinco años, pero sólo en algunos casos se modificaron los plazos máximos de cada una de las distintas modalidades.

1.4 Sindicalización, negociación colectiva y huelgas

En julio de 1992 se promulgó la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (D.L. 25593), que modificó la legislación en materia de regulación de la sindicalización, negociación colectiva y el derecho de huelga. El D.L. 25593 permitió la creación de más de un sindicato por empresa, gremio y actividad económica, si es que cumplían con ciertos requisitos. Así, se terminó con el monopolio sindical que ejercían los sindicatos únicos que existían antes de la promulgación de esta ley. Como consecuencia de esta "liberalización" en la creación de sindicatos, su poder de negociación se redujo.

Por otro lado, se disminuyeron las rigideces en el proceso de negociación colectiva y se limitó la intervención del Estado. De esta forma, se eliminaron los plazos estrictos para la negociación. También se estableció que el proceso de negociación colectiva y el logro de acuerdos estarían bajo entera responsabilidad de las partes, y se proporcionaron mecanismos como el trato directo, la conciliación, la mediación, el arbitraje o la huelga como medios para llevar a cabo el proceso. En este sentido, el rol del Ministerio de Trabajo se limitó sustancialmente, ya que la conciliación y mediación podían ser realizadas por el MTPS o por cualquier otra persona acordada por las partes. Asimismo, en el caso del arbitraje, el MTPS tampoco tiene necesariamente que constituirse como árbitro. Una modificación que ha tenido un impacto importante es que el árbitro no puede modificar las propuestas de las partes sino que tiene que elegir entre una de las dos. Esto ha llevado a que se eviten exigencias extremas por ambas partes y a que empleadores y sindicatos lleguen a un mayor número de acuerdos por negociación directa (Varillas, 1998).

Uno de los cambios más importantes fue el traslado del ámbito de negociación del nivel sectorial al nivel de la firma. Se estableció que la negociación podía llevarse

a cabo en el nivel de gremio, actividad o empresa y que, a falta de acuerdo, el mismo tendría lugar en el nivel de empresa. Además, se estableció la caducidad de la negociación colectiva. Así, los acuerdos logrados tienen la duración de un año, y pueden ser renovados o modificados cada año, lo que permite que las relaciones entre los trabajadores y el empleador se ajusten a la situación corriente de la empresa. El MTPS limitó su rol al requerirse únicamente el registro del convenio colectivo. Así, al facilitarse la generación de sindicatos en el nivel de empresa y reducirse las posibilidades de formar sindicatos en el nivel de ocupaciones o sectores, se redujo la capacidad de los sindicatos de influir de manera política y se focalizó su capacidad de negociación en los temas estrictamente laborales.

Finalmente, en lo que se refiere a la huelga, el D.L. 25593 regula por primera vez este derecho. Quizás el aspecto más destacable sobre este tema sea la democratización de la declaración de huelga, ya que para poder ser llevada a cabo se requiere el acuerdo de más de la mitad de los trabajadores a través de una votación universal, individual, directa y secreta. Otro punto central fue la determinación de que los días no trabajados constituirían días no pagados. Esto limitó la capacidad de los sindicatos para lograr apoyo y tuvo un impacto importante sobre la reducción clara en el número de huelgas observadas durante los noventa.

1.5 Reformas al sistema de pensiones

Otro factor que afecta las tendencias de los costos laborales considerablemente es la creación en 1993 del Sistema Privado de Pensiones (SPP) como alternativa al sistema público *pay-as-you-go*, que constituía el Instituto Peruano de Seguridad Social (D.L. 25897). En el sistema privado, las contribuciones se acumulan en cuentas individuales que son manejadas por empresas privadas constituidas como Administradoras de Fondo de Pensiones (AFPs). El aporte al IPSS ascendió a 9% (6% el empleador, 3% el trabajador) hasta 1995, año en el que se incrementó a 11% (a cargo del trabajador, solamente). Por otro lado, el aporte obligatorio de un afiliado a una AFP por este concepto ascendió a 10%; en 1995 disminuyó a 8%. Por otro lado, un afiliado a una AFP debía pagar contribuciones adicionales como el aporte por Solidaridad al IPSS de 1% (eliminado en 1995), Aporte por Invalidez, Sobrevivencia y Gastos de Sepelio, y las Comisiones por Servicio (fija y porcentual). Todo esto hizo que, entre 1993 y 1995, la afiliación a una AFP sea marcadamente más costosa que la afiliación al IPSS. Los cambios realizados con la Ley 26504 de 1995 eliminaron este costo adicional excesivo para los afiliados a una AFP. El Cuadro No. 1 muestra cómo se ha incrementado el número de afiliados y el valor del fondo del Sistema Privado de Pensiones. Dado que los costos de la afiliación a una AFP los asume el trabajador en su totalidad, el incremento de la participación del sistema privado sobre el público constituye una fuente importante para reducir los costos no salariales asumidos por el empleador.

Cuadro No. 1

**PERÚ: NÚMERO DE AFILIADOS Y VALOR DEL FONDO
DEL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES**

	Afiliados	Fondo	
		(miles de soles)	% del PBI
1993	624,898	61,699	0.04%
1994	961,234	566,750	0.30%
1995	1,130,401	1,347,723	0.60%
1996	1,550,639	2,467,916	0.98%
1997	1,742,552	4,108,405	1.43%

Fuente: SAFP.

1.6 Participación en las utilidades

La participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas proviene de la Comunidad Laboral establecida en los setenta. En este esquema, parte de las remuneraciones de los trabajadores eran pagadas en la forma de acciones, en un esquema orientado a incrementar la participación de los trabajadores en la propiedad y la administración de la empresa. Las reformas establecieron que la participación en las utilidades no se daba a través de la comunidad laboral sino que se limitaba a complementar las remuneraciones de los trabajadores. Los porcentajes de participación en las utilidades están fijados en 105 en la industria manufacturera, telecomunicaciones y pesca, 8% en minería y 5% en el resto de sectores. En 1997, la legislación se volvió a modificar y se estableció una cota superior de 18 remuneraciones mensuales al monto que puede recibir cada trabajador como utilidades. El remanente no lo mantiene la empresa, sino que es transferido a un Fondo Nacional de Capacitación y Empleo. En la práctica, esta cota no ha sido limitativa, y únicamente en una empresa minera se han generado remanentes.

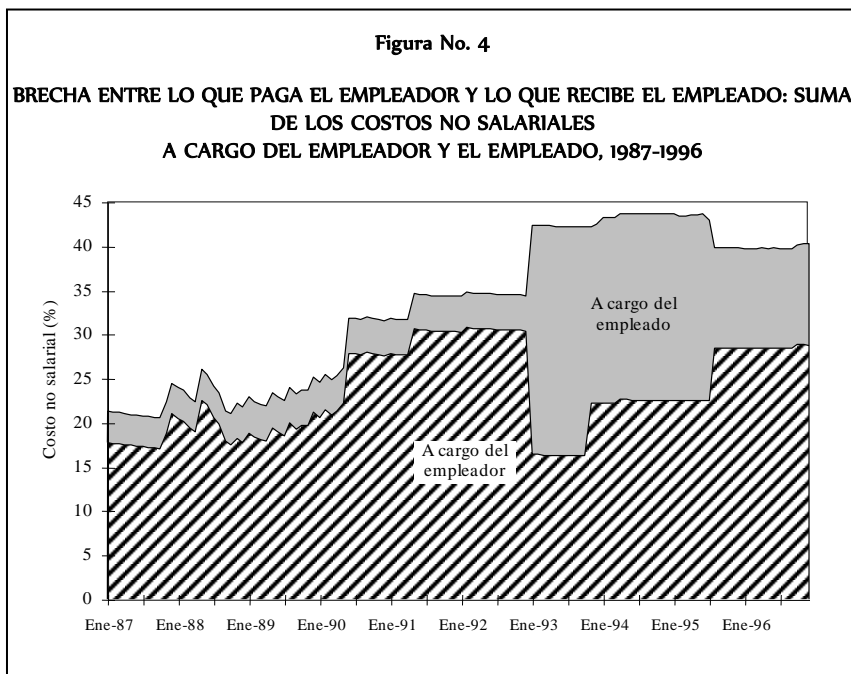
El reparto de utilidades es una práctica común en América Latina, pero no existe evidencia de que este esquema genere mejoras en la productividad. Desde el punto de vista de las empresas, el esquema puede ser visto como un simple impuesto, que es transferido a los trabajadores. Sin embargo, también puede ser utilizado como un esquema alternativo de compensación, en el cual se reduce el salario base de los trabajadores y se paga parte de la remuneración de acuerdo con los resultados. No obstante, para que esto pueda ser utilizado eficientemente, las empresas deberían tener la flexibilidad para diferenciar los premios por desempeño de acuerdo con el tipo de trabajador y las especificidades de la empresa. En este sentido, la participación en las utilidades

puede constituirse como un esquema de incentivos que incremente la productividad, aunque difícilmente lo hará si es un sistema impuesto.

2. Costos no salariales

Los costos no salariales están constituidos por los impuestos a las planillas e introducen una brecha entre lo que el trabajador recibe y lo que el empleador paga. Se incluye en este concepto a todos aquellos rubros que son desembolsados por alguna de las partes, ya sea el trabajador o el empleador, como consecuencia del vínculo laboral, y que no se constituyen de manera directa e inmediata como parte de la remuneración del trabajador. Así, hacia 1998, la aportación al seguro de salud, el depósito semestral por concepto de Compensación por Tiempo de Servicios y el FONAVI –un típico impuesto a la planilla- eran pagados por el empleador, mientras que las contribuciones al sistema de pensiones –público o privado- eran pagadas por el trabajador. Existen rubros específicos que en algunos estudios han sido considerados como parte del costo no salarial (Tokman y Martínez, 1999), como son las vacaciones y las remuneraciones extraordinarias –gratificaciones por Navidad y Fiestas Patrias-. Si bien éstos son costos adicionales para el empleador, no forman parte de la brecha pues el empleado los recibe directamente. La Figura No. 4 muestra la evolución de los costos no salariales asumidos por el empleador y el empleado; el área total es la brecha entre lo que paga el empleador y lo que recibe el empleado, que va a parar a manos del gobierno⁴.

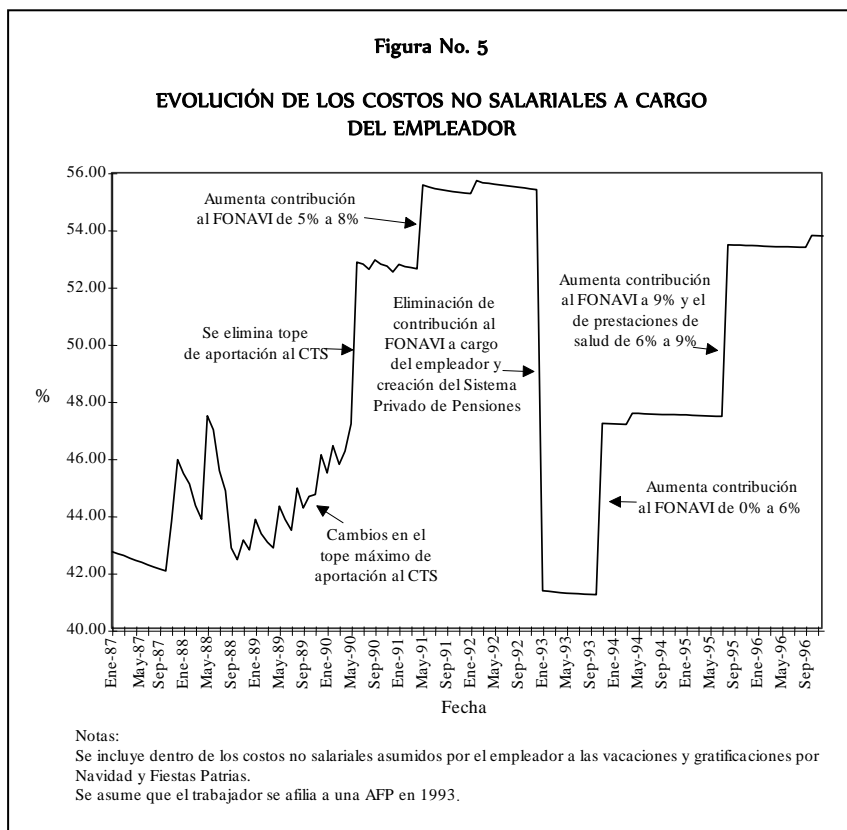
4. Para realizar el cálculo que se aprecia en la Figura No. 4 se simuló el caso de un empleado que percibía un sueldo real constante a lo largo del período de análisis. Es importante notar que, si se tratara de un trabajador obrero, el costo no salarial sería algo superior, ya que en estos casos el empleador debe aportar una contribución al SENATI y cubrir un seguro contra accidentes de trabajo para el trabajador. Por otro lado, también es importante recalcar que se está asumiendo que a partir de 1993 el trabajador pasa del IPSS al Sistema Privado de Pensiones.



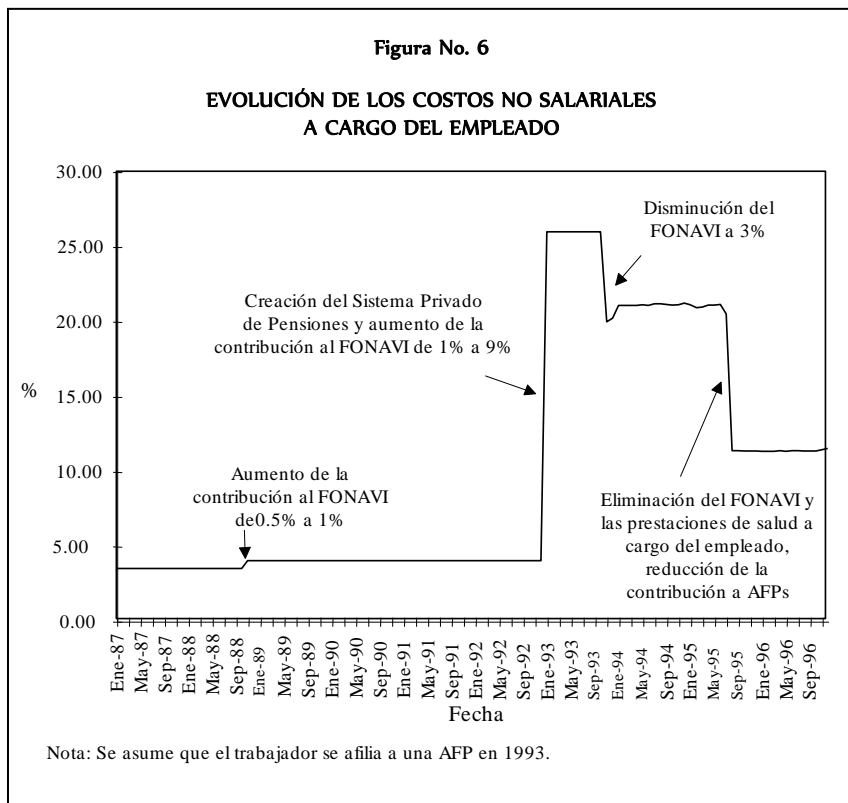
Las fluctuaciones iniciales en los costos no salariales responden principalmente a un incremento en el peso de las aportaciones por CTS (ver Figura No. 5). Este incremento se debió básicamente a la subida continua del Sueldo Mínimo Vital (SMV) por encima del nivel de inflación (lo que elevó la remuneración computable efectiva) durante el período comprendido entre enero de 1987 y junio de 1990, mes en el que se eliminó el tope máximo. Por otro lado, y como se mencionó anteriormente, a partir de 1991 el empleador se vio obligado a depositar el monto por CTS en una institución financiera. Antes de esa fecha, el empleador estaba facultado a mantener una provisión financiera en el balance general de la empresa. Para elaborar el cálculo de los costos no salariales se ha asumido que siempre se realizaba la provisión. En la práctica, antes de 1991, los costos no salariales por concepto de CTS debían haber sido menores.

A partir de junio de 1990, y tal como se aprecia en la Figura No. 5 y No. 6, la contribución al FONAVI determina los cambios en los costos no salariales, a través de los constantes cambios que sufrió luego de esta fecha. En mayo de 1991 se dispuso un aumento de 5% a 8% en la contribución a cargo del empleador, y se mantuvo un 1% que debía ser pagado por el trabajador. En noviembre de ese mismo año se redujo la contribución del trabajador a 3% y se elevó la del empleador a 6%, con lo que se eliminaron los

topes máximos y mínimos. El Decreto Legislativo 853 estableció finalmente que, a partir del enero de 1997, la tasa nominal de la contribución se reducía del 9% al 7%, pero simultáneamente se incrementó la base del cálculo de la aportación, al incluir en la misma las gratificaciones de Fiestas Patrias y Navidad.



En lo que refiere a las prestaciones al IPSS por concepto de seguro de salud, si bien el monto total de la aportación se mantuvo en 9% a lo largo del período, experimentó un cambio importante en su composición. Hasta agosto de 1995, el empleador pagaba 6% y el trabajador 3%. A partir de esa fecha, el total de la aportación fue pagada el empleador.



Otros costos no salariales para el empleador como las gratificaciones y las vacaciones se mantuvieron constantes a lo largo del período de análisis. Como ya se mencionó anteriormente, éstas no han sido incluidas en el gráfico de los costos no salariales totales debido a que, si bien representan un costo para el empleador (pagar 14 remuneraciones mensuales al año mientras que el trabajador trabaja sólo 11 meses), claramente no forman parte de la brecha entre lo que el empleador paga y el trabajador recibe en neto, ya que el trabajador recibe directamente dichos beneficios como parte de la remuneración⁵.

5. En ese sentido, el argumento que se utiliza en la discusión pública según el cual se considera a las vacaciones como "sobrecostos" (nombre que probablemente alude a que es una suerte de impuesto o un mecanismo que reduce la competitividad de las empresas) no tiene mucho fundamento. Las gratificaciones son simplemente una parte de la remuneración que se otorga en meses específicos del año (julio y diciembre). Pueden haber constituido una suerte de impuesto, o haber generado una

Al crear una brecha entre lo que paga el empleador y lo que recibe el trabajador, la existencia de costos no salariales, en una economía con niveles bajos de productividad, genera incentivos en ambas partes para intentar eludir pagar esos costos. Presuntamente, en la medida que existen costos por no pagar los impuestos que crean esa brecha —multas, cancelaciones de licencias, etc.—, las empresas optan por pagar. Por otro lado, al menos parte de esos costos no salariales —pensiones y seguro de salud— son percibidos por los trabajadores como pagos por beneficios que tienen una valoración positiva, por lo que estarían dispuestos a pagar.

Pero, frente a niveles bajos de productividad, las empresas no generan los excedentes necesarios para poder pagar esos impuestos y continuar siendo competitivos, y estarían dispuestas a no pagar aun cuando existan costos por no hacerlo. Por el lado de los trabajadores, aun cuando ellos valoraran esos servicios, si su productividad es baja, no generarían los ingresos suficientes como para pagar estos servicios. Así, estos servicios se transforman en bienes de lujo que están fuera de su alcance. La imposición gubernamental de que esos costos no salariales deben ser pagados —lo que equivale a decir que los servicios de seguro de salud deben de ser comprados— no se puede cumplir si la productividad de los trabajadores en una ocupación determinada o en una empresa con poco capital no alcanza para pagarlos. En ese sentido, existen trabajadores en ciertas ocupaciones y muchas empresas —usualmente pequeñas— que no pueden formalizarse porque hacerlo implica pagar ciertos impuestos —o comprar ciertos bienes— que están fuera de su alcance.

De otro lado, cuando los costos no salariales se incrementan, empresas que en algún momento podían pagar esos costos y ser formales, pueden dejar de hacerlo y empezar a operar en la informalidad. A lo largo del período de análisis se han observado aumentos en los costos no salariales como consecuencia de incrementos en el FONAVI, que estarían teniendo un efecto negativo sobre la formalización. En este sentido, analizar la evolución del sector informal basándose en el cumplimiento de las regulaciones vigentes de alguna manera refleja la evolución de la productividad de las empresas. En la medida que ésta se incrementa, y que el crecimiento económico aumente el beneficio de formalizarse, más trabajadores y empresas tenderán a operar legalmente. Existe evidencia de que la participación del empleo informal en el empleo total es procíclica (Saavedra, 1998). A más empresas les es rentable operar formalmente si el volumen de operaciones es mayor. En este sentido, a partir de 1993, luego del *shock* estabilizador, y cuando la economía empezó a crecer, la informalidad tendió a reducirse ligeramente, y es

divergencia entre lo que el empresario está dispuesto a pagar y la productividad del trabajador en el momento en que fueron establecidos (si esto se dio de manera no anticipada). Sin embargo, una vez conocida su existencia, son parte de la remuneración pues el empleador simplemente debe ajustar el salario mensual. El efecto real que sí podría tener sobre los costos de una empresa se da en tanto genera problemas temporales de liquidez.

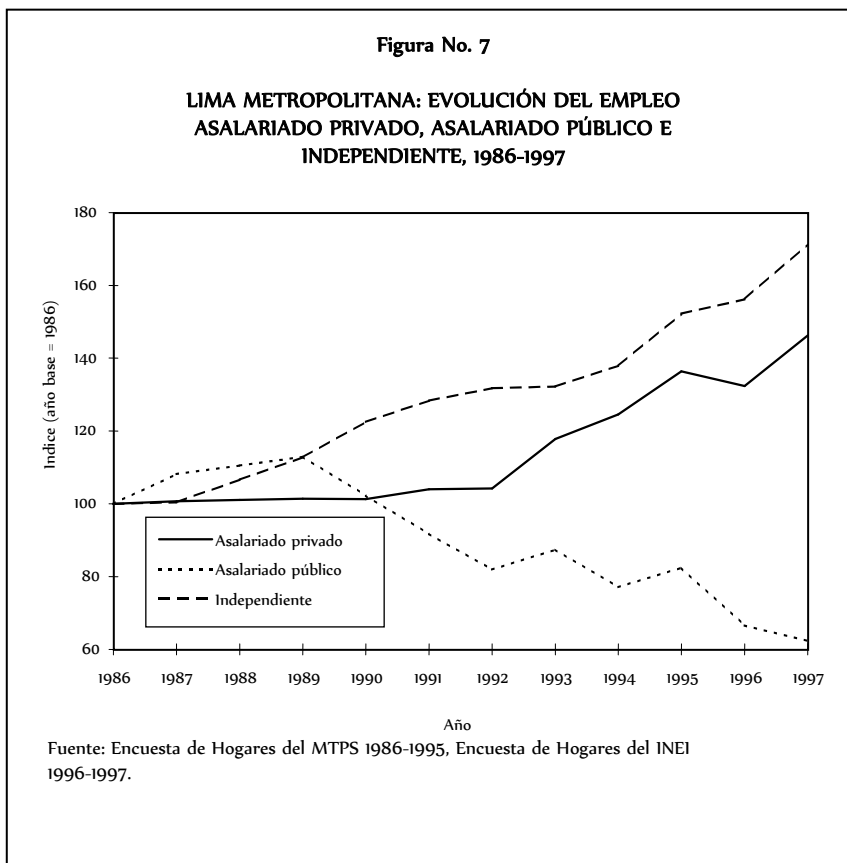
posible que esta reducción hubiera sido más marcada si los costos laborales no salariales no se hubieran incrementado.

3. Mecanismos de ajuste del mercado de trabajo

Entre 1985 y 1992, las fluctuaciones económicas fueron muy drásticas, a pesar de lo cual se observó un crecimiento leve del empleo, por debajo del crecimiento de la población en edad de trabajar. El mecanismo de ajuste a la reducción de la demanda de empleo en el período más grave de la crisis fue una disminución en la participación en la fuerza de trabajo y una drástica contracción en los salarios reales. Durante la segunda mitad de los ochenta, el empleo en Lima Metropolitana aumentó debido al crecimiento del empleo independiente y del empleo público, mientras que el asalariamiento privado estuvo casi estancado. Las empresas, sean formales o informales, no aumentaron su demanda de empleo. A partir de 1992, la figura se revirtió, y luego del inicio de las reformas estructurales el empleo creció, inclusive a tasas mayores que las del crecimiento en la población en edad de trabajar. En ese período, el ajuste a la mayor demanda de mano de obra, como consecuencia del crecimiento económico, fue a través de un mayor nivel de empleo, mientras que el crecimiento de los ingresos reales fue muy débil. Todo el crecimiento del empleo se generó en el sector privado. El empleo público disminuyó en niveles absolutos, a una tasa de -6% promedio anual para el período 1991-1997, con lo cual se redujo su participación en el empleo total, de un máximo de 17% en 1987 a 7% en 1997 en Lima Metropolitana. De otro lado, en las zonas urbanas del Perú, la evolución fue similar y la participación del empleo público en el empleo total se redujo de 16% en 1991 a 11% en 1997. A pesar de esto, el empleo total creció en ese período, lo cual muestra que el crecimiento del empleo privado, que se dio a una tasa de 5% anual, permitió compensar la caída observada en el sector público.

Notas:

1. Se otorga a partir del 04.12.89 a aquellos trabajadores que tengan a su cargo a un hijo menor de 18 años (o hasta los 24 años si éste realiza estudios superiores). A partir del 01.08.90 se cambió el IML por la RMV.
2. En agosto de 1990 se concedió esta compensación por un monto igual a la remuneración de julio, con un tope mínimo de 1/. 8,000,000 y un tope máximo de 1/. 75,000,000.
3. Se establece como tope de la compensación 10 Sueldos Mínimos Vitales de la provincia de Lima. A partir del 03.06.90 se utiliza el último sueldo incluyendo bonificaciones. A partir del 01.01.91 el empleador debe depositar el CTS en una institución autorizada en los meses de mayo y noviembre, tomando en cuenta las remuneraciones de abril y octubre, respectivamente.
4. La remuneración máxima afecta asciende a 8 UITs. La remuneración mínima afecta es de 0.3 de 1 UIT. A partir del 01.02.92 se utiliza la URT en vez de la UIT como base. A partir del 01.01.93 se vuelve a utilizar la UIT como base de referencia.
5. Modificación a partir del 01.11.88.
6. A partir del 01.05.91 se incrementa la contribución del empleador a 8%.
7. A partir del 01.01.93 se elimina la contribución al FONAVI del empleador y se eleva la contribución del empleado a 9%. A partir del 02.11.93 se reduce la contribución del empleado a 3% y la del empleador se eleva a 6% y se eliminan los topes.
8. A partir del 01.08.95.
9. A partir del 14.12.89 se legisla el derecho a la percepción de gratificaciones, aunque esto ya era práctica común por parte de casi todos los empleadores.
10. A partir del 12.12.91.
11. A partir del 28.07.95. En octubre de 1996 se cambió la indemnización a media remuneración, pero el 01.11.96 se volvió a la indemnización de una remuneración. Al día siguiente de publicada esta última norma se publicó una Fe de Erratas en donde se estableció que la indemnización ascendería a una remuneración y media.
12. El tope mínimo asegurable asciende a un Ingreso Mínimo Legal, y el máximo a 10 ingresos mínimos. A partir del 14.01.88, el tope máximo se elevó a 20 IMLs para el empleador, y se eliminó este tope para el trabajador. A partir del 01.08.90 se reemplaza el IML por la RMV. A partir del 29.10.90 se elimina el tope máximo para el empleador.
13. El porcentaje indicado es la tasa efectiva e incluye la prima y el IGV (18%). Se obtiene de hallar el promedio simple de las tasas ofrecidas por las diferentes AFP.
14. Se obtiene hallando el promedio simple de las comisiones de todas las AFP.
15. El tope máximo asegurable ascendía a 10 IMLs, y el mínimo a la remuneración total del trabajador. A partir del 14.01.88 el tope máximo también se establece en la remuneración total del trabajador.
16. Se aplica sólo sobre la planilla de obreros y la tasa es fijada por el IPSS según el riego de la actividad. Se ha utilizado una tasa de 2%, aunque este valor puede fluctuar entre 1% y 12.2%.
17. Sólo para empresas en el sector de Industrias Manufactureras. Se incluye en el cálculo todas las remuneraciones que recibe el trabajador (incluyendo gratificaciones).
18. Se establece que la aportación va ir disminuyendo anualmente en 0.25% hasta llegar a 0.75% en 1997.
19. Sólo para la madre o la persona encargada del niño, desde su nacimiento hasta que cumpla los 8 meses de edad.
20. A partir del 19.12.89 se cambió la base de SMV por IML. A partir del 01.08.90 se cambió el IML por la Remuneración Mínima Vital.



El Cuadro No. 3 muestra la fuerte contracción de los ingresos reales entre 1985 y 1991 como respuesta a la caída de la demanda de trabajo. Dicha reducción de los ingresos fue lo que permitió que la caída del empleo fuera menos drástica durante esa etapa. El leve incremento de los ingresos entre 1991 y 1997 se debe a que la mayor parte del crecimiento económico se tradujo en un incremento del empleo, y no en mayores sueldos y salarios. Así, se puede observar hacia 1997 que los ingresos no logran recuperar el nivel que mostraban a mediados de la década de los ochenta.

Cuadro No. 3

PERÚ URBANO: VARIACIÓN PROMEDIO ANUAL DEL INGRESO MENSUAL REAL DE LOS TRABAJADORES A TIEMPO COMPLETO 1985, 1991, 1994 Y 1997

	1986-1991	1991-1997	1985-1997
Lima			
Mujer	-4.6%	6.2%	0.6%
Hombre	-7.3%	6.9%	-0.5%
Total	-7.1%	6.8%	-0.4%
Otras áreas urbanas			
Mujer	-4.7%	0.8%	-2.0%
Hombre	-2.0%	-1.6%	-1.8%
Total	-2.6%	-1.2%	-1.9%
Perú urbano			
Mujer	-4.6%	3.6%	-0.6%
Hombre	-5.1%	2.9%	-1.2%
Total	-5.2%	3.1%	-1.2%

* Sin selva.

** Deflactado con el IPC geométrico (Escobal y Castillo, 1994).

*** 30 horas o más a la semana

El crecimiento del empleo, liderado por el sector privado, no implicó una modificación importante en la estructura ocupacional. En las zonas urbanas, la participación del empleo independiente, que alcanza a casi la mitad del empleo total, creció ligeramente durante los años noventa, como se observa en el Cuadro No. 4, aunque no hay una tendencia clara entre 1985 y 1997.

Cuadro No. 4

PERÚ: ESTRUCTURA DE LA PEA OCUPADA URBANA SEGÚN CATEGORÍA DE OCUPACIÓN, 1985-1997

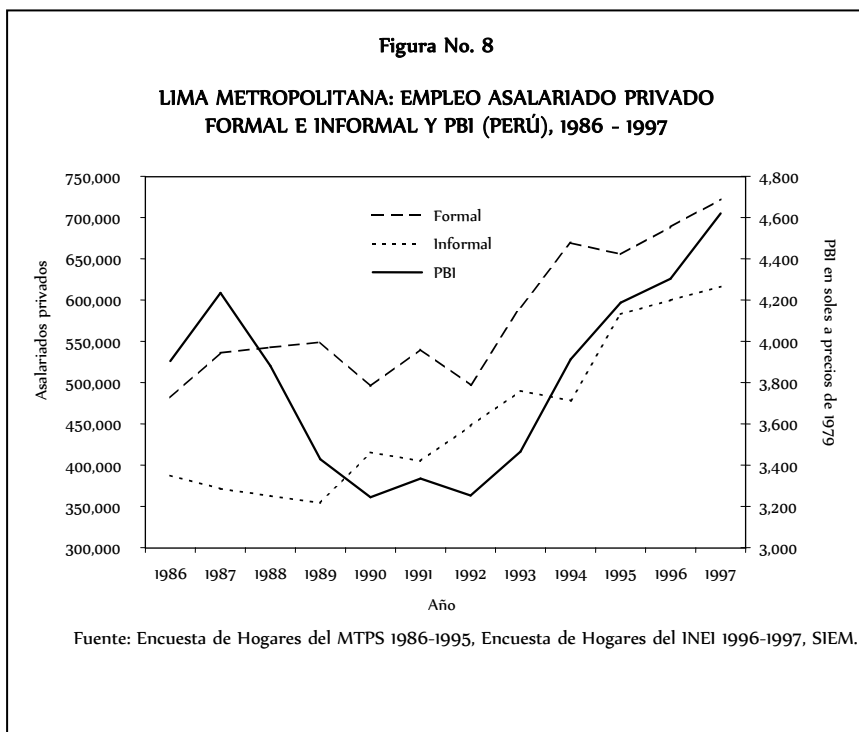
	1985	1991	1994	1997
Asalariado privado	28.3	34.3	34.3	35.7
Asalariado público	12.5	16.4	13.1	10.7
Independiente o TFNR	52.5	47.5	49.8	51.0
Trabajador del hogar	2.4	1.6	1.3	1.5
Otro	4.2	0.3	1.6	1.1
Total	100.00	100.00	100.00	100.00

1. La Encuesta de este año sólo incluye a la costa urbana, la sierra urbana y la sierra rural.

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida 1985, 1991, 1994 y 1997.

3.1 Sector informal, percepción de beneficios sociales y sindicalización

En la Figura No. 8 se observa la evolución del empleo asalariado y del PBI. Al interior del asalariamiento privado se encuentra que, mientras el asalariamiento privado informal crece de una manera más o menos vegetativa, el formal responde de una manera clara al ciclo económico. No obstante, esta respuesta es nítida a partir de 1993; entre 1986 y 1991, el empleo asalariado privado formal cayó sólo ligeramente a pesar de la fuerte contracción del producto. Esto pudo deberse en parte a la existencia de elevados costos de despido que dificultaban el ajuste de la demanda de empleo a los niveles deseados por las empresas. Así, esto es consistente con una reducida elasticidad a la baja del empleo en momentos de caída de la demanda. El ajuste, sin embargo, se dio en la forma de salarios, si bien los empleados permanentes lograron mantener su empleo, sus salarios reales se redujeron en casi 50% en ese período.

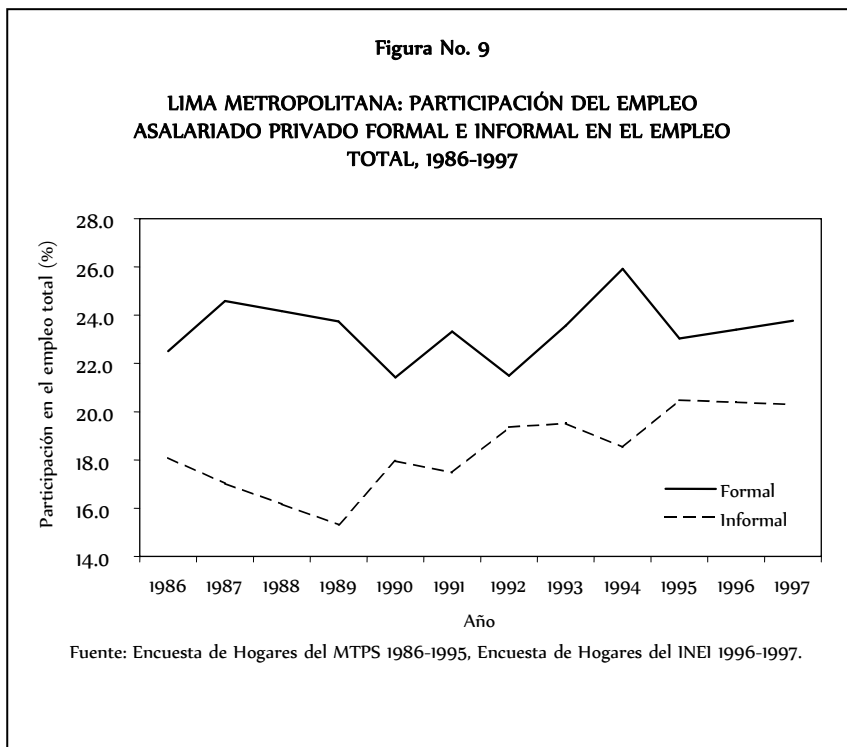


A partir de 1991, en cambio, la elasticidad empleo-producto se incrementó sustancialmente, y el empleo asalariado, tanto formal como informal, creció con el aumento de la producción. Nótese que en 1991 se inició el proceso de apertura económica, que potencialmente podía haber tenido efectos negativos importantes sobre el empleo. En el nivel agregado al menos, no existe una caída del empleo formal a partir

de ese año, aun cuando ciertas ramas del sector manufacturero sí se vieron seriamente afectadas por la competencia inducida por la apertura económica. Por otro lado, 1991 fue el año en que se iniciaron las reformas laborales, en particular, se eliminó la estabilidad laboral para los trabajadores nuevos y se redujo el monto de las indemnizaciones. Esta disminución en los costos de despido podría estar detrás de este incremento en la elasticidad producto empleo. Pero, además de la reducción de los costos de despido, hubo dos cambios con efectos contrapuestos sobre la evolución del asalariamiento formal. Por un lado, se facilitó la utilización de los contratos temporales, hecho que como veremos explica parte importante del crecimiento del empleo asalariado privado formal. Pero, por otro lado, hacia 1991, se incrementó el costo no salarial efectivo, lo cual tuvo un efecto negativo sobre la demanda de empleo, como se verá posteriormente.

Sin embargo, si hasta el inicio de las reformas laborales el empleo asalariado privado formal tenía un grado de ajuste bastante pobre a las necesidades de producción, ¿cuáles fueron entonces los otros mecanismos de ajuste del empleo? En contextos en los que existen costos de despido –cuyo caso extremo es la estabilidad laboral– y costos laborales no salariales elevados, las empresas idean distintos mecanismos para eludir estos pagos, flexibilizar de facto la contratación de mano de obra y reducir el precio de la misma. Así, en tanto estos beneficios están desfasados de los niveles de productividad, se generan oportunidades para transacciones informales en el mercado de trabajo que son convenientes para ambas partes. El sector informal –definido como aquel constituido por trabajadores y empresas que no cumplen con las regulaciones establecidas– ha sido el principal mecanismo de ajuste del mercado de trabajo durante los últimos veinte años. Hacia mediados de los noventa comprendía a más del 50% del empleo urbano en Lima Metropolitana.

El empleo asalariado privado formal, como porcentaje del empleo total, se ha mantenido estancado en todo el período de análisis, a diferencia del empleo asalariado privado informal, que ha crecido ligeramente con respecto al promedio observado en los ochenta (ver Figura No. 9). En este sentido, llama la atención que la reducción en los costos de despido no haya provocado un aumento en la participación del empleo asalariado privado formal y una reducción de la participación del empleo asalariado privado informal. Esto se debe, en parte, a que no se ha observado una tendencia decreciente en los costos no salariales, sino que más bien éstos se han incrementado después de las reformas, como se vio líneas arriba.



Aparte de la elevada proporción del empleo informal, la evidencia encontrada a partir de encuestas de hogares muestra además que éste es un fenómeno que se observa en empresas de todo tamaño. Más aún, se advierte que, durante el periodo más agudo de crisis económica (1989-1992), una proporción importante del empleo informal se encontraba en empresas grandes. Sin embargo, dado que para las empresas más grandes es más difícil y arriesgado contratar personal en planilla negra (o pagar parte del salario de un trabajador bajo la mesa), la proporción de informalidad es mucho menor en este segmento de empresas, con un máximo de 20% del empleo, como se observa en el Cuadro No. 5⁶. Dado que es costoso utilizar la informalidad como mecanismo de ajuste, la inflexibilidad laboral y los costos laborales no salariales generaron más bien una reducción en el nivel y participación del empleo en empresas de gran tamaño (Saavedra, 1996). Dado que las empresas medianas y pequeñas co-

6. De los Heros y Kritz (1992) mencionan que el 25% de los trabajadores en empresas entre 100 y 500 trabajadores estaba contratado ilegalmente.

rren un menor riesgo de ser detectadas, éstas se convertían en algo muy cercano a un sector “no-protegido”, como lo indica la alta incidencia de informalidad en estas empresas y, por lo tanto, puede ser uno de los factores detrás del aumento en su participación en el empleo. Como se puede apreciar, a partir de 1993, la tendencia decreciente en la participación del empleo en empresas grandes se detuvo, y desde entonces, se observa una ligera recuperación.

De otra parte, es interesante analizar si han habido cambios en la informalidad más acentuados en grupos específicos de trabajadores. Una primera aproximación se observa en el Cuadro No. 5. El porcentaje de informales, es decir, aquellos que reciben algún beneficio social o tienen algún tipo de contrato⁷, se ha elevado claramente entre los trabajadores de mayor edad. Así, a la evidencia existente de menores oportunidades de empleo para estos trabajadores, se sumaría el hecho de que los empleos que han obtenido como asalariados son crecientemente informales⁸. En cambio, la formalidad habría aumentado entre los trabajadores jóvenes, principalmente como consecuencia del uso de contratos temporales y otras modalidades no permanentes. Por otro lado, la percepción de beneficios sociales, si bien habría aumentado entre los trabajadores de empresas grandes, no lo habría hecho entre los trabajadores de empresas medianas y pequeñas. Debe notarse que la percepción de beneficios sociales se ha desvinculado de la pertenencia a sindicatos. Como se observa en el Cuadro No. 6, la densidad sindical dentro del asalariamiento privado se ha reducido de manera dramática: de 11% a 4% de los asalariados privados totales. Como porcentaje de los asalariados privados formales, ésta se ha reducido de 20% a 12%. Sólo en el sector público, cuya participación del empleo se ha reducido, se encuentra que todavía un 15% del empleo sigue siendo sindicalizado.

7. Nótese que todos los contratos, incluso los contratos de aprendizaje, las prácticas y los de formación laboral juvenil, cuentan con un seguro médico. Entre los independientes, en cambio, son la minoría los que cuentan con beneficios sociales, ya que estos servicios deben de ser adquiridos directamente por ellos.

8 Los trabajadores de mayor edad, en particular hombres, fueron el grupo demográfico con menor crecimiento del empleo durante los noventa (Saavedra, 1998).

Cuadro No. 5

**LIMA METROPOLITANA: PORCENTAJE DE INFORMALIDAD
DE LOS TRABAJADORES ASALARIADOS PRIVADOS
SEGÚN CARACTERÍSTICAS, 1986-1997**

	1986-1991	1992-1994	1995-1997
Sexo			
Hombres	40.9	44.3	45.4
Mujeres	46.7	42.5	43.9
Edad			
14 a 18 años	88.3	82.4	79.0
19 a 34 años	49.8	50.5	50.0
35 a 49 años	24.2	28.1	32.0
50 años o más	20.9	21.4	22.0
Tamaño de la empresa			
2 a 49 trabajadores	57.0	56.2	59.5
50 a 99 trabajadores	27.8	27.4	25.8
100 trabajadores o más	19.5	19.1	15.3
Asalariados privados	42.6	43.8	44.9

Fuente: Encuesta de Hogares del MTPS 1986-1995, Encuesta de Hogares del INEI 1997.

Cuadro No. 6

LIMA METROPOLITANA: PORCENTAJE DE AFILIACIÓN SINDICAL DE LOS TRABAJADORES ASALARIADOS PRIVADOS, 1989-1997

	1989-1991	1992-1994	1995-1997
Asalariados formales privados	19.6	12.1	6.5
Asalariados privados	11.3	6.8	3.6

Fuente: Encuesta de Hogares del MTPS 1989-1995, Encuesta de Hogares del INEI 1997

Otra salida usual generada por la presencia de altos costos de despido en el Perú ha sido presionar por la creación de mecanismos alternativos de contratación, en los que se pagaran menos costos laborales no salariales y en los que, fundamentalmente, se evitara la irreversibilidad de los costos de contratación. Uno de esos mecanismos ha sido la utilización de contratos temporales. Los otros han sido el uso continuo de los períodos de prueba, así como otros mecanismos más costosos como

los cambios continuos de denominación social, el fraccionamiento de empresas, el uso de mecanismos de cese colectivo, etc.

3.2 Uso de contratos temporales

El Cuadro No. 7 permite analizar la evolución de varias categorías de empleo divididas según el tipo de contrato. Los contratos temporales, a pesar de ser administrativamente costosos y engorrosos, fueron utilizados durante los años ochenta debido a que eran una manera de eludir el otorgamiento de la estabilidad laboral. Sin embargo, la información disponible permite inferir que al menos un tercio de los mismos eran trabajadores que se encontraban en el período de prueba. Así, en los años ochenta, aproximadamente 10% de los asalariados privados y 18% de los asalariados privados formales eran temporales. A partir de 1992, y coincidiendo con la eliminación de la estabilidad laboral para los trabajadores nuevos y la reducción de trabas para la utilización de contratos modales, los trabajadores no permanentes pasaron a representar un 31% de los asalariados privados formales. Además, durante los años noventa, se incrementó el uso de empresas de *services* y cooperativas, practicantes y la contratación de trabajadores profesionales que brindan sus servicios como si fueran trabajadores independientes, como mecanismos de elusión. Otro mecanismo más costoso ha sido la reestructuración de empresas en firmas de menor tamaño, con menores probabilidades de ser detectadas. A partir de 1995, luego de que se eliminara totalmente la estabilidad laboral y se ampliaran las facilidades para utilizar contratos modales, este porcentaje se incrementó hasta llegar a 44%.

Analizando cifras absolutas, y dado que el empleo asalariado formal ha crecido, es claro que casi todo este crecimiento se ha dado a través de la utilización de contratos temporales. En cambio, las empresas utilizan mucho menos el período de prueba. Más bien, otras modalidades contractuales, tales como las prácticas preprofesionales y los contratos de formación laboral juvenil se utilizan crecientemente, pero sin haber llegado a constituir una proporción significativa del empleo asalariado formal.

Cuadro No. 7

LIMA METROPOLITANA: ASALARIADOS PRIVADOS SEGÚN FORMA DE CONTRATACIÓN, 1986 – 1997

Año	Permanente	Temporal				Sin contrato**	Total
		A plazo determinado	Período de prueba	Otros*	Total		
<i>Asalariados privados formales</i>							
1986	80.7	19.3	---	0.0	19.3	---	100.00
1987	82.1	17.7	---	0.1	17.9	---	100.00
1989	82.9	14.3	2.7	0.0	17.1	---	100.00
1990	80.8	19.2	---	0.0	19.2	---	100.00
1991	80.1	19.6	---	0.3	19.9	---	100.00
1992	68.6	30.0	1.4	0.0	31.4	---	100.00
1993	67.9	29.8	1.9	0.4	32.1	---	100.00
1994	64.8	33.3	1.9	0.0	35.2	---	100.00
1995	59.8	39.4	0.5	0.3	40.2	---	100.00
1997	56.0	39.9	1.6	2.5	44.0	---	100.00
<i>Asalariados privados totales</i>							
1996	44.7	10.7	---	0.0	10.7	44.6	100.00
1987	48.5	10.5	---	0.1	10.6	40.9	100.00
1989	50.4	8.7	1.7	0.0	10.4	39.2	100.00
1990	44.0	10.4	---	0.0	10.4	45.6	100.00
1991	45.8	11.2	---	0.2	11.4	42.8	100.00
1992	36.1	15.8	0.7	0.0	16.5	47.4	100.00
1993	37.1	16.3	1.1	0.2	17.6	45.3	100.00
1994	37.8	19.4	1.1	0.0	20.5	41.7	100.00
1995	31.6	20.8	0.3	0.2	21.3	47.1	100.00
1997	30.2	21.5	0.8	1.4	23.7	46.1	100.00

Fuente: Encuesta de Hogares del MTPS 1986-1995, Encuesta de Hogares del INEI 1996-1997.

En Saavedra y Maruyama (1998) se encontró que, durante los ochenta, las calificaciones (la experiencia y los años de educación) incrementaban la probabilidad de ser contratado como permanente. Posteriormente, ello dejó de ser significativo. Esto puede responder a las menores restricciones existentes para utilizar contratos temporales, que se habrían empezado a aplicar a todo tipo de trabajadores, independientemente de sus calificaciones. Desde que se facilitó su uso en 1991, los contratos temporales tendieron a sustituir a parte del empleo permanente, con lo cual se incrementó su participación dentro del empleo asalariado privado después de 1995, tal como se aprecia en el Cuadro No. 4. Por otro lado, datos del MTPS indican que durante 1995 se presentaron 378,645 contratos sujetos a modalidad, cifra que aumentó hacia 1996 y 1997 a más de 430,000 contratos al año⁹. Hasta 1991, la principal diferencia entre

9. Según la Encuesta de Opinión del INEI de agosto de 1998, los empresarios declararon que el 47% de las nuevas contrataciones son contratos temporales a plazo fijo; el 22%, contratos indefinidos.

contratar a un trabajador por tiempo indefinido o a plazo determinado era que el primero adquiriría estabilidad laboral al tercer mes. En 1991, al eliminarse la estabilidad para los trabajadores nuevos, la diferencia de contratar por estas dos modalidades se redujo al pago de una indemnización. Luego, con la eliminación absoluta de la estabilidad laboral en 1995, el incentivo por contratar trabajadores de forma temporal se redujo en gran medida. Más aún, teniendo en cuenta que para despedir a un trabajador temporal sin causa justificada es necesario pagarle todas las remuneraciones faltantes hasta la terminación de su contrato, se puede afirmar que en muchos casos el costo de despido de un trabajador temporal puede resultar más elevado que el de un trabajador permanente¹⁰.

A pesar de esto, el uso de contratos temporales se ha expandido de manera sostenida, de modo tal que, a partir de 1994, la mayor parte de los nuevos empleos asalariados formales creados bajo la forma de contrataciones temporales. Existen algunas posibles explicaciones al continuo uso de los contratos temporales como sustitutos del empleo permanente. En primer lugar, puede que algunas formas de empleo temporal, tales como convenios de prácticas preprofesionales, formación laboral juvenil, y contratos de aprendizaje, que sólo están afectos al pago del seguro médico¹¹, estén siendo utilizadas como una forma de eludir el pago de los costos no salariales. Sin embargo, los datos de las encuestas de hogares indican que en Lima Metropolitana el empleo asalariado privado dentro de estas categorías creció de 2,278 trabajadores en 1995 a 18,366 en 1997. Si bien el crecimiento porcentual de estos grupos es bastante elevado, su participación porcentual resulta minoritaria, por lo que no explica la mayor parte del crecimiento del empleo asalariado privado temporal.

dos; un 7%, contratos de prácticas preprofesionales o formación laboral juvenil; un 14%, contrataciones bajo la modalidad de proveedor de servicios; y 6% utilizan empresas de servicios o servicios. Nótese que las dos últimas modalidades, un quinto del total de la utilización de factor trabajo, son en realidad contrataciones de servicios de terceros (individuos y/o empresas) y nunca son parte de la planilla de la empresa.

10. Si, por ejemplo, el contrato de un trabajador es de 6 meses y la empresa lo quiere despedir al cuarto mes, debe pagarle 3 salarios de indemnización (equivalente a 1.5 salarios por cada mes no laborado). Si su contrato hubiera sido indefinido, la indemnización hubiera sido sólo 0.66 salarios mensuales (equivalente a 1.5 salarios por 4/12 de año de antigüedad en la empresa).

11. Al analizarse más detalladamente la composición de la categoría de contratados a plazo determinado se halló que algunos trabajadores independientes que prestaban servicios cobrando honorarios profesionales con RUC se encontraban registrados dentro de esta categoría. Estos trabajadores son más "baratos" para el empleador en términos de costos no salariales (sólo están afectos al pago de FONAVI), por lo que se consideró que podrían explicar parte del crecimiento del empleo temporal al ser utilizados como mecanismo de elusión de los costos no salariales. Sin embargo, se descartó esta posibilidad debido a que en la encuesta de 1997 sólo había 9,500 casos como éste (lo que representa el 3.3% de los trabajadores contratados a plazo determinado).

Es posible que los empleadores utilicen la contratación temporal como una forma de reducir la afiliación sindical de sus trabajadores. Son muy pocos los trabajadores temporales que se encuentran afiliados a un sindicato, por lo que el aumento de la participación de estos trabajadores dentro del empleo asalariado privado debe haber contribuido a la reducción en la tasa de afiliación sindical. Aun cuando el marco legal otorga a los trabajadores temporales el derecho a la sindicalización, la prerrogativa del empleador de renovar un contrato temporal funge de elemento disuasivo para la afiliación. Chacaltana (1998) propone otra posible explicación del aumento en la participación de los trabajadores temporales, pues la relaciona con el menor poder de negociación que poseen estos trabajadores. Así, en el momento de renovar su contrato, el empleador puede traspasar al trabajador cualquier incremento en los costos no salariales a través de un menor salario. Este mecanismo cobra importancia en un contexto de baja inflación y de rigidez a la baja de los salarios nominales.

Detrás del uso de contratos temporales posiblemente exista un problema de expectativas y de desconfianza acerca de la dirección de los posibles cambios en la legislación laboral. Si bien el contrato permanente tiene, en muchas circunstancias, costos legales de despido menores, es posible que tenga costos esperados elevados. En primer lugar, el costo de despido de salario y medio por año de trabajo que rige actualmente es elevado per se, sobre todo si además existen los depósitos de Compensación por Tiempo de Servicios. Pero más importante aún es el hecho de que al contrato permanente se le imputa un costo esperado adicional determinado por la probabilidad de que la legislación laboral cambie y se haga menos flexible (en un caso extremo, que se otorgue estabilidad laboral a los trabajadores permanentes). ¿Cuál es el sustento para este temor respecto a posibles cambios en la legislación laboral? Es posible que este problema de expectativas se relacione con el aumento del costo de despido que se dio en 1996, cuando a través de una fe de erratas se incrementó la indemnización a una remuneración y media por año trabajado, en un retroceso evidente en la reforma laboral. También es posible que, luego de varias décadas de haber tenido una de las legislaciones laborales más rígidas y complejas del continente, muchas empresas no hayan asimilado totalmente la nueva legislación.

Aunque no se cuenta con evidencia sistemática, parecería que la estrategia actual de muchas empresas es utilizar los contratos temporales para reducir al mínimo los costos de despido, a través de la suscripción de contratos temporales de muy corto plazo que se renuevan continuamente. Este uso enrevesado de contratos temporales para el personal que en la práctica es permanente tiene un potencial impacto negativo sobre la productividad del trabajador, ya que la excesiva rotación y la inexistencia de un compromiso tácito entre trabajador y empresa reduce las posibilidades de adquisición de habilidades y de entrenamiento en el trabajo.

3.3 Efectos sobre la demanda de trabajo

En Saavedra y Torero (1998) se realizaron estimaciones estáticas de demanda de empleo cuyos resultados permiten evaluar el impacto de corto plazo de cambios en el costo laboral total –incluyendo costos no salariales– sobre el empleo. En el Cuadro No. 8 se reproducen los resultados de dos especificaciones CES –con y sin efectos fijos sectoriales– realizadas con información para un panel de 10 sectores productivos observados bimestralmente entre 1986 y 1997. El costo laboral incluye los costos no salariales pagados por el empleador, y la elasticidad resultante es de -0.41 o de -0.13 , dependiendo del modelo. Así, se encuentra que, aislando los efectos de las diferencias intrínsecas de cada sector, un incremento de 10% en el costo laboral llevaría a una reducción de 1.3% en la demanda de empleo formal. Tomando como ejemplo el impuesto del FONAVI, impuesto que en 1997 tenía una tasa de 9%, su eliminación implicaría un incremento de la demanda por empleo asalariado formal de 1.08% de una sola vez. Esta especificación simple no toma en cuenta, sin embargo, que este efecto puede tardar varios períodos. Por otro lado, es necesario tener presente que en el mercado laboral peruano una reducción del costo no salarial implicaría un aumento del empleo formal, y no necesariamente un incremento del empleo total. En el contexto peruano, en el caso de empresas que tienen pocos mecanismos de evasión de las regulaciones laborales, este cambio tendría en efecto un impacto positivo sobre el nivel de empleo. No obstante, para las empresas que, por ejemplo, debido a su tamaño encuentran rentable arriesgarse a tener una planilla informal, la reducción del impuesto llevaría a que una parte de su planilla se formalice.

El potencial efecto negativo de los costos no salariales sobre la demanda de empleo es en muchos casos cuestionable. El seguro de salud, las pensiones o la compensación por tiempo de servicios son mecanismos de diversificación de riesgo y de ahorro forzoso. Los trabajadores y las empresas deben pagarlos con el fin de no cargar al resto de la sociedad o a generaciones futuras el pago de posibles enfermedades, el financiamiento de su vejez y sus períodos de desempleo. Lo crucial es lograr incrementar la productividad de los trabajadores y las empresas de modo que les sea posible operar competitivamente con esos costos no salariales. Otros costos no salariales que son simples impuestos, como el FONAVI, sí desincentivan la generación de empleo formal y no tienen justificación alguna, aparte de constituirse en una transferencia de recursos de un grupo de la sociedad –los trabajadores formales– a otros grupos determinados por el gobierno. De otro lado, la elasticidad empleo producto es de 0.627 ó 0.165, dependiendo del modelo. De esta manera, aislando el efecto de las diferencias intrínsecas de cada sector, un aumento de 10% en el PBI produciría un incremento de 1.7% en el empleo.

Cuadro No. 8

LIMA METROPOLITANA: ESTIMACIÓN DE DEMANDA POR EMPLEO FORMAL, 1986-1997

	Simple	Con efectos fijos
ln(salario bruto + costos no salariales)	-0.405** (0.137)	-0.131~ (0.084)
Ln(pbi)	0.627** (0.046)	0.165~ (0.089)

Nota: Las cifras entre paréntesis corresponden a los errores estándares.

Significancia: ~ 90%, * 95%, ** 99%.

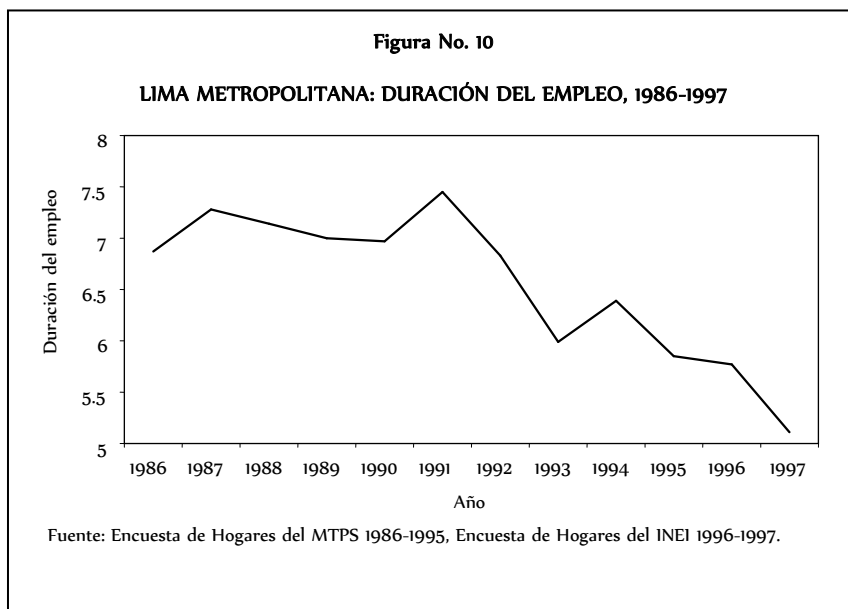
La muestra es un panel de 10 sectores con 52 observaciones.

3.4 La rotación y duración del empleo

Otro tema importante potencialmente ligado a los cambios en la legislación acerca de los costos de despido y los contratos temporales es el aumento en la rotación del empleo y la reducción en la duración media del empleo. Las Encuestas de Hogares del MTPS y el INEI no tienen la información ideal para analizar esta variable, ya que no permiten medir duraciones completas, sino más bien duraciones truncadas a la derecha¹². Sin embargo, Lancaster (1990) probó que es posible asumir que, dada una función de densidad de duraciones completas para una muestra del *stock* de trabajadores, existe una función de densidad de duraciones truncadas relacionada. Más aún, es posible presumir que, para trabajadores con cierto tiempo en el mercado laboral, la función de densidad de la duración restante sea la misma que la de la duración truncada¹³. Esto será cierto para aquellos trabajadores que no estén comenzando o terminando sus carreras en el mercado laboral, y probablemente para el promedio de toda la población (Burgess y Rees, 1997). Teniendo en cuenta esto último, la Figura No. 10 muestra la duración (truncada) media de los empleos de 1986 a 1997. Tal como se puede apreciar, resulta evidente que la duración media del empleo se ha reducido consistentemente desde 1991.

12. Es decir, duraciones en las que se asume que la duración del episodio, en este caso, del episodio de empleo, culmina en el momento de la encuesta.

13. Por esto, en principio, el valor esperado de duraciones completas es el doble del valor esperado de las duraciones incompletas (truncadas). Éste es un caso especial en el que las duraciones completas se distribuyen exponencialmente.



Existen varios factores que pueden alterar la duración media y la rotación del empleo. En primer lugar, cambios legislativos como la reducción de los costos de despido o la introducción de contratos temporales reducen la duración media del empleo, ya que facilitan relaciones laborales de corto plazo. No obstante, el marco institucional no es el único elemento que puede influir en la duración del empleo, ya que también se ve afectada por los siguientes factores:

- **Ciclo económico.** En las etapas de crecimiento económico existe una mayor creación neta de empleos, y por lo tanto una mayor inserción de trabajadores en nuevos empleos, lo que reduce la duración media del empleo. De forma inversa, en etapas de recesión se crean menos nuevos empleos, lo que tiende a aumentar la duración media.
- **Crecimiento demográfico.** Un aumento en el tamaño de las cohortes más jóvenes (entre 16 y 24 años) provoca una reducción en la duración del empleo, no sólo porque son trabajadores que llevan poco tiempo en el mercado de trabajo, sino también porque los jóvenes suelen tener una alta rotación del empleo.
- **Recomposición sectorial del empleo.** Reasignaciones del empleo de un sector económico a otro reduce la duración media del empleo. Por otro lado, el cre-

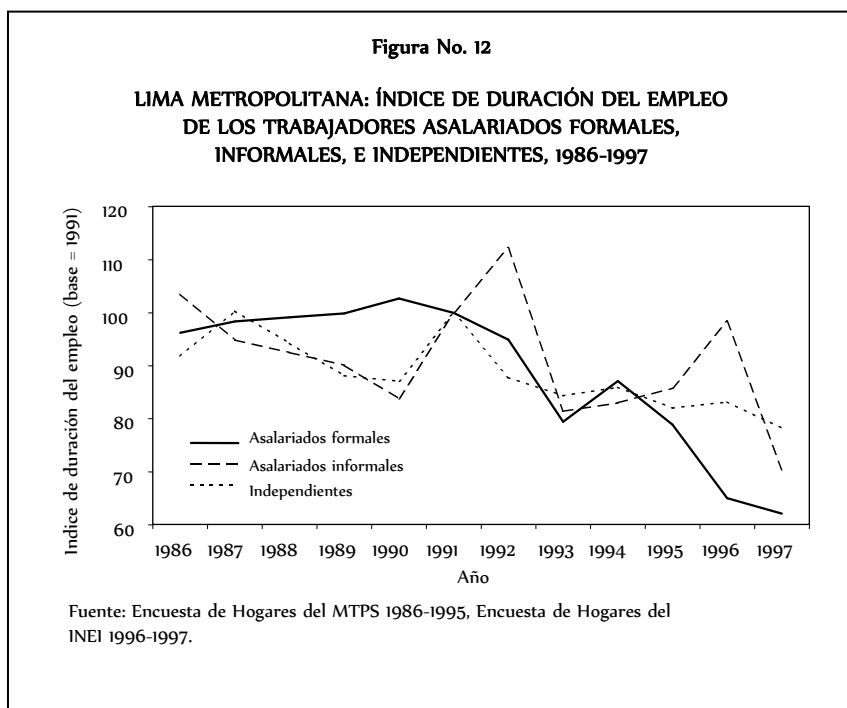
- cimiento de sectores como el de Servicios, que en un sector de alta rotación, provoca también una disminución de la duración del empleo.
- **Reestructuración de las empresas en otras de menor tamaño.** La reestructuración de las empresas en otras de menor tamaño reduce la duración del empleo. El empleo en empresas grandes suele ser más estable que el empleo en empresas pequeñas.

Así, si bien la reducción de la duración del empleo mostrada en la Figura No. 10 se debe en parte a los cambios legislativos (reducción de los costos de despido y flexibilización en el uso de contratos temporales), parte de dicha caída se debe a estos otros factores. En primer lugar, hay que notar que, dado que el empleo total estuvo estancado entre 1988 y 1992, se redujo la creación de empleos nuevos; así, se contrajo el flujo de empleos de corta duración y la duración media de los empleos existentes tendió inclusive a aumentar, lo cual estaría explicando la evolución de la duración media observada hasta 1991. De manera opuesta, el aumento del empleo a partir de 1993 debido al crecimiento económico implicó la inserción de trabajadores en nuevos empleos, lo cual redujo la duración media. A esto se debe de añadir el hecho que, como consecuencia de la liberalización comercial y del proceso de apertura económica en general, se aceleró el proceso de creación y destrucción de empleos, al reducirse el nivel de actividad en ciertos sectores productivos e incrementarse en otros. Dado que el empleo en su conjunto creció, la creación neta de empleo fue mayor que la destrucción de empleos, por lo cual se generó un mayor flujo de empleos recientemente creados y por ende una menor duración media de los empleos. Asimismo, los procesos de renovación tecnológica que se observaron como parte de la liberalización económica en general llevaron a que muchas empresas prefirieran contratar a trabajadores jóvenes y sustituirlos por trabajadores con mayor antigüedad en la empresa. Al margen de cómo se inserten estos trabajadores de nuevo en el mercado de trabajo, la aceleración de este proceso genera una reducción en la duración media del empleo.



Sin embargo, se encuentra que la duración media de los empleos continuó reduciéndose entre 1995 y 1997, a pesar de que el crecimiento del empleo fue menor que el observado en los años anteriores y que el crecimiento económico se desaceleró. Esto sugiere que otros factores se encuentran detrás de este fenómeno. En teoría, resulta evidente que los cambios en la legislación laboral introducidos tenderían a reducir la duración y aumentar la rotación del empleo. Dentro de éstos destacan el incremento en el empleo temporal, gracias a la flexibilización en el uso de los contratos temporales, y la reducción en los costos de despido. Una forma de analizar el efecto específico de la legislación laboral sobre la duración del empleo es diferenciar la evolución de la duración del empleo asalariado formal del informal, e independiente, ya que los cambios afectan directamente sólo a los primeros. En la Figura No. 12 se puede observar que hasta 1991 la duración del empleo asalariado formal no evidenciaba ninguna reducción significativa. A partir de ese año, en que se inician las reformas laborales, la duración del

empleo asalariado formal comienza a disminuir de forma más acelerada que para los otros grupos.



Saavedra y Maruyama (1998) muestran que, fijando la estructura de la población ocupada según sexo y edad, y la estructura sectorial, la duración media del empleo se reduce. Esto, junto con la evidencia de que la disminución es más marcada para los asalariados que para los independientes, sugiere que parte de la reducción en la duración del empleo puede atribuirse a los cambios en la legislación laboral. En particular, a la mayor utilización de contratos temporales y a la contracción en los costos de despido.

4. Reflexiones Finales

Durante muchos años, la legislación laboral peruana ha segmentado el mercado de trabajo al otorgar a un grupo de trabajadores, usualmente los sindicalizados del sector privado, trabajadores de empresa privadas grandes y medianas, y trabajadores de empresa estatales o empleados de la administración pública, un conjunto de bene-

ficios que los distinguía de los trabajadores del sector informal. En muchos casos sus ingresos más sus beneficios laborales estaban por encima de su productividad. ¿Cómo era viable ese sistema? Las empresas privadas que podían pagar salarios que no se determinaban necesariamente por la productividad de los trabajadores eran usualmente aquellas que poseían rentas que se generaban en los oligopolios productivos y financieros establecidos desde los años sesenta, como consecuencia del modelo basado en la protección comercial y de la falta de competencia en diversos sectores de la economía. Los beneficios que recibían eran determinados por el Estado y por negociaciones colectivas, y las empresas compartían con los trabajadores sindicalizados las utilidades extraordinarias que recibían gracias a la estructura distorsionada de precios relativos que otorgaba la protección comercial. A la larga, esas rentas eran financiadas por los consumidores y por los trabajadores del sector informal que quedaban absolutamente desprotegidos. También las percibían algunos trabajadores del sector público que trabajaban en empresas con restricciones de presupuesto blandas, y que podían incurrir en déficit, ya que éstos eran finalmente financiados por la inflación.

En cierta forma, se otorgó a un grupo de trabajadores bienes de lujo que la economía peruana no era lo suficientemente rica para solventar. Los “derechos adquiridos” de algunos trabajadores formales fueron transferencias de ingresos del resto de los trabajadores hacia ellos, no del capital hacia los trabajadores. A la larga, los beneficios de estos trabajadores, en tanto estuvieran desligados de su productividad, eran pagados por los consumidores. Los desbarajustes macroeconómicos de fines de los ochenta, y el fin del modelo de industrialización por sustitución de importaciones hicieron inviable este modelo. Muchas empresas no eran lo suficientemente productivas como para sobrevivir en esquemas más competitivos, y menos aún podían cumplir con los beneficios extraordinarios que recibían los trabajadores formales, beneficios que en el fondo habían sido financiados por el resto de la población. Muchos trabajadores, empleados de empresas públicas o del sector privado sindicalizado, perdieron sus empleos con el proceso de privatización y con los procesos de reestructuración observados en el sector privado. Al margen de los cambios en la legislación laboral, ya los sindicatos habían perdido fuerza y hubiera sido imposible, para las instituciones financieras y empresas manufactureras previamente protegidas, mantener los diferenciales salariales que otorgaban a los trabajadores sindicalizados debido a cláusulas de negociación colectiva.

Sin embargo, el mercado de trabajo se flexibilizó de facto y, de diversas formas, se ajustaron las diferencias que se creaban entre productividad e ingresos como consecuencia de ciertos aspectos de la legislación laboral, como la estabilidad en el empleo, por ejemplo. En primer lugar, los elevados costos de despido llevaron a disminuir la demanda de mano de obra formal. Estos costos redujeron la respuesta de la demanda de trabajo formal a la evolución del producto y, presumiblemente, generaron también una disminución de la velocidad del ajuste de la demanda. El gran

mecanismo de ajuste fue la informalización de la relación laboral. Así, el desarrollo del sector informal fue una manera a través de la cual los dueños del capital del sector competitivo de la economía, que no recibía rentas extraordinarias provenientes de la protección o de estructuras oligopólicas, pudieron contar con el factor trabajo. En ese sentido, bajo cualquier definición, el asalariamiento informal creció significativamente. Asimismo, las empresas más grandes habían empezado a idear mecanismos para eludir los elevados costos que imponía la legislación. En particular, las empresas medianas y pequeñas, para las cuales era muy costoso operar de manera informal, pero que no tenían los excedentes de productividad o no gozaban de las rentas necesarias para solventar los costos laborales formales. Inclusive, como se ha mostrado, existe informalidad entre las empresas grandes. Asimismo, se ha mostrado que, si bien la utilización de contratos no permanentes se incrementó luego de las reformas laborales, la incidencia de este tipo de modalidades ya era elevada durante los ochenta.

En los años noventa, junto con la liberalización comercial y el conjunto de reformas estructurales, se dieron varios cambios simultáneos en la legislación laboral. Por un lado, se eliminó la estabilidad laboral y se modificó la estructura de indemnizaciones, con lo cual se redujo drásticamente el costo de despido, y por otro lado, se facilitó el uso de contratos temporales.

La eliminación de la estabilidad laboral y el cambio en la estructura de indemnizaciones disminuyeron de manera drástica los costos de despido, y eliminaron el componente de costo fijo que tenía el factor trabajo como consecuencia de la legislación anterior. Se ha encontrado que los pagos esperados por conceptos de indemnizaciones, como porcentaje de las remuneraciones totales, se redujeron de manera considerable, en particular en 1991, lo cual implicó un caída drástica en los costos laborales. Estimaciones de demanda por trabajo asalariado formal realizadas por Saavedra y Torero (1998) muestran que esta reducción ha tenido un efecto positivo sobre la demanda de empleo. Esto se debería al hecho de que el costo efectivo del factor trabajo cayó cuando se redujo la provisión que debe hacer el empleador por concepto de indemnización dada una probabilidad positiva de despido. Debe notarse que la indemnización era, hasta antes de 1991, sólo la cota inferior de la indemnización que realmente se debía pagar por despedir a un trabajador. Esto se debe a que, dada la legislación vigente sobre estabilidad laboral, si el empleador no podía demostrar que había causa justa para el despido, el trabajador podía optar entre la indemnización y la reposición en el empleo. Al optar por la reposición, el trabajador aumentaba su poder de negociación para lograr un pago indemnizatorio mayor.

De otro lado, es usual que, en períodos de recesión o de reestructuración económica, los gobiernos de países en los que existen mecanismos de estabilidad laboral u otros mecanismos de restricción al despido, flexibilicen de alguna manera el proceso de contratación, típicamente utilizando contratos temporales. Éste fue el caso de España a comienzos de los años ochenta, por ejemplo (Bentolila y Saint-Paul, 1992). En el Perú, la

evidencia muestra que, en los años ochenta, tanto estos contratos como la figura del período de prueba ya se utilizaban intensivamente, a pesar de las trabas administrativas y burocráticas que pretendían impedir su uso. En el caso peruano, junto con la reducción del costo de despido del contrato permanente, se facilitó el uso de contratos temporales ampliándose los causales para su uso, y limitando el papel de la autoridad de trabajo al registro y verificación de los contratos. El análisis realizado muestra que una parte importante del crecimiento del empleo durante los noventa se dio bajo la modalidad de contratos temporales. Así, la participación de esta modalidad dentro del empleo asalariado formal creció de 19% en 1986 a 44% en 1997. Un análisis *probit* muestra que si en los años ochenta los trabajadores asalariados formales que tenían mayores probabilidades de tener un contrato informal eran los trabajadores jóvenes, con menos experiencia potencial, menos educados y ubicados en empresas pequeñas, a mediados de los años noventa, los contratos temporales se dieron para todo tipo de trabajador. Nótese que la única diferencia entre el trabajador temporal y el permanente es que el último no tiene fecha de terminación de contrato, ya que los beneficios sociales son exactamente los mismos. Asimismo, se ha encontrado que el diferencial de ingresos entre trabajadores comparables que están bajo distintos regímenes contractuales se ha reducido a la mitad.

Existen varias razones que pueden explicar el uso de contratos temporales a pesar de que no existe ya estabilidad laboral. En primer lugar, el costo de despido de salario y medio por año de trabajo que rige actualmente es elevado per se, más aún si existen además los depósitos de Compensación por Tiempo de Servicios. Adicionalmente, es posible que exista inseguridad respecto a la permanencia del actual régimen laboral ¿Cuál es el sustento para el temor respecto a posibles cambios en la legislación laboral? Es posible que este problema de expectativas se relacione con el aumento del costo de despido que se dio en 1996, cuando a través de una fe de erratas se incrementó la indemnización a una remuneración y media por año trabajado, en un retroceso evidente en la reforma laboral. También es posible que luego de varias décadas de haber tenido una de las legislaciones laborales más rígidas y complejas del continente, muchas empresas no hayan asimilado totalmente la nueva legislación.

Otra explicación para el uso de esta modalidad es que los empleadores utilicen la contratación temporal como una forma de reducir la afiliación sindical de sus trabajadores. Si bien el marco legal otorga a los trabajadores temporales el derecho a la sindicalización, la prerrogativa del empleador de renovar un contrato temporal funge de elemento disuasivo para la afiliación. Finalmente, aunque no se tiene evidencia sistemática, parecería que la estrategia actual de muchas empresas es utilizar los contratos temporales para reducir al mínimo los costos de despido, a través de firmar contratos temporales de muy corto plazo que se renuevan continuamente. Este uso enrevesado de contratos temporales para el personal que en la práctica es permanente, tiene finalmente un impacto negativo sobre la productividad del trabajador, pues la excesiva rotación y la

inexistencia de un compromiso tácito entre trabajador y empresa reduce las posibilidades de adquisición de habilidades y de entrenamiento en el trabajo.

El análisis muestra también una reducción marcada de la duración media del empleo, es decir, que la rotación de los trabajadores de un empleo a otro se ha incrementado de manera notoria, en particular a partir de 1993. En parte, esto se debe a que, como consecuencia de la liberalización comercial y del proceso de apertura económica en general, se aceleró el proceso de creación y destrucción de empleos, al reducirse el nivel de actividad en ciertos sectores productivos e incrementarse en otros, lo cual aceleró la rotación. Al haber una mayor creación neta de empleo, hay más empleos de corta duración y la duración media se redujo. A esto se añade que los procesos de renovación tecnológica que se observaron como parte de la liberalización económica llevaron a que muchas empresas prefirieran contratar a trabajadores jóvenes y sustituir trabajadores con mayor antigüedad en la empresa. Sin embargo, se encontró además que la duración media de los empleos continuó reduciéndose entre 1995 y 1997 -a pesar de que el crecimiento del empleo fue menor que el observado en los años anteriores y que el crecimiento económico se desaceleró. Esto sugiere que otros factores están detrás de éste fenómeno.

Una posible explicación a este fenómeno es que una parte del incremento del empleo durante los noventa estuvo en el sector servicios, donde la duración del empleo es estructuralmente menor, o que hay más jóvenes y mujeres en el mercado de trabajo, grupos que suelen rotar más de un empleo a otro. No obstante, simulaciones de la evolución temporal de la duración media del empleo en las que se controlaba por la estructura demográfica y sectorial del empleo no mostraron diferencias significativas. Varios de los cambios en la legislación laboral -la reducción en los costos de despido y las mayores facilidades para utilizar contratos temporales- tenderían a reducir la duración y aumentar la rotación del empleo. El análisis realizado mostró que, efectivamente, el aumento en la rotación de los empleos fue mucho mayor entre los asalariados que entre los independientes, que no son afectados directamente por la legislación. Justamente a partir del inicio de las reformas, la duración del empleo asalariado formal comenzó a disminuir más aceleradamente que en los otros grupos. Así, el análisis sugiere que parte de la reducción en la duración del empleo puede atribuirse a los cambios en la legislación laboral. En particular, a la mayor utilización de contratos temporales y a la disminución de los costos de despido.

El análisis del mercado de trabajo peruano, luego de las reformas laborales iniciadas en 1991, muestra que el empleo privado creció, tanto el asalariado como el independiente, y que la informalidad no aumentó sustancialmente. Sin embargo, la flexibilización del mercado de trabajo parece haber hecho que la mayor parte del crecimiento del empleo asalariado formal se haya dado en la forma de contratos temporales. Por otro lado, se encuentra también evidencia de que la flexibilización del mercado de trabajo ha llevado a una mayor rotación de la fuerza de trabajo de un empleo a otro. Si bien estos dos últimos fenómenos son un aspecto negativo de la flexibilización, la pregunta

pertinente es cómo se hubiera ajustado el mercado de trabajo, dada la apertura comercial, si es que la legislación laboral no se hubiera flexibilizado. Es posible que el crecimiento del empleo privado hubiera sido menor y que una mayor parte de éste se hubiera dado a través de mecanismos informales. Pero, de otro lado, es posible que si no se hubiera facilitado el uso de contratos temporales y, en vez de eso, se hubiera reducido la indemnización por despido arbitrario, una mayor parte del crecimiento del empleo hubiera sido en la forma de contratos indefinidos.

Bibliografía

Análisis Laboral, varios números.

- Bentolila, Samuel y Giles Saint-Paul (1992) "The macroeconomic impact of flexible labor contracts with an application to Spain", *European Economic Review* 36.
- Bernedo, Jorge (1999) "Reforma laboral, empleo y salarios", en V. Tokman y D. Martínez (eds.) *Flexibilización en el Margen: La Reforma del Contrato de Trabajo*, Lima: Oficina Internacional del Trabajo.
- Buechtemann, Christoph (1993) "Introduction: Employment security and labor markets", en Buechtemann (eds.) *Employment Security and Labor Market Behavior*, Nueva York: ILR Press.
- Hamermesh, Daniel (1993) "Employment protection: Theoretical implications and some U.S. evidence", en Buechtemann (eds.) *Employment Security and Labor Market Behavior*, Nueva York: ILR Press.
- Chacaltana, Juan (1998) "Los costos laborales efectivos: Una estimación para el caso peruano", Documento preparado para la OIT.
- Edwards, Sebastián y Nora Lustig (1987) *Labor Markets in Latin America: Combining Social Protection with Market Flexibility*, Washington: Brookings Institution Press.
- Garavito, Cecilia (1997) "Empleo, salarios reales y producto: 1970-1995".
- Gonzales, José Antonio (1998) "Labor market flexibility in 13 Latin American countries and the United States: Stylized facts about the relationship between output and employment and wages", Office of the Chief Economist, World Bank.
- Hamermesh, Daniel (1995) *Labor Demand*, Princeton: Princeton University Press.
- (1997) "Labor market flexibility in developing countries", *Journal of Labor Economics* 15(3).
- Lora, Eduardo y Gustavo Márquez (1998) "El problema del empleo en América Latina: Percepciones y hechos estilizados", Documento preparado para la Reunión de Gobernadores del BID, Cartagena.
- Lora, Eduardo y Carmen Pagés (1997) *La Legislación Laboral en el Proceso de Reformas Estructurales de América Latina y el Caribe*, Washington: BID.
- Márquez, Gustavo y Carmen Pagés (1998) "Ties that bind: Employment protection and labor market outcomes in Latin America", documento preparado para la Reunión de Gobernadores del BID, Cartagena.
- Ministerio de Trabajo y Promoción Social (1998a) "Hacia una interpretación del empleo en el Perú", documento presentado en la XXXIX Reunión Anual de Gobernadores del BID, Cartagena.
- (1998b) "La tasa de participación y sus efectos sobre el mercado laboral", *Boletín de Economía Laboral* 6.
- Saavedra, Jaime (1996) "Apertura comercial, empleo y salarios", *Documento de Trabajo* 42, OIT.
- (1997) "Empleo, productividad e ingresos, Perú 1990-1996", *Documento de Trabajo* 67, OIT.
- (1998) "Crisis real o crisis de expectativas: El empleo en el Perú antes y después de las reformas estructurales", *Documento de Trabajo* 25, GRADE.

- (1998b) "La dinámica del mercado de trabajo en el Perú antes y después de las reformas estructurales". Documento preparado para el proyecto "Crecimiento, Empleo y Equidad: América Latina en los años 90" de la CEPAL, GRADE.
- Saavedra, Jaime y Máximo Torero (1998) "Labor demand and changes in labor legislation in Peru", reporte preliminar preparado para la Red de Centros de Investigación del BID.
- Saavedra, Jaime, Alberto Chong y Juan J. Díaz (1998) "Informality, institutions and structural reforms in Peru", *Journal of Development Studies*.
- Saavedra, Jaime y Eduardo Maruyama (1998) "Rigidez o flexibilidad del mercado de trabajo peruano: Un análisis de la legislación laboral", GRADE.
- Schellhaass, Horst-Manfred (1993) "The economics of employment protection: A comment to Daniel S. Hamermesh" en Buechtemann (eds.) *Employment Security and Labor Market Behavior*, Nueva York: ILR Press.
- Verdera, Francisco (1992) "Empleo atípico en Lima Metropolitana 1970-1987", *Serie Empleo Precario* 5, OIT.
- Yamada, Gustavo (1996) *Caminos entrelazados: La Realidad del Empleo en el Perú*, Lima: CIUP.

II. La reforma del mercado de capitales

Felipe Morris e Italo Muñoz

I. Antecedentes a la reforma del mercado de capitales

1.1 El marco normativo

El marco legal e institucional en el que operó el mercado de capitales en el Perú durante la década de los setenta y los ochenta se caracterizó por un fuerte intervencionismo estatal, y por la existencia de normas proteccionistas que no promovían la competitividad y la búsqueda de eficiencia tanto en el nivel de la bolsa de valores como de los intermediarios bursátiles. Estas regulaciones desincentivaban el ingreso al mercado de intermediarios con adecuados niveles de solvencia patrimonial, que pudieran otorgar a los inversionistas confianza en la administración de sus inversiones. Las regulaciones no promovían la transparencia en la información ni en la negociación de valores. Este marco normativo, conjuntamente con la inestabilidad macroeconómica del período, el control al flujo de capitales y la ausencia de un entorno económico atractivo para la inversión privada, generaron el estancamiento del mercado de capitales durante los años setenta y ochenta.

Una muestra de la excesiva injerencia del Estado en el funcionamiento del mercado de capitales era el control que ejercía sobre la dirección de la Bolsa de Valores de Lima. Las disposiciones legales establecían que 3 de los 6 directores de la bolsa de valores, incluido su Presidente, debían ser nombrados por el Poder Ejecutivo. La presencia del Estado en el órgano directivo de la bolsa distorsionaba la concepción de la bolsa como mecanismo centralizado de negociación, cuya dirección debía recaer en los intermediarios bursátiles interesados en el desarrollo del mercado.

La bolsa de valores operaba en un régimen de “cautiverio bursátil”. La negociación de todo valor inscrito en bolsa debía efectuarse en la rueda de bolsa y con la participación de un agente de bolsa. Dicho cautiverio le otorgaba a la bolsa de valores y a los intermediarios bursátiles una protección frente a terceros, que restaba competencia al mercado, y no incentivaba la introducción de nuevos productos financieros y la mejora en la calidad de los servicios de intermediación.

El ingreso de otros intermediarios al mercado estaba restringido. Para poder participar en el mercado debía contarse con la autorización del colegio de agentes de bolsa, la misma que se encontraba sujeta a una ratificación periódica. Estas barreras de acceso conjuntamente con el “cautiverio bursátil” generaban un entorno poco competitivo que afectaba el desarrollo del mercado.

Asimismo, las regulaciones permitían que intermediarios bursátiles sin un suficiente respaldo patrimonial operaran en el mercado. Los agentes de bolsa podían

organizarse como personas naturales, sin necesidad de asignar un patrimonio específico que cubriera sus obligaciones con sus comitentes o con terceros. La legislación del sistema financiero prohibía, además, la participación de las entidades bancarias, financieras o de seguros en las actividades de intermediación bursátil. Como consecuencia de estas restricciones, la intermediación bursátil era desarrollada por entidades con escaso respaldo patrimonial que requerían contar con elevados niveles de protección para mantenerse en el mercado.

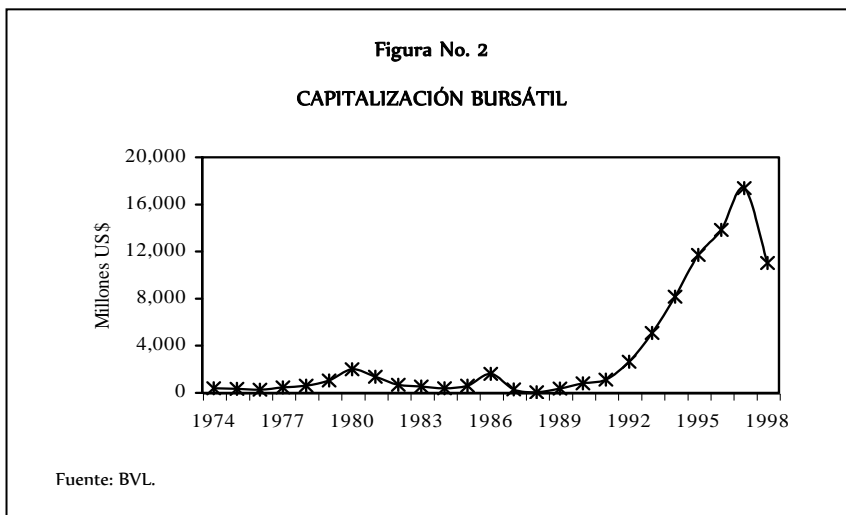
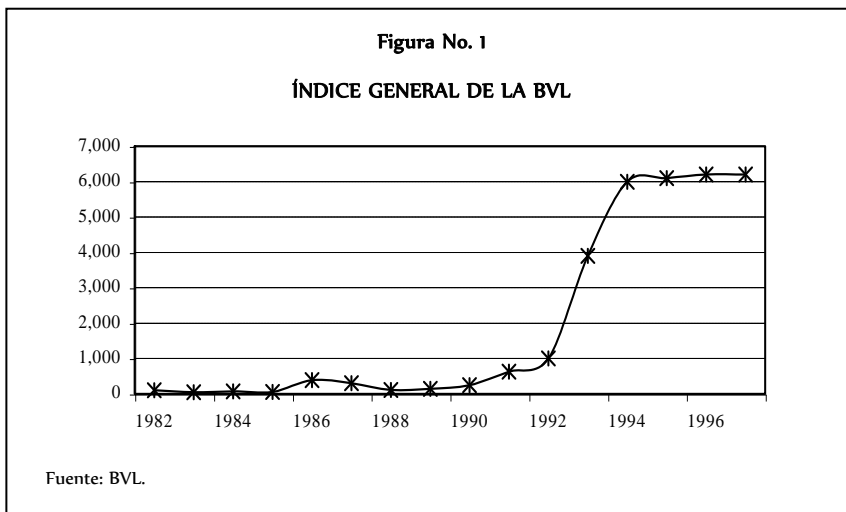
Por otro lado, la ausencia de normatividad sobre transparencia en el uso de la información y la falta de liquidez del mercado otorgaba mayores posibilidades para manipular las cotizaciones de los valores. Como consecuencia de ello los inversionistas tenían menor confianza en el funcionamiento del mercado.

1.2 El entorno económico durante la década de los ochenta

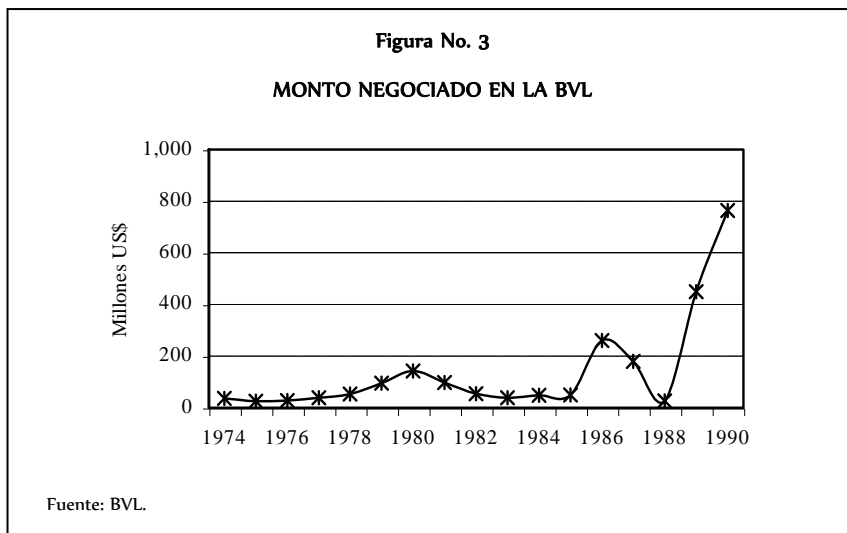
Las limitaciones mencionadas en la sección precedente conjuntamente con los desequilibrios macroeconómicos, las restricciones a los flujos de capitales internacionales, el control de cambios y, en general, la falta de oportunidades de inversión para la empresa privada, contribuyeron al escaso desarrollo del mercado de capitales hasta el inicio de la década de los noventa.

La inestabilidad macroeconómica que caracterizó a la economía peruana durante los años setenta y ochenta otorgó una gran volatilidad al mercado de capitales. La evolución de las cotizaciones del mercado estaba estrechamente vinculada con los ciclos de expansión del gasto público y posterior ajuste de la demanda agregada que caracterizaba a los ciclos económicos durante este período. La expansión temporal del gasto público generaba un “boom” especulativo en las cotizaciones de la bolsa que no estaba relacionado con los fundamentos de largo plazo de la economía. El posterior ajuste de la demanda agregada provocaba una contracción significativa de dichas cotizaciones. La fuerte volatilidad de la economía elevaba el riesgo de invertir en el mercado de valores y, en general, en la economía peruana, lo que obligaba a los inversionistas a exigir mayores niveles de rentabilidad para comprometer sus capitales en el país.

Éste fue claramente el caso durante los años 1986 y 1987 en los que el gobierno del presidente Alan García expandió significativamente el gasto público y la oferta monetaria. Durante esos dos años se generó una considerable actividad bursátil que elevó significativamente el Índice General Bursátil (IGB) y la capitalización de las empresas listadas en bolsa (Figuras No. 1 y No. 2). Esta expansión duró mientras el gobierno pudo mantener estas políticas de expansión de la demanda agregada. Al iniciarse el proceso hiperinflacionario en 1998, estos indicadores bursátiles cayeron bruscamente.



Un fenómeno similar se registró durante los últimos años de la década de lo setenta, en los cuales la elevación de las cotizaciones internacionales del cobre otorgó al gobierno del presidente Morales Bermúdez mayores grados de libertad para mantener una política fiscal expansiva. Durante estos años el monto negociado en bolsa mostró una importante recuperación.



Las restricciones que existían para el libre flujo de capitales externos y la inversión extranjera elevaban sustancialmente los costos de transacción en que debían incurrir los inversionistas extranjeros para invertir en el país, lo cual desalentaba su participación en el mercado de capitales peruano. Asimismo, la existencia del crédito de fomento estatal a tasas de interés subsidiadas y los controles a las tasas de interés del crédito de la banca comercial hacían que la alternativa del financiamiento en el mercado de capitales —vía emisión de bonos o acciones— fuera poco atractiva, sobre todo para las empresas más grandes que podían acceder a estos créditos subsidiados. Estas empresas deberían haber sido las que mostraran mayor interés en el desarrollo del mercado de capitales como una alternativa de financiamiento para sus inversiones.

Estas limitaciones contribuyeron a generar un mercado de capitales con escaso dinamismo y una importante participación de emisiones de deuda del sector público a tasas inferiores a las del mercado. Las emisiones de valores mediante oferta pública empezaron a mostrar un cierto dinamismo a inicios de la segunda mitad de los años ochenta, con el surgimiento de los bonos de arrendamiento financiero (Cuadro No. 1). Sin embargo, el nivel de actividad de estas emisiones fue altamente errático, y se redujo fuertemente a partir de 1987, con la agudización de la inestabilidad macroeconómica. En promedio, las emisiones de valores mediante oferta pública representaron cerca del 1% de la liquidez del sistema financiero durante la segunda mitad de los ochenta (Cuadro No. 1).

La escasa actividad mostrada por las emisiones de valores mediante oferta pública contrastó con el elevado nivel de emisiones de deuda del sector público. Dichas

emisiones llegaron a representar el 65% y el 28% de la liquidez durante 1987 y 1988 (Cuadro No. 1). Las emisiones de deuda pública absorbieron un monto significativo de recursos que pudo haber sido destinado a financiar inversión privada.

Cuadro No. 1

**IMPORTANCIA RELATIVA DEL MERCADO PRIMARIO DE
VALORES (1980-1996)**
(miles de dólares)*

Años	Relación porcentual con la liquidez (%)	
	Oferta pública	Emisiones sector público
1980	-	6.88
1981	-	11.35
1982	-	1.40
1983	-	6.43
1984	0.07	3.58
1985	1.13	8.12
1986	2.39	2.60
1987	1.84	6.91
1988	1.11	64.51
1989	1.21	28.09
1990	0.46	6.92
1991	2.43	0.06
1992	2.33	0.05
1993	1.39	-
1994	2.89	-
1995	3.51	-
1996	4.85	-
1997		

(*) Valorización al tipo de cambio promedio anual del mercado informal.

Fuente: CONASEV

2. La reforma del mercado de capitales de 1991

El programa de estabilización y de reformas estructurales que se puso en marcha en 1991 tuvo como principal objetivo sentar las bases para el crecimiento sostenido de la economía sobre la base de la inversión privada. Uno de los aspectos centrales para lograr este objetivo era contar con un mercado de capitales eficiente, que otorgara confianza al ahorro del público y que canalizara sus excedentes hacia las actividades de mayor valor económico. Se requería un mercado de capitales que intermediara estos recursos eficientemente, financiando proyectos de inversión con adecuados niveles de rentabilidad para el riesgo asumido. En este sentido, una de las prioridades del progra-

ma económico fue emprender una reforma integral del sistema financiero y del mercado de capitales.

La reforma del mercado de capitales se inició en noviembre de 1991 con la promulgación del Decreto Legislativo No. 755 –Ley del Mercado de Valores–. Los principales objetivos de esta ley fueron los siguientes: i) desarrollar alternativas de financiamiento distintas al crédito de la banca comercial, que elevaran el nivel de competencia en el mercado financiero; ii) ampliar la oferta disponible de instrumentos financieros para que los ahorristas pudieran diversificar más eficientemente sus inversiones, y iii) elevar la liquidez del mercado de valores.

Para el logro de estos objetivos era necesario establecer un marco normativo que otorgara confianza a los inversionistas nacionales y extranjeros en la transparencia del mercado y de sus instituciones y, promoviera una mayor fluidez y eficiencia en su funcionamiento. La injerencia estatal en la conducción de la bolsa y la protección que tenían los intermediarios frente a la competencia afectaban la eficiencia y competitividad que requerían tener las instituciones fundamentales del mercado.

La reforma de 1991 se concentró en modificar los aspectos centrales de la normatividad del mercado de valores. Los aspectos principales de la reforma emprendida fueron los siguientes:

- i) Se otorgó libertad a las bolsas de valores para elegir a sus propios directores y a su presidente.
- ii) Se eliminó el "cautiverio bursátil", con lo cual se permitió la ejecución de operaciones fuera de bolsa, sin la necesidad de la participación de Sociedades Agentes de Bolsa¹.
- iii) Se eliminaron las "barreras de acceso" a las actividades de intermediación bursátil.
- iv) Se liberalizaron los aranceles y tarifas cobradas por los intermediarios bursátiles, eliminándose los acuerdos para fijar estos precios.
- v) Se permitió la participación de los bancos y de las entidades financieras en la intermediación bursátil a través de subsidiarias y departamentos diferenciados del resto de sus actividades, respectivamente.
- vi) Se estableció un patrimonio mínimo para las Sociedades Agentes de Bolsa (SAB) y se exigió su constitución como sociedades anónimas.
- vii) Se estableció el principio de "reserva bursátil" para garantizar un adecuado manejo de la información sobre valores.
- viii) Se reguló el uso de la "información privilegiada" sobre los emisores².

1. En la práctica, continuó existiendo cierto nivel de "cautiverio bursátil" pues las operaciones en rueda de bolsa son las únicas que gozan de la exoneración al Impuesto a la Renta por ganancias de capital.

- ix) Fueron creadas las instituciones de compensación y liquidación de valores, cuyo propósito es encargarse del registro, custodia, compensación, liquidación y transferencia de valores.
- x) Se reguló por primera vez el funcionamiento de los fondos mutuos de inversión y de sus sociedades administradoras.
- xi) Se estableció el sistema privado de clasificación de riesgo para los valores de oferta pública;
- xii) Se estableció la obligatoriedad para las empresas de informar al mercado los hechos de importancia que pudieran afectar el comportamiento de los precios de sus valores.
- xiii) Se creó el Registro Público de Valores e Intermediarios para que los inversionistas tuvieran acceso a la información de importancia revelada por los emisores de valores.

Estas reformas tuvieron un impacto importante en el funcionamiento del mercado de valores. La privatización de la dirección de la bolsa otorgó mayor dinamismo y eficiencia a su funcionamiento, y permitió un mayor nivel de participación de los agentes con conocimientos y experiencia sobre el mercado en la toma de decisiones de la institución. Asimismo, otorgó mayor independencia a la bolsa respecto de las decisiones políticas, lo cual contribuyó a fortalecer la confianza de los inversionistas en la transparencia del funcionamiento del mercado.

La eliminación de las "barreras de acceso" a las actividades de intermediación bursátil y la liberalización de los aranceles y tarifas cobradas por los intermediarios generaron un mayor nivel de competencia en este mercado. El ingreso de los bancos a esta actividad mejoró la calidad y variedad de los servicios de intermediación. El mayor respaldo patrimonial de estas instituciones permitió también aumentar la confianza de los inversionistas en el mercado. Igualmente, las normas referidas al fortalecimiento patrimonial de los intermediarios y a su constitución como sociedades anónimas, promovieron el surgimiento de entidades no vinculadas a empresas bancarias comprometidas con el crecimiento de largo plazo del mercado. Sobre la base de su conocimiento del mercado y un servicio más personalizado, estos intermediarios bursátiles pudieron competir con las entidades bancarias en algunos segmentos del mismo.

Asimismo, las normas sobre "reserva bursátil", uso de la "información privilegiada", y revelación al mercado de "hechos de importancia", crearon gradualmente una mayor transparencia en la información que se difunde en el mercado para una adecuada formación de precios. La creación de un sistema privado de clasificación de

2. La información privilegiada es aquella información proveniente del emisor respecto a sus valores, que no es de conocimiento público y cuya difusión al mercado podría influir en la cotización de un valor.

riesgos contribuyó a que los inversionistas pudieran contar con mejores elementos de juicio para la toma de sus decisiones.

3. *La reforma de 1996*

En 1996 se hizo evidente la necesidad de introducir una "segunda generación" de reformas de mercado que profundizara los avances logrados en el programa económico hasta esa fecha. En el caso del mercado de valores, las innovaciones financieras que se habían producido en los mercados internacionales durante los últimos 5 años, conjuntamente con la necesidad de seguir dotando de mayor flexibilidad a las instituciones del mercado de valores así como de mayor seguridad y confianza a los inversionistas, hicieron necesaria la expedición de una nueva Ley del Mercado de Valores -Decreto Legislativo No. 861.

Las modificaciones más importantes que se introdujeron en la normatividad del mercado durante la reforma de 1996 fueron las siguientes:

- i) Se legisló por primera vez las operaciones de "titulización" de activos (*securitization*).
- ii) Se introdujo la legislación sobre fondos de inversión.
- iii) Se flexibilizó el régimen de inversiones de los fondos mutuos y las normas de su funcionamiento.
- iv) Se legisló por primera vez los papeles comerciales e instrumentos de corto plazo.
- v) Se introdujo la posibilidad de solicitar la autorización para los programas de emisión de valores.
- vi) Se establecieron procedimientos expeditivos para la inscripción de los valores emitidos por empresas con buenos antecedentes en el cumplimiento de sus obligaciones de información al mercado.
- vii) Se introdujo el concepto de "autorregulación" de las bolsas de valores.
- viii) Se eliminó la exigencia legal de clasificar el riesgo de las acciones.
- ix) Se independizó a las instituciones de compensación y liquidación de valores de las bolsas de valores.
- x) Se introdujeron normas más estrictas para sancionar el uso de la información privilegiada.
- xi) Se continuaron fortaleciendo los requisitos de patrimonio mínimo de las Sociedades Agentes de Bolsa.
- xii) Se introdujo la posibilidad de que empresas establecidas en el exterior pudieran emitir valores de oferta pública en el país.

Estas reformas permitieron introducir nuevos instrumentos financieros y mecanismos de inversión, que gradualmente empezaron a tener dinamismo en el mercado. La legislación sobre "titulización" de activos es un mecanismo que ha estado siendo utilizado para dar mayor liquidez a los activos de más larga maduración de instituciones financieras. Mediante esta transacción se separan los activos "titulizados" de los otros activos de la institución, transfiriéndolos a un patrimonio autónomo, y emitiendo obligaciones contra la cartera de activos transferidos de manera que sean atractivos para los inversionistas institucionales.

De igual forma, los fondos de inversión son vehículos especiales con mayor flexibilidad para invertir sus recursos, que están siendo utilizados para financiar proyectos de inversión de más larga maduración. A diferencia de los fondos mutuos, estos fondos han sido empleados en otros países para financiar inversiones menos líquidas en sectores como la agricultura, en recursos forestales, y en la construcción y administración de infraestructura privada (carreteras, puertos, etc.). Se espera que en el futuro los fondos de inversión adquieran cada vez mayor importancia a medida que se vaya desarrollando la inversión privada en estas actividades. La reforma incluyó también la incorporación a la normatividad del mercado de los papeles comerciales -instrumentos financieros emitidos a plazos inferiores a un año- y los bonos convertibles en acciones.

La regulación de estos mecanismos de inversión ha contribuido a crear nuevas alternativas de financiamiento para las empresas. Es de esperar que a medida que las regulaciones de inversión de las AFP se flexibilicen, estos instrumentos financieros adquieran cada vez mayor importancia en el financiamiento de las empresas.

Asimismo, a través de la creación de los programas de emisión, la nueva legislación del mercado de valores otorgó a los emisores flexibilidad para decidir el momento oportuno para la emisión de los valores que conforman un programa de emisión, sin necesidad de tener que efectuar los trámites establecidos en la legislación para cada emisión del programa. Con la finalidad de agilizar el procedimiento de inscripción de valores de oferta pública, se estableció también un procedimiento expeditivo de inscripción de valores ante CONASEV para los emisores que muestren buenos antecedentes en el cumplimiento de las normas del mercado de valores.

Otra de las innovaciones introducidas por la nueva legislación fue el concepto de "autorregulación" de las bolsas de valores. De acuerdo con el Decreto Legislativo No. 861, las bolsas son responsables de reglamentar su actividad y la de sus asociados. CONASEV está facultada a delegar en la bolsa algunas de las funciones de supervisión que la ley le confiere respecto de las Sociedades Agentes de Bolsa y de los valores emitidos mediante oferta pública. El concepto de "autorregulación" permite a CONASEV asumir un rol de supervisión de "segundo piso", trasladando ciertas funciones a las instituciones que representan a los participantes del mercado. La "autorregulación" permitirá también a la bolsa de valores y a los intermediarios asumir un rol más activo en la definición de los reglamentos de la legislación del mercado de

valores, lo que contribuirá a incorporar la visión de los participantes en el mercado en las regulaciones.

Por otro lado, para otorgar independencia a las actividades de compensación y liquidación de valores de la negociación de los mismos, y facilitar un mayor grado de especialización de funciones, se independizó a la Institución de Compensación y Liquidación de Valores de la Bolsas de Valores. Con el fin de facilitar la coordinación entre ambas entidades se permitió a las bolsas tener una participación accionaria de hasta 20% en su capital. Esta medida estuvo orientada también a promover la participación en las Instituciones de Compensación y Liquidación de Valores de otros agentes interesados en su desarrollo -como por ejemplo los emisores de valores- en el patrimonio de esta última. Para facilitar su acceso a los capitales, la ley autorizó a estas entidades a organizarse como sociedades anónimas.

Estas reformas fueron complementadas con una reestructuración del órgano regulador orientada a otorgar gradualmente una mayor importancia a la “autorregulación” de las bolsas de valores y a requerir de CONASEV una mayor interrelación con el mercado. Asimismo, el órgano regulador simplificó una serie de trámites administrativos y fue eliminando gradualmente contribuciones que constituían un sobrecosto para la actividad privada. CONASEV fue una de las primeras instituciones públicas en firmar un convenio de gestión con la Oficina de Instituciones y Organismos del Estado (OIOE), mediante el cual se comprometió al logro de metas anuales en materia de productividad y eficiencia, a través de un experimento piloto para impulsar una reforma gradual de las instituciones del Estado.

Por otro lado, en 1998, la BVL recibió el calificativo de “bolsa S” de parte del “New York Stock Exchange” (NYSE). Esta calificación permitirá que los “Qualified Institutional Investors” (QUIBs) puedan invertir directamente en la BVL. Ello, sumado al Convenio celebrado entre CAVALI y la institución de compensación de valores de dicha bolsa, permitirá que se puedan transar valores en la BVL de las principales empresas inscritas en el NYSE. De esta forma, se facilitará la diversificación internacional del portafolio de inversiones de los inversionistas nacionales. Es de esperar que las AFP puedan utilizar este mecanismo para diversificar internacionalmente sus inversiones en acciones y bonos de empresas de primer nivel, y mejorar así la rentabilidad y el riesgo de su cartera de inversiones.

De otro lado, a fines de 1999, se promulgó la Ley No. 27028, por la cual las acciones de trabajo creadas durante la década de los setenta fueron sustituidas por acciones de inversión, y se adoptaron medidas para proteger a los titulares de estas acciones de arbitrariedades en el caso de fusiones y adquisiciones.

4. *Los efectos de la reforma*

La reforma ha tenido importantes efectos en el funcionamiento del mercado de capitales y en el volumen de recursos intermediados. Los montos negociados en bolsa crecieron de US\$764 millones en 1990 a US\$12,131 y a US\$7,736 millones en 1997 y 1998, respectivamente (Cuadro No. 2). Durante este período, el monto negociado en la rueda de bolsa aumentó de US\$162 millones a US\$6,780 y US\$4,360 millones en 1997 y 1998, respectivamente. Asimismo, el movimiento de la mesa de negociaciones se elevó de US\$600 millones a US\$5,350 y US\$3,380 millones en 1997 y 1998.

Cuadro No. 2

**MONTO NEGOCIADO EN LA BOLSA DE VALORES DE LIMA:
1990-1998**
(millones de dólares)

Años	Segmento de bolsa		Total Monto negociado
	Rueda	Mesa	
	Monto negociado	Monto negociado	
1990	161.68	602.09	763.77
1991	227.51	401.90	629.41
1992	556.70	189.12	745.82
1993	1,933.40	90.34	2,023.74
1994	3,747.36	370.48	4,117.84
1995	4,782.35	528.43	5,310.78
1996	5,066.44	3,428.05	8,494.49
1997	6,779.00	5,352.30	12,131.30
1998	4,357.80	3,378.50	7,736.30

Fuente: Bolsa de Valores de Lima.

Desde la reforma de 1991 se ha registrado un crecimiento importante de las emisiones en el mercado primario de valores. Las ofertas públicas primarias han aumentado de US\$10 millones en 1990 a cerca de US\$1,100 millones en 1998 (Cuadro No. 3). Dicho crecimiento se ha basado fundamentalmente en la emisión de valores de renta fija. En particular, las emisiones de bonos de arrendamiento financiero, bonos corporativos y bonos subordinados han mostrado un importante dinamismo durante este período. Las emisiones de bonos respaldados por operaciones de titulación de activos –operación que fue regulada durante la última modificación a la legislación del mercado de valores a fines de 1996- han empezado también a experimentar cierto dinamismo.

Una muestra del dinamismo mostrado por el mercado de renta fija es que el número de bonos inscritos en la mesa de negociación de la bolsa de valores se ha

incrementado de 35 a 235 entre 1993 y 1998, y los volúmenes promedio diarios negociados de US\$300 mil a US\$15 millones.

Cuadro No. 3

EMISIONES DE VALORES POR OFERTA PÚBLICA (miles de dólares)

Años	Acciones	Bonos	Obligaciones de Corto plazo	Totales
1990	0	9,472	0	9,472
1991	0	104,920	0	104,920
1992	775	108,000	0	108,775
1993	2,973	76,000	0	78,973
1994	0	243,110	0	243,110
1995	0	362,130	0	362,130
1996	14,937	595,773	20,416	631,126

Fuente: CONASEV.

Como consecuencia de estas reformas y de las perspectivas favorables de crecimiento de la economía peruana, la capitalización bursátil creció de US\$812 millones a US\$17,383 millones y US\$11,035 millones en 1997 y 1998, respectivamente (Cuadro No. 4). La capitalización bursátil se elevó de aproximadamente el 7% del PBI al 30% del PBI. Asimismo, entre 1990 y 1998, el Índice General Bursátil registró una rentabilidad real anualizada de 40%, superior al promedio registrado por la mayoría de economías emergentes.

La participación de los inversionistas extranjeros en el mercado bursátil se elevó considerablemente durante esta década. Así, el porcentaje del valor de las tenencias de CAVALI correspondiente a inversionistas extranjeros se elevó de menos de 5% en el año 1990 a 50% en 1997 y 44% en 1998 (Cuadro No. 4). Dicho porcentaje ha venido reduciéndose durante los dos últimos años a causa de la crisis financiera internacional pero se mantiene en niveles cercanos al 50%.

Asimismo, durante los últimos años se ha estado desarrollando una industria de fondos mutuos de inversión en valores. El patrimonio administrado por las sociedades administradoras de fondos mutuos ha crecido sustancialmente durante los últimos 5 años; se ha elevado de un nivel de cerca de US\$3 millones en 1993 a US\$630 millones en 1997 y US\$370 millones en 1998 (Cuadro No. 4). El número de partícipes en dichos fondos creció de 600 a 17,650 en 1997 y 15,615 en 1998.

Cuadro No. 4

INDICADORES DEL MERCADO DE VALORES PERUANO

Indicador	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Mercado secundario									
Capitalización Bursátil (Mlls US\$)	812.2	1,117.9	2,629.8	5,084.4	8,162.4	11,696.1	13,842.2	17,383.0	11,035.3
% Valoriz.Tenencias de No Residentes en CAVALI	n.d.	n.d.	5.62	55.58	63.39	60.15	57.90	49.22	44.14
Participación Títulos Desmaterializados en CAVALI (%)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	23.89	39.02	42.88	44.91
Fondos mutuos de inversión en valores									
Patrimonio Administrado (Mlls.US\$)	n.c.	n.c.	n.c.	3.4	1.5	5.4	139.7	634.9	365.3
Invertido en Depósitos de Ahorro/Plazo (%)	n.c.	n.c.	n.c.	-	-	4.5	20.1	21.9	15.5
Invertido en Títulos de Renta Fija (%)	n.c.	n.c.	n.c.	-	24.2	21.1	77.3	76.3	83.1
Invertido en Títulos de Renta Variable (%)	n.c.	n.c.	n.c.	100.0	75.8	74.4	2.6	1.8	1.4
Número de Participes	n.c.	n.c.	n.c.	601.0	410.0	941.0	4,721.0	17,650.0	15,615.0
Número de Fondos	n.c.	n.c.	n.c.	2.0	2.0	3.0	9.0	13.0	19.0
Variación Índice de US\$ de Fondos Mutuos (%)	n.c.	n.c.	n.c.	-	4.5	(20.5)	6.2	8.0	(1.5)

Fuente: BVL.

5. La crisis internacional

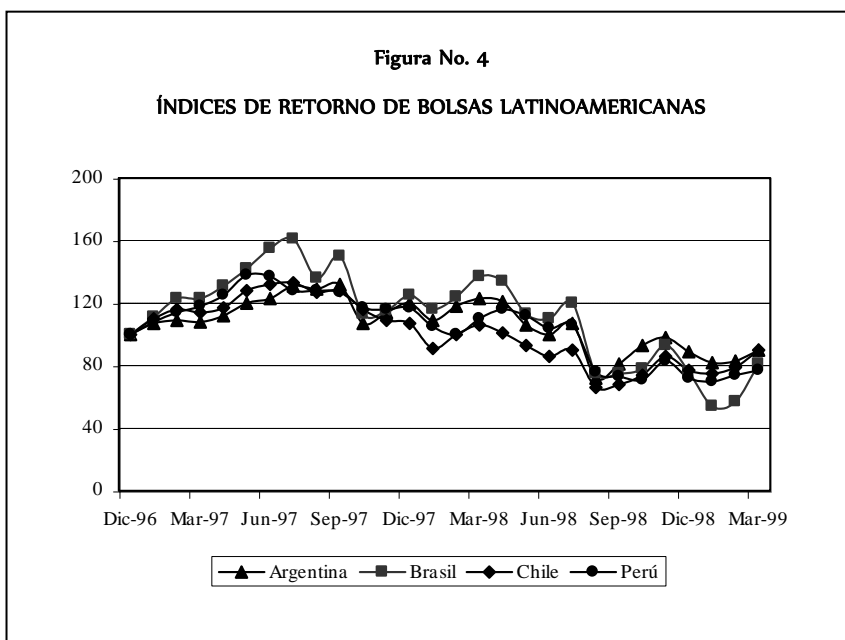
Desde fines de 1997, la economía mundial se ha visto severamente golpeada por la crisis que afectó a las economías asiáticas y que posteriormente se difundió a otras economías emergentes. El surgimiento de la crisis asiática tuvo un impacto negativo en la percepción de riesgo de los inversionistas en los mercados emergentes, lo que generó una reducción significativa en el flujo de capitales hacia estas economías. La contracción en la demanda mundial provocada por esta crisis afectó también a las exportaciones provenientes de las economías emergentes, lo que agudizó la gravedad de la crisis financiera que enfrentaban.

En este entorno de inestabilidad económica, otras economías emergentes que mostraban fragilidad en sus equilibrios macroeconómicos enfrentaron crisis de confianza por parte de los inversionistas. Éste fue el caso de la economía rusa que, en agosto de 1998, tuvo que declarar una moratoria en el pago de su deuda pública. Asimismo, la

economía brasileña tuvo que realizar ajustes a su programa macroeconómico para mantener la confianza de los inversionistas.

La crisis financiera se difundió, con mayor o menor intensidad, al resto de economías emergentes, en función de la solidez de sus fundamentos macroeconómicos. En el caso del Perú, el ingreso de capitales se vio afectado por la pérdida de confianza de los inversionistas que afectó a todas las economías emergentes, y por la percepción de un cierto “agotamiento” en el gobierno en relación a la profundización de las reformas de mercado iniciadas a principios de la década.

Estos eventos provocaron una marcada reducción en los principales indicadores de los mercados bursátiles de estas economías. Según se observa en la Figura No. 4, la rentabilidad de las principales bolsas latinoamericanas se redujo desde el surgimiento de la crisis asiática. Durante el segundo semestre de 1997, la rentabilidad del mercado peruano fue de -8.8% y -38.1%.



Durante los últimos meses se ha observado una recuperación de la confianza de los inversionistas en las economías emergentes. La mayor parte de economías latinoamericanas han registrado alzas significativas, lideradas por México, Argentina y Chile. En el caso del Perú, este año se ha observado una recuperación de la bolsa, habiéndose registrado una rentabilidad de 18.9% durante los primeros 4 meses de 1999. Es de esperar que esta tendencia se acentúe en los próximos meses en la medida que el gobierno

muestre una voluntad de mantener la disciplina fiscal que ha caracterizado al programa económico, y continuar profundizando las reformas de mercado.

6. *Las razones del éxito*

A pesar de la contracción experimentada por los principales indicadores bursátiles luego del surgimiento de la crisis asiática, es indudable que el mercado de valores peruano ha experimentado un importante desarrollo durante la década de los noventa. Dicho desarrollo es un reflejo de la estabilidad económica alcanzada durante este período y de las importantes oportunidades de inversión que se presentaron para el sector privado con las reformas de mercado. La estabilidad económica y la pacificación del país contribuyeron a una reducción significativa del riesgo país, que se tradujo en una mayor inversión en el mercado de capitales. En particular, la apertura de la cuenta de capitales, la adopción de un régimen de tipo de cambio flexible y las normas de promoción de la inversión extranjera y privada, otorgaron confianza a los inversionistas sobre el entorno en el que se desenvolvería la economía peruana en los próximos años.

La mayor inversión y crecimiento económico generaron un incremento de la demanda por recursos financieros, parte de la cual fue satisfecha mediante emisiones de valores en el mercado de capitales. Los fondos privados de pensiones jugaron un rol importante en este proceso, pues canalizaron recursos para el financiamiento de estas inversiones.

La reforma efectuada en el mercado de capitales contribuyó al surgimiento de nuevas alternativas de financiamiento/inversión y al dinamismo observado en el mercado. La reforma de 1991 estableció el marco básico en el que operó el mercado de capitales en la presente década. La privatización de la bolsa de valores, la eliminación de las “barreras de entrada” al mercado de intermediación bursátil, y el ingreso de las empresas bancarias a esta actividad contribuyeron a otorgar mayor eficiencia y competitividad al mercado de valores. Asimismo, las normas sobre requisitos patrimoniales y transparencia en el uso de la información contribuyeron a mejorar la confianza de los inversionistas en el mercado.

La reforma de 1996 contribuyó a incorporar a la legislación del mercado de valores las últimas innovaciones que se habían producido internacionalmente, y a otorgar a los emisores mayor flexibilidad para estructurar sus emisiones de acuerdo con las necesidades del mercado. La nueva normatividad permitió que se corrigiera una serie de deficiencias que se había identificado en el marco normativo durante la primera etapa de la reforma, y se efectuaran precisiones al mismo. El nuevo marco normativo fortaleció también las normas sobre transparencia en el uso de la información y los requisitos patrimoniales para ejercer actividades de intermediación. La introducción del concepto de “autorregulación” de las bolsas permitirá una mayor

coordinación entre el organismo regulatorio y la bolsa de valores en la definición de los reglamentos que rigen el funcionamiento del mercado.

Asimismo, la reforma gradual que experimentó el órgano regulador y la simplificación de los trámites para la emisión de valores contribuyeron también a mejorar el funcionamiento del sector.

7. La agenda pendiente

Aún cuando se han registrado avances importantes, el surgimiento de la crisis financiera internacional puso en evidencia la existencia de problemas en las regulaciones del mercado que deben corregirse. En particular, se observaron problemas en la falta de reglas claras que regularan el funcionamiento de las operaciones de reporte y doble contado a plazo, operaciones que habían adquirido dinamismo durante los últimos años. Asimismo, la falta de un fondo de contingencia en las instituciones de compensación y liquidación de valores que cubra los riesgos a que están expuestas las partes en la liquidación de operaciones, otorga un mayor riesgo a las operaciones bursátiles, y podría generar dificultades en la cadena de pagos³. Los problemas que se registraron en la valorización de las inversiones de renta fija de menor liquidez de los fondos mutuos pusieron también en evidencia la necesidad de revisar sus regulaciones.

Igualmente, es indispensable mejorar la coordinación entre la CONASEV, la Superintendencia de AFP y la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS). La estrecha interrelación existente entre las instituciones que operan en los ámbitos de regulación de estas instituciones exige un mayor intercambio de información y coordinación entre estas entidades. La falta de coordinación entre las mismas hace que muchas veces se pierda información valiosa para la regulación de estos mercados. Asimismo, la ausencia de criterios comunes lleva a que muchas veces se establezcan distintos requisitos para una misma operación, y que se dupliquen los procedimientos o que las normas establecidas por una de ellas no tengan mayores efectos en el mercado porque dependan de regulaciones que deba expedir la otra agencia regulatoria.

En este sentido, una alternativa que debe ser evaluada es la fusión de CONASEV, la SAFF y la SBS. Su integración permitiría mejorar significativamente la eficiencia en el uso de la información de cada mercado, uniformar criterios aplicables a operaciones que están sujetas a la regulación de las tres instituciones, y reducir los costos de la supervisión del mercado de capitales. Debido a la creciente importancia

3. Este tipo de fondos tiene una mayor justificación en el mercado de valores debido a que en las transacciones en este mercado se desconoce a la contraparte. En este sentido, no se presentan los problemas de "riesgo moral" que generalmente aparecen en los mercados financieros con los fondos de garantía.

que continuarán teniendo los bancos en un sistema de banca "universal", la SBS debiera ser quien lidere esta fusión.

De igual forma, es necesario continuar mejorando la calidad de la información al mercado. Invertir en el mercado de capitales significa asumir riesgos. El rol de las agencias regulatorias y de una bolsa de valores "autorregulada" debe consistir en procurar que se ponga al alcance de los inversionistas la información sobre el mercado y las empresas que éstos requieran para una toma de decisiones bien informada.

Se deben fortalecer mecanismos que permitan evitar que los riesgos no sistémicos puedan propagarse al resto del mercado por dificultades en la cadena de pagos. En este sentido es indispensable fortalecer a CAVALI, para contar con un sistema seguros de liquidación de operaciones. Las dificultades que ha enfrentado esta entidad para implementar un sistema de compensación y liquidación de valores independiente de la bolsa, ha hecho evidente la necesidad de otorgarle una estructura organizativa más ejecutiva y ágil, con un directorio compuesto por un menor número de miembros, que sea capaz de adoptar decisiones y ejecutarlas.

Por otro lado, es necesario continuar profundizando las reformas efectuadas en el mercado, dotando a las instituciones de mayor flexibilidad para operar en un mercado de capitales integrado al mundo. En este sentido, es importante otorgar a las bolsas de valores la posibilidad de organizarse como sociedad anónima e incorporar como accionistas a inversionistas. La estructura organizativa más flexible que caracteriza a este tipo de sociedad le permitirá captar capitales para financiar sus programas de inversión y atraer inversionistas que puedan ofrecerle *know-how* tecnológico en áreas que requiera desarrollar. Bajo la nueva estructura debería permitirse que las Sociedades Agentes de Bolsa tengan la opción de elegir si es que participan o no en el accionariado de la bolsa.

Asimismo, debe impulsarse la internacionalización de la Bolsa de Valores de Lima. Los avances logrados por esta institución y el calificativo de "bolsa S" recibido de la NYSE otorgan al país la oportunidad de convertirse gradualmente en un centro financiero regional. De mantenerse la solidez de los fundamentos macroeconómicos y profundizarse el programa de reformas, la BVL podría asumir gradualmente el rol de centro para las inversiones en empresas inscritas en la región y, a su vez, facilitar a los inversionistas de la región sus inversiones en otras bolsas del mundo. Ello contribuiría a la diversificación internacional del portafolio de los inversionistas nacionales y ayudaría a mejorar la capacidad de enfrentar crisis específicas a la economía peruana.

12. La reforma del sistema privado de pensiones

Italo Muñoz

Una de las principales reformas implementadas durante la presente década fue la creación del Sistema Privado de Pensiones (SPP). Este sistema, basado en cuentas individuales de capitalización, otorgó a los trabajadores una alternativa al Sistema Nacional de Pensiones, que se encontraba al borde del colapso financiero.

El SPP ha generado indudables beneficios para la economía peruana. En particular, ha contribuido al desarrollo del mercado de capitales y al fortalecimiento del ahorro interno, pues ha creado una masa importante de recursos de mediano y largo plazo que están siendo utilizados para financiar la inversión privada y la expansión de nuestra economía. Asimismo, al invertirse los fondos en instrumentos rentables y seguros, los aportantes tienen una mayor confianza de que, al momento de su jubilación, recibirán una pensión razonable, ligada a las aportaciones que efectuaron durante su vida laboral.

Sin embargo, es indudable que para lograr su consolidación el SPP requiere una mayor penetración en el mercado laboral, en particular en el segmento de trabajadores independientes e informales. Por otro lado, existe la necesidad de corregir una serie de normas que contribuyen a encarecer los costos del sistema. A continuación se describen la reforma del sistema de pensiones, los principales logros alcanzados y la agenda de reformas pendiente en este sector.

1. El Sistema Nacional de Pensiones

El Sistema Nacional de Pensiones (SNP) se creó en 1973 con la finalidad de unificar bajo un solo régimen previsional a los principales regímenes de pensiones existentes para la actividad laboral pública y privada¹. El SNP resultó de la fusión de la Caja Nacional de Seguro Social (de los obreros), el Seguro Social del Empleado y el Fondo Especial de Jubilación de los Empleados Particulares. Inicialmente, el SNP estuvo a cargo del Seguro Social del Perú y, a partir de 1980, del Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS).

De acuerdo con la ley de creación del SNP, éste era un régimen de capitalización colectiva, que debía ser complementado con los aportes de los afiliados activos

1. La incorporación al SNP era obligatoria para todos los trabajadores del régimen laboral de la actividad privada y para todos los servidores y funcionarios públicos que se incorporaron a la fuerza laboral con posterioridad al 11 de julio de 1962.

para otorgar una adecuada pensión de jubilación a sus aportantes. No obstante, un conjunto de problemas en su manejo determinaron que el SNP se transformara con el tiempo en un sistema de reparto, con una creciente incapacidad de asegurar un nivel de pensiones razonable para los aportantes.

En primer lugar, las distintas administraciones implementaron una inadecuada política de administración de reservas e inversiones que generó una escasa rentabilidad real de los recursos, que incluso fue negativa durante diversos períodos. El IPSS invirtió los recursos de los aportantes en activos de escasa rentabilidad, muchas veces motivado por los beneficios políticos inmediatos de estas inversiones. En segundo lugar, el Estado peruano, que desde la década de los 70 se convirtió en el principal empleador en el país, incumplió continuamente los aportes que debía efectuar al SNP por sus trabajadores activos, debido a la precaria situación fiscal y al desorden en el manejo de sus finanzas. Adicionalmente, los recursos aportados al SNP fueron utilizados para financiar la ampliación de la cobertura de los servicios de salud del IPSS, sobre todo a segmentos de la población que no contribuían al sostenimiento del SNP.

De esta forma, debido al incumplimiento en el pago de los aportes, sobre todo del Estado, y a la escasa rentabilidad de los fondos que administraba, el SNP se fue convirtiendo gradualmente en un sistema de reparto, en el que los aportes de los trabajadores activos se utilizaban para pagar las pensiones de los jubilados del sistema. Como en todo régimen de reparto, la situación financiera del sistema pasó a depender del crecimiento de la fuerza laboral aportante y de la población con derecho a pensión, así como del nivel de pensiones establecido por los gobiernos con el fin de obtener réditos políticos.

Durante la primera mitad de la década de los ochenta, el SNP empezó a mostrar claros síntomas de debilidad financiera. Como consecuencia de la crisis económica y la ausencia de un entorno económico que promoviera la inversión y el crecimiento, las tasas de desempleo y subempleo se elevaron considerablemente en el país, con lo cual se redujo el número de aportantes al sistema. Al mismo tiempo, el número de jubilados continuó aumentando, en parte debido a las laxas políticas de jubilación adoptadas. Así, por ejemplo, la normatividad legal autorizaba a los trabajadores a jubilarse, con derecho a obtener una pensión, a partir de los 50 años de edad.

Estos beneficios laborales, conjuntamente con la baja rentabilidad de las inversiones de los aportes, contribuyeron a agudizar los problemas de financiamiento del sistema previsional. Ello generó un entorno caracterizado por bajas pensiones, alta incertidumbre en el valor de las mismas –debido a su dependencia de factores administrativos y políticos– y carencia de mecanismos de financiamiento que permitieran al sistema ser sostenible en el mediano y largo plazo.

De acuerdo con el sistema de capitalización social previsto en la ley de creación del SNP, los aportes del trabajador y del empleador debían sustentar la viabilidad financiera del sistema y reajustarse en función de estudios actuariales, en caso de ser necesario. Sin embargo, a pesar del creciente desequilibrio financiero del SNP, estos

reajustes en las tasas de aportación nunca se efectuaron, debido al temor y la falta de seriedad de los gobiernos para enfrentar el costo político de dichos reajustes.

2. *El Sistema Privado de Pensiones*

2.1 Aspectos generales

A inicios de la década de los noventa, el SNP se encontraba al borde del colapso financiero. Como consecuencia de la hiperinflación y la distorsión de precios relativos, el valor real de sus activos había descendido notablemente. Al mismo tiempo, las obligaciones del sistema se habían expandido considerablemente debido a las políticas de ampliación de la cobertura del sistema adoptadas durante la década de los ochenta. En este contexto, el gobierno del presidente Fujimori decidió reformar el SNP, a través de un sistema de capitalización individual administrado por entidades privadas especializadas, similar al que se había creado en Chile en la década de los ochenta.

La creación del Sistema Privado de Pensiones (SPP), en junio de 1993, tuvo tres objetivos principales. El primero de ellos fue establecer un sistema previsional sólido, que permitiera a los trabajadores disponer de pensiones razonables en el momento de su jubilación, las cuales estuvieran vinculadas con el nivel de las aportaciones efectuadas por el trabajador durante su vida laboral. En segundo lugar, al generar una masa considerable de recursos por invertir, el nuevo sistema debía contribuir al desarrollo del mercado de capitales y a incrementar la eficiencia en la intermediación del ahorro interno. Por último, el sistema de capitalización individual buscaba eliminar la ineficiencia en el uso de recursos generada por el sistema de reparto del SNP.

La Ley del SPP, promulgada en diciembre de 1992, tomó como base el modelo chileno de capitalización individual. Este esquema de capitalización se basa en cuentas individuales, que forman parte de un fondo de propósito exclusivo, en las que se acumula los aportes del trabajador activo y el rendimiento obtenido por la inversión de estos recursos. La pensión de jubilación del trabajador depende del valor de la cuenta individual en el momento de la jubilación y está directamente relacionada con el monto de sus aportaciones y de la rentabilidad de las inversiones del fondo.

A continuación se describen brevemente los aspectos más importantes del Sistema Privado de Pensiones establecido en el Perú.

2.1.1 Las Administradoras de Fondos de Pensiones

Los fondos de pensiones deben ser administrados por Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs) que deben constituirse como sociedades anónimas de pro-

pósito exclusivo. Estas administradoras deben contar con un capital social mínimo, que se actualiza sobre la base de la evolución del IPC y de acuerdo con los requerimientos de su operaciones.

La composición del accionariado de las AFP cuenta con algunas restricciones. Así, no pueden participar directa o indirectamente en una AFP las empresas del sistema financiero, el IPSS, las clasificadoras de riesgo, otras AFP, los accionistas de otra AFP con participación superior al 3% y los agentes de intermediación financiera.

Los ingresos de las AFP por la prestación de sus servicios están compuestos, principalmente, por una comisión porcentual sobre la remuneración asegurable del afiliado², la cual es establecida por cada administradora y regulada por la Superintendencia de Administradores de Fondos de Pensiones (SAFP). Adicionalmente, el afiliado y su empleador deben aportar una contribución que pasa a formar parte de la cuenta individual de capitalización del trabajador.

La afiliación a una AFP es voluntaria para todos los trabajadores dependientes o independientes. Los afiliados al SNP administrado por la ONP pueden optar por permanecer en él o trasladarse a una AFP. Asimismo, pueden elegir libremente la AFP a la que desean pertenecer al ingresar al sistema privado y tienen la posibilidad de cambiarse de AFP, sujeto a cumplir los requisitos establecidos por la legislación.³

2.1.2 Fondo de pensiones

El fondo de pensiones se encuentra conformado por la suma de cuentas individuales de los afiliados y no forma parte del patrimonio de la AFP. Su contabilidad se realiza independientemente de la administradora. Las cuentas de capitalización individual están conformadas por: i) los aportes obligatorios y voluntarios de los afiliados; ii) los intereses compensatorios y penalidades establecidas por los reglamentos (referidos principalmente a la fluctuación de la rentabilidad del fondo); iii) las transferencias efectuadas por concepto de los bonos de reconocimiento; iv) las ganancias de capital y rendimientos de las inversiones de las cuentas de capitalización; y, v) los montos correspondientes a las prestaciones de invalidez y sobrevivencia.

El fondo de pensiones es inembargable.

2.1.3 Aportes

En el caso de los trabajadores dependientes, los aportes al fondo están a cargo del trabajador, mientras que la retención y la respectiva transferencia a la AFP las

2. Es importante destacar que, hasta diciembre de 1996, los ingresos de las AFP contemplaban también una comisión fija. A partir de enero de 1997, dicha comisión fue derogada.

3. En noviembre de 1995 se reglamentó el traslado de los afiliados a otra AFP.

realiza el empleador. Tratándose de trabajadores independientes, éstos asumen la carga de los aportes así como la retención y la transferencia a la AFP.

Los aportes obligatorios de los trabajadores dependientes en la etapa inicial del sistema estuvieron constituidos por:

- 10% de su remuneración asegurable.
- Los porcentajes de la remuneración asegurable establecidos por las AFP para las prestaciones de invalidez y sobrevivencia y gastos de sepelio.
- 1% de la remuneración asegurable como contribución de solidaridad al IPSS.

En la etapa de lanzamiento del sistema, los aportes establecidos para los trabajadores dependientes afiliados a las AFP eran superiores a los establecidos para el IPSS. Con el fin de reducir esta diferencia, la legislación estableció un régimen mediante el cual la remuneración mensual de quienes se afiliaban al SPP se incrementaba de la siguiente manera:

- 10.23%, y desaparecía la obligación del empleador de aportar a otros sistemas de pensiones.
- 3% adicional sobre la remuneración incluido el incremento anterior.
- A opción del trabajador, la remuneración puede incrementarse en 9.72%, y desaparece la obligación del empleador de efectuar depósitos y provisión por compensación por tiempo de servicios.
- En el monto correspondiente al seguro de vida obligatorio, y desaparece la obligación del empleador de realizar el aporte para dicho fin.

2.1.4 Prestaciones

Los trabajadores afiliados al SPP reciben obligatoriamente las prestaciones de jubilación, invalidez y gastos de sepelio.

i) Prestaciones de Jubilación

Los afiliados pueden jubilarse a los 65 años de edad o anticipadamente. La jubilación anticipada sólo es posible si el valor de la cuenta acumulada por el afiliado es suficiente para que éste obtenga una pensión igual o superior al 50% del promedio de sus remuneraciones de los últimos 120 meses.

El jubilado o sus sobrevivientes pueden optar por cualquiera de las siguientes modalidades: retiro programado; renta vitalicia personal; renta vitalicia familiar y renta temporal con renta vitalicia diferida.

ii) Pensión de invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio

Los riesgos de invalidez, sobrevivencia y sepelio son administrados por las AFP o por compañías de seguros, y son prestados uniformemente por todas las entidades encargadas. En caso de que la AFP opte por la administración directa de estos riesgos, debe constituir un Fondo Complementario, conformado por los aportes que realicen los afiliados para estos fines, y administrar los riesgos de todos sus afiliados. En caso contrario, dicha función la realizará la compañía de seguros contratada directamente por la AFP.

2.1.5 Inversiones

Las inversiones de las AFP se efectúan únicamente en los valores establecidos en la ley, dentro de los límites porcentuales máximos consignados en la misma. Con la finalidad de otorgar cierta flexibilidad a las AFP con respecto a su política de inversiones, los límites establecidos en la ley de creación se han ido ampliando progresivamente a medida que han surgido nuevas alternativas de inversión en el mercado de capitales, como fondos mutuos, fondos de inversión, instrumentos respaldados con activos titulizados. Asimismo, recientemente se les ha autorizado a invertir en el exterior hasta el 1% del valor del fondo.

Los instrumentos de renta fija en que invierten las AFP, con excepción de los emitidos por el sector público, deben estar clasificados según su nivel de riesgo. Éste se determina en función de la solvencia y la solidez de los emisores, el riesgo de la industria, las garantías, los resguardos, la rentabilidad esperada y el nivel de liquidez.

Desde el inicio del sistema, la Secretaría Técnica de la Comisión Clasificadora de Inversiones de la SAFP evalúa los resultados de clasificación de riesgo de las empresas clasificadoras. El plazo de vigencia del Régimen Único para Clasificación Especial de los Instrumentos de Inversión, correspondiente a la clasificación otorgada por la Comisión Clasificadora de Inversiones de la SAFP, fue ampliado nuevamente en 1997, encontrándose vigente hasta la fecha.

2.1.6 Bonos de reconocimiento

Con el fin de reconocer a los trabajadores que aportaron al SNP el valor de dichas aportaciones, los trabajadores afiliados a estos sistemas, que hayan cotizado durante cuatro de los últimos seis meses antes de su traslado al SPP⁴ y, como mínimo, 48 meses dentro de los diez años previos, tienen derecho a un “bono de reconocimiento”, por el monto correspondiente a sus beneficios (monto y tiempo aportado).

Las características de los bonos de reconocimiento son las siguientes:

4. Anteriormente, el requisito era haber cotizado durante el total de los últimos seis meses antes del traslado al SPP.

- Son nominativos.
- Están denominados en moneda nacional y expresan un valor constante que se reajusta en función del Índice de Precios al Consumidor.
- Son garantizados por el Estado.
- Son redimibles en la fecha de jubilación del titular, hayan sido transferidos o no al afiliado. También, en caso de muerte, jubilación anticipada o declaración de invalidez total del mismo, si no han sido transferidos al afiliado.

Los bonos de reconocimiento pueden ser transferidos -a cambio de efectivo o títulos que reingresan a la cuenta de capitalización- por endoso del titular, a través de la AFP a la que está afiliado el trabajador.

El valor nominal del bono de reconocimiento se calcula mediante la siguiente fórmula:

$\text{Valor nominal} = (\text{Remuneración promedio mensual}) * (\# \text{ meses reconocidos}) * (0,1831)$

2.1.7 Traspasos entre distintas AFP

Si bien el sistema de traspasos estuvo contemplado en la ley de creación del SPP, el mismo no entró en vigencia sino hasta noviembre de 1995. En principio, éste permite que el afiliado se traspase de una AFP a otra luego de haber aportado por lo menos seis meses a la AFP de origen. El traspaso requiere ser aprobado por la SAFF y se hace efectivo dos meses después de dicha aprobación.

El reglamento para la implementación del sistema de traspasos entre AFP estableció que el traspaso de un afiliado de una AFP a otra implicaría una serie de costos administrativos y económicos para la AFP que debieran ser cubiertos por el afiliado para desincentivar los traspasos por motivos no previsionales y los costos adicionales que éstos generan al sistema.

2.1.8 Incorporación del Sistema de Pensiones del Sector Público al SPP

Cuando se creó el SPP, los trabajadores del sector público se encontraban bajo los regímenes estipulados en los Decreto Ley N° 20530 y Decreto Ley N° 19990. En el caso de los trabajadores bajo el primer régimen, éstos tienen una escala progresiva de aportes, de 8% a 15%, y representaban cerca del 9% de los trabajadores activos del sector público. Inicialmente, estos trabajadores podían transferirse al SPP como trabajadores independientes. Su inscripción como trabajadores dependientes no era posible debido a que no se había determinado la emisión de un bono de reconocimiento para sus aportes -que no eran manejados por el IPSS sino por el Tesoro Público-. El resto de trabajadores públicos también podía trasladarse al SPP. Sin

embargo, debido al impacto fiscal del incremento en la remuneración requerido para el traslado de los trabajadores al SPP, inicialmente se suspendió el traslado de los trabajadores públicos al SPP.

Recién en 1996 se permitió a los funcionarios del sector público sujetos al régimen establecido en el Decreto Ley No. 20530 trasladarse al SPP. Los pensionistas recibirían, en este caso, un bono de reconocimiento y un incremento salarial único de 11%. Para este fin, el cálculo del bono de reconocimiento se realizó mediante la siguiente fórmula:

$$\text{Valor del bono} = \text{Remuneración promedio 1996} * (\text{meses aportados}) * (0,3512)$$

Los límites máximos para la remuneración de referencia y la cantidad de meses aportados fueron de S/.3 800 y S/.360, respectivamente. El límite máximo para el valor del bono de reconocimiento fue de S/.110 mil. Finalmente, antes de trasladarse, el trabajador debía inscribirse en el "Registro 20530" a cargo de la ONP. En caso de no hacerlo, sería afiliado obligatoriamente a una AFP.

2.1.9 Otros aspectos importantes

Entre las principales diferencias con el modelo chileno se encuentran el hecho de que en el Perú todas las aportaciones al SPP están a cargo del trabajador. En el Perú se otorgó un incremento inicial de 13,54% en la remuneración de los trabajadores que se trasladaran del SNP al SPP, y se estableció que los trabajadores que se incorporaran al mercado laboral pudieran optar por cualquiera de los dos sistemas. En el caso de Chile, se otorgó un incremento del 10% de las remuneraciones y se estableció que los aportes estaban distribuidos entre el trabajador y el empleador. Asimismo, en este país se declaró cerrado al SNP, y se estableció que los trabajadores que ingresaban al mercado laboral se afiliaban obligatoriamente al sistema privado.

2.2 Las modificaciones al SPP

Durante la etapa inicial de implementación del SPP, el crecimiento del número de afiliados al sistema fue inferior al originalmente previsto, sobre todo en los sectores de menores ingresos. Ello se debió, principalmente, a problemas en las campañas y estrategias de información durante la etapa de lanzamiento del sistema atribuible a las AFP y a ciertas distorsiones existentes en las regulaciones del sistema. En relación a las primeras no existió una adecuada campaña de información a los clientes de menores ingresos, que han sido quienes más reacios se han mostrado a ingresar al SPP. Respecto a las distorsiones del marco regulatorio, éste indicaba que era más atractivo para un trabajador afiliarse al SNP, sobre todo si en su decisión prevalecían criterios de corto plazo no el nivel de pensiones esperado.

2.2.1 La reforma del SPP de julio de 1995

En julio de 1995 se aprobaron una serie de modificaciones al sistema previsional peruano, con el fin de eliminar las principales diferencias existentes entre el SNP y el SPP, que habían generado una competencia desleal en contra de este último. Asimismo, se establecieron mecanismos para promover el ingreso al sistema privado de los trabajadores independientes. Se eliminaron también ciertas imperfecciones en el marco tributario que afectaban el desarrollo del sistema. Las principales modificaciones pueden agruparse de la siguiente manera:

- i) Medidas tendientes a igualar los costos de ambos sistemas
 - Reducción de la carga laboral del trabajador
 - El empleador asume el total de aportes por concepto de FONAVI e IPSS, por un total de 9% en cada caso (en comparación con el 6% que aportaba antes).
 - Reducción de aportes a la cuenta individual de capitalización del Sistema Privado de Pensiones
 - El aporte al fondo del trabajador en el Sistema Privado de Pensiones se redujo de 10% de la remuneración bruta a 8%. La norma estipulaba que la reducción estaría vigente sólo hasta el 31 de diciembre de 1996; sin embargo, posteriormente se ha prorrogado la vigencia de esta tasa de aporte.
 - Incremento de aportes al SNP
 - El costo total del SNP se incrementó de 9% de la remuneración bruta a 11%, el cual debía ser asumido íntegramente por el trabajador.
 - Incrementos compensatorios de remuneraciones
 - Se otorgó un aumento compensatorio equivalente a 3,3% de la remuneración para los trabajadores que se encontraban en el SNP.
 - Se eliminó el incremento de 13,54% en la remuneración de los trabajadores que, encontrándose en el SNP, decidieran incorporarse al Sistema Privado, con el fin de eliminar un doble aumento compensatorio para estos trabajadores.
 - Exoneración del Impuesto General a la Ventas (IGV)
 - Se desgravó el IGV a las comisiones cobradas por las AFP y las primas previsionales cobradas por las compañías de seguro. Asimismo, se estableció que el saldo del IGV a favor de las AFP podría ser compensado automáticamente con las obligaciones tributarias a su cargo respecto de cualquier tributo que sea ingreso del Tesoro Público.
 - Contribución de Solidaridad al IPSS
 - Se eliminó la contribución de 1% de solidaridad al IPSS que tenían que efectuar los afiliados al Sistema Privado de Pensiones.

ii) Garantía de pensión mínima en el sistema previsional

Se estipula que se establecerán los requisitos y condiciones para el establecimiento de una pensión mínima mediante Decreto Supremo promulgado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

iii) Medidas tendientes a eliminar el trato discriminatorio a los jubilados del SPP

La norma establece que los pensionistas de jubilación, invalidez y sobrevivencia del SPP se encuentran comprendidos como asegurados obligatorios del Régimen de Prestaciones de Salud, en las mismas condiciones respecto a la tasa de las aportaciones y a las prestaciones de salud que corresponden a los pensionistas del SNP, con lo cual se soluciona el vacío legal existente.

iv) Medidas tendientes a fomentar el ahorro voluntario en el SPP

La norma establece que las AFP podrán establecer mecanismos destinados a fomentar el ahorro voluntario, incluidos planes de pensión de costo fijo y fondos de inversión con distintos niveles de riesgo y rentabilidad esperados.

De esta forma, se estableció la posibilidad de que los trabajadores puedan realizar aportes voluntarios que puedan ser invertidos por las AFP con mayor riesgo y, por tanto, con una probable mayor rentabilidad. La diferencia fundamental con otros mecanismos similares existentes es que estos fondos generados por ahorro voluntario serían considerados para el cómputo de la pensión de jubilación, lo que permitiría al trabajador retirarse antes. Asimismo, se autorizó a las AFP establecer planes de pensión de costo fijo, los cuales se adaptan mejor a las necesidades de los trabajadores independientes que no tienen un ingreso mensual fijo en el tiempo.

v) Libre elección de una AFP por el trabajador

La norma establece que el trabajador podrá cambiar de AFP siempre que cuente con seis o más cotizaciones consecutivas en la AFP de la cual desea trasladarse, previa información a la AFP que abandona, y el abono del importe respectivo por concepto de gastos de traspaso que establezca la SAFFP.

2.2.2 La reforma del SPP de noviembre de 1996

En 1996 nuevamente se establecieron una serie de modificaciones a la legislación del SPP con el fin de promover mayores niveles de eficiencia en el sistema, perfeccionar las normas prudenciales del sistema e inducir a las AFP a adoptar una actitud más activa para cobrar los aportes adeudados por los empleadores. Asimismo,

se establecieron mecanismos para facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los empleadores que desearan ponerse al día en el pago de estos aportes. Se prorrogaron también ciertas facilidades establecidas para permitir el traspaso de los afiliados del SNP al SPP. Los principales cambios fueron los siguientes:

i) Medidas tendientes a agilizar la inscripción en el SPP

Se estableció un plazo de diez días para que los trabajadores no afiliados al SPP que ingresan a un nuevo centro laboral manifestaran su deseo de permanecer en el SNP. Una vez transcurrido este plazo, el empleador lo afiliaba obligatoriamente a la AFP que él eligiera. De otro lado, se estipuló la obligación del empleador de regularizar los aportes adeudados al SPP por la contratación de trabajadores independientes para realizar funciones propias de trabajadores dependientes.

ii) Mecanismos para promover una mayor lealtad de los afiliados a la AFP

Se estableció la posibilidad de que las AFP cobraran comisiones diferenciadas a sus afiliados, en función del tiempo y la regularidad de sus aportes.

iii) Fomentar el ahorro

Se reglamentó la incorporación del ahorro voluntario sin fin previsional a través de las AFP, mediante la realización de aportes voluntarios. Los aportes voluntarios pueden ser de dos tipos: inembargables y sujetos a retiro al final del período de aporte, y embargables y convertibles en ahorro previsional. Sólo podrán convertir sus ahorros voluntarios en ahorros con fin previsional los afiliados que cuenten con un mínimo de cinco años de permanencia en el SPP o tengan más de 50 años de edad. Asimismo, se decidió la exoneración del pago de Impuesto a la Renta de los aportes voluntarios con fin no previsional.

iv) Bono de reconocimiento

Con el fin de promover el traslados al SPP, se estableció la posibilidad de que los trabajadores que hayan realizado por lo menos cuatro aportes al SNP dentro de los seis meses anteriores a su incorporación al SPP, accedan al bono de reconocimiento mediante la regularización de las dos cuotas adeudadas en función de su última remuneración asegurable. Asimismo, se permitió a los afiliados que se incorporaran al SPP hasta diciembre de 1997, la posibilidad de acceder al “bono de reconocimiento 96” (con fecha de emisión el 31 de diciembre de 1996), al que anteriormente sólo podían acceder los trabajadores que se hubieran trasladado hasta fines de 1996.

v) Medidas de control financiero

Se dispuso la obligación de las AFP de constituir provisiones en caso de no iniciar procesos de ejecución de adeudos y cuando un empleador perdiera los beneficios otorgados por el Régimen de Fraccionamiento Especial. Asimismo, se dispuso la incorporación de la Reserva de Fluctuación al fondo de pensiones al valor cuota de la fecha de la transferencia.

De otro lado, se establecieron las normas para el acogimiento al Régimen de Fraccionamiento Especial de deudas originadas en aportes al SPP, precisándose que la deuda por concepto de aportes al SPP sería actualizada a una tasa no menor a la rentabilidad bruta promedio del sistema registrada en el mismo período, y que el plazo máximo para realizar el pago de la deuda pendiente sería de 36 meses.

3. *Los resultados del Sistema Privado de Pensiones*

Desde su creación en 1993 el SPP ha generado importantes beneficios a la economía peruana. El establecimiento del sistema ha contribuido al crecimiento del ahorro interno, a una mayor eficiencia en la intermediación de estos excedentes y al desarrollo del mercado de capitales. La asignación de los recursos del fondo a inversiones rentables y seguras hace prever que, a diferencia de lo que ocurrió en el pasado con el SNP, los afiliados al SPP recibirán al momento de su jubilación pensiones razonables, acordes con el nivel de aportaciones que efectuaron durante su vida laboral.

El Cuadro No. 1 muestra la evolución del fondo de pensiones y del número de afiliados durante el período 1993-98. Según se observa, el valor del fondo ha crecido rápidamente durante estos años debido a los aportes efectuados por los afiliados y al nivel de rentabilidad alcanzado por el fondo hasta la fecha. El número de afiliados se ha estabilizado en algo más de 2 millones de trabajadores.

Cuadro No. 1
INDICADORES DEL SPP

Período	Valor del Fondo (Millones US\$)	Número de Afiliados (Miles)
1993	29	627.1
1994	260	961.2
1995	581	1130.4
1996	949	1550.6
1997	1506	1735.9
1998	1733	1980.4
1999	1772	2176.5

Fuente: SAFP

El ahorro interno ha crecido durante los últimos años, como consecuencia de la estabilidad y del crecimiento económico así como por las reformas efectuadas en el mercado de capitales. Antes de la creación del SPP, el nivel de ahorro previsional era bajo debido, entre otras razones, a los múltiples incentivos existentes para la evasión de los aportes y a la inestabilidad macroeconómica. Además, la existencia de los recursos previsionales otorgaba a los gobiernos una fuente de financiamiento, que les permitía evitar la ejecución de los ajustes fiscales que la economía peruana requería para ser viable en el mediano plazo.

El importante crecimiento registrado por el fondo de pensiones ha contribuido al desarrollo del mercado de capitales y a la aparición de nuevas alternativas de financiamiento para las empresas. Según se observa en el Cuadro No. 2, aproximadamente el 75% del valor del fondo ha sido invertido en instrumentos de renta fija y acciones transadas en el mercado de valores. En particular, la presencia de las AFP ha otorgado un mayor dinamismo al mercado de bonos corporativos, el cual ha mostrado un crecimiento importante desde 1993. Asimismo, su participación en el mercado de renta variable ha contribuido a otorgar una mayor estabilidad a este mercado.

Cuadro No. 2

AFP's: COMPOSICIÓN DE LA CARTERA

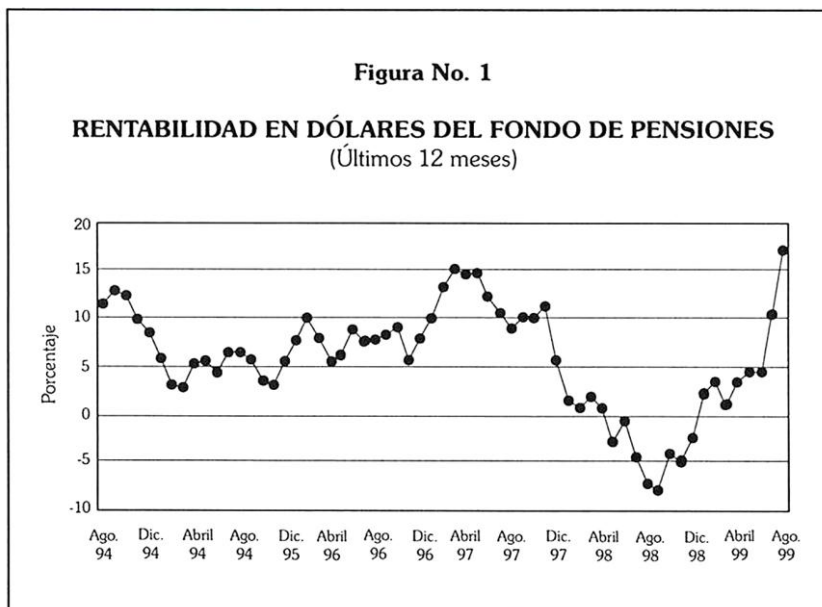
	%
Acciones Comunes	26
Acciones de Trabajo	10
Bonos Corporativos	18
Bonos Subordinados	10
Bonos <i>Leasing</i>	10
Bonos "Brady"	5
Depósitos a Plazo	19
Otros	2

Fuente: SAFP

Es interesante notar que el importante flujo de recursos que ha ingresado al mercado de capitales desde la creación del SPP se destina a financiar inversiones productivas en el sector privado, que contribuyen al crecimiento de la economía. La inversión de los recursos del fondo en instrumentos emitidos por el Estado ha sido poco significativa, y ha estado limitada a instrumentos de corto plazo y bajo riesgo del Banco Central y, más recientemente, a bonos "Brady" del gobierno peruano. Ello contrasta con la situación existente hasta principios de esta década, en

la cual los recursos previsionales se destinaban a cubrir los desequilibrios fiscales y a financiar inversiones poco rentables, adoptadas con criterios políticos. De esta forma, el establecimiento del SPP ha contribuido no sólo a elevar el ahorro interno sino también a mejorar la eficiencia en la intermediación del mismo.

La rentabilidad promedio anual en dólares del fondo de pensiones desde su creación hasta agosto de 1999 ha sido de 7%. Dicha rentabilidad se vio afectada durante 1998 por el impacto de la crisis financiera internacional en el valor de los principales instrumentos financieros en los que estaban invertidos los recursos del fondo (Figura No. 1). Sin embargo, en 1999, la rentabilidad del fondo de pensiones se ha recuperado, y el valor del fondo ha crecido en 13,7%, entre diciembre de 1998 y agosto de 1999. Se observa que la rentabilidad alcanzado por el fondo de pensiones en los últimos meses ha sido una de las más altas desde su creación. El desempeño reciente ha permitido recuperar el bajo rendimiento experimentado por el fondo de pensiones en 1998.



Como las obligaciones del SPP con la mayoría de pensionistas son de más larga duración, es de esperar que la menor rentabilidad reciente tenga un impacto muy limitado sobre la rentabilidad acumulada del sistema en el momento en que se retire la mayor parte de la población aportante a este sistema. En relación a este tema se debe tener en cuenta que lo importante es evaluar la rentabilidad de largo plazo de los recursos del fondo, y no los rendimientos que pueda tener du-

rante un período corto de tiempo, que pueden ser altos o bajos debido a las fluctuaciones naturales de los mercados.

Una lección de los sistemas privados de pensiones en todos los países en los que se han implementado es que los costos de información sobre las características y los beneficios de los nuevos sistemas son altos. También es claro que a los trabajadores les cuesta diferenciar entre productos y precios. Es un negocio que parecería que se traduce en baja elasticidad precio de la demanda y en una competencia intensiva en esfuerzo de ventas. Sin embargo, debido a que en todos los países la estructura de comisiones es relativamente rígida, no se puede concluir que necesariamente la elasticidad precio de la demanda sea baja. Puede ser que esto sólo ocurra en los rangos de precios que ofrecen las distintas AFP, que son relativamente pequeños porque no es posible el uso de comisiones diferenciadas.

La experiencia en distintos países también muestra que existen economías de escala. La estandarización del producto contribuye también a una concentración de mercado. Esto ha ocurrido en el Perú.

Los principales factores que limitan el ingreso de nuevos participantes son :

- Los altos costos de inversión requeridos para montar la parte operativa de la AFP.
- Los altos costos que implica ganar puntos de mercado a la competencia en un contexto de crecimiento bajo de nuevas afiliaciones, de una saturación del mercado de afiliados de alto ingreso, y del alto costo de los traspasos.
- La dificultad de una AFP para crecer desde su formación hasta llegar a una masa crítica de afiliados que le permita cubrir sus costos fijos (debido a que el número de nuevos afiliados es relativamente bajo, ya que se compite con el sistema público y por otro lado estos afiliados en su mayor parte entran a la fuerza laboral con sueldos relativamente bajos).

4. *La agenda pendiente*

4.1 Consideraciones generales

A pesar de los avances logrados con el establecimiento del SPP, es indudable que éste requiere ser perfeccionado para maximizar su efecto potencial en la economía peruana. Luego de 6 años de funcionamiento del sistema, el porcentaje de la masa laboral potencial afiliada al SPP es aún reducida. Así, sólo 2 millones de trabajadores están afiliados al SPP, y se estima que cerca de 1 millón de personas se encuentran afiliadas al SNP y el resto está desprotegido o afiliado a otros regímenes previsionales. Adicionalmente, el SPP no ha tenido mayor éxito entre los trabajadores independientes e informales, los cuales representan más del 50% de la masa laboral peruana, y para los cuales el SPP no se ha constituido aún en una alternativa de ahorro previsional.

Una de las principales razones que explica el importante número de afiliados que aún mantiene el SNP es la existencia de una pensión mínima garantizada por el Estado a los afiliados al sistema público. Esta pensión es atractiva para los trabajadores de menores ingresos, quienes de estar afiliados al SPP recibirían a su jubilación una pensión probablemente inferior a la que les garantiza el Estado en el SNP.

Una parte importante de los afiliados al SNP cuenta con edades superiores a los 40 años y, por lo tanto, tienen menos incentivos para trasladarse al SPP, debido a que no podrían cotizar en este sistema un tiempo suficiente como para acumular un fondo que les permita tener una pensión de jubilación superior a la que les ofrece el sistema público. Sin embargo, cerca de 400 mil afiliados al SNP cuentan con edades entre los 24 y 34 años y son suficientemente jóvenes como para acumular un fondo razonable en el SPP a su jubilación, de contar con incentivos adecuados para ello. En este segmento se observan claramente los efectos “perversos” de la pensión mínima estatal, pues como el nivel de remuneraciones de los afiliados más jóvenes al SPP es reducido, éstos prefieren mantenerse en el sistema público que les garantiza una pensión mínima.

Una alternativa que debe ser considerada seriamente es la de cerrar el ingreso de los nuevos trabajadores al SNP. No existe un fundamento para que el Estado se encargue de administrar pensiones, pues esta actividad lo distrae de sus responsabilidades fundamentales en las áreas de salud, nutrición, educación, justicia e infraestructura básica. La administración del sistema previsional debe ser realizada por el sector privado, quien está en mejor capacidad para desarrollar esta actividad.

Si, en este contexto, se desea mantener una pensión mínima garantizada por el Estado a los trabajadores de menores ingresos aportantes al sistema previsional, ésta debería ser extendida a los trabajadores del SPP. De esta forma se eliminaría la distorsión que existe actualmente, la cual desincentiva el ingreso de los nuevos trabajadores al SPP y que constituye un tratamiento discriminatorio contra los que confieron en las reformas de mercado y se afiliaron al SPP. Estimados preliminares indican que el costo fiscal adicional de dicha extensión no sería significativo, pues la mayor parte de los afiliados actuales al sistema privado tienen niveles de ingreso que les permitirán contar con una pensión superior a la pensión mínima del SNP. Y los nuevos trabajadores de bajos ingresos que se afiliarían en el futuro al SPP de contar con una pensión mínima garantizada por el Estado, gozan ya de esta protección en el sistema público, por lo que no hay un costo fiscal adicional significativo.

En lo que respecta a la situación de quienes se encuentran actualmente en el SNP, deben evaluarse mecanismos para que entidades privadas especializadas se encarguen de administrar los recursos aportados por estos trabajadores. La mayor parte de aportantes al SNP se ha mantenido en este sistema por un problema de excesiva edad, bajos ingresos o desconfianza frente al sistema privado. Al extenderse la pensión mínima a los trabajadores del SPP, una buena parte de los trabajadores jóvenes de bajos ingresos tendrían un mayor incentivo para trasladarse al sistema

privado. Sin embargo, subsistiría el problema de los trabajadores que se han mantenido en el SNP por un problema de desconfianza o excesiva edad. En estos casos, la ONP debería contratar los servicios de entidades especializadas para que inviertan los aportes de estos trabajadores en el exterior. No es conveniente que los recursos de la ONP sean invertidos localmente, pues estos recursos se exponen innecesariamente a los riesgos de la economía peruana. En el mediano plazo, lo óptimo sería que el gobierno vincule la evolución de las pensiones de estos trabajadores al rendimiento de los recursos aportados por éstos al SNP.

Por otro lado, las AFP han enfrentado fuertes dificultades para ingresar al mercado de trabajadores independientes e informales. En estos segmentos, los mecanismos tradicionales de ahorro previsional que ofrecen han tenido poco éxito, debido principalmente a que se trata de trabajadores que no reciben remuneraciones fijas en el tiempo. Es probable que parte del problema se explique por los elevados costos operativos del sistema –que serían mayores por la elevada informalidad de este segmento del mercado laboral – con respecto a los ingresos de estos trabajadores. No obstante, al menos en el mediano plazo, las perspectivas de crecimiento del sistema no serán tan alentadoras mientras no se desarrolle este segmento del mercado. Es difícil esperar que el nivel de informalidad del mercado laboral peruano se reduzca sustancialmente en los próximos años; por esta razón, si se desea que el SPP crezca, será necesario establecer una estrategia que les permita ingresar a estos mercados.

El sistema actual está dirigido a empleados dependientes pues involucra unos procesos muy burocráticos para realizar las contribuciones, lo que desincentiva las aportaciones por parte de afiliados independientes. Una forma de resolver este problema sería permitir que las AFP ofrezcan planes de retiro diversos a los afiliados independientes, donde éstos opten por realizar aportes mensuales en función de la pensión que desean obtener en su jubilación. El esquema actual los obliga a estimar una renta presunta anual como base para acotar un aporte de 8% y la comisión correspondiente. Es poco probable que un independiente desee acreditar una remuneración anual, lo que atenta contra el crecimiento de este tipo de afiliados. No incentivar la afiliación de independientes en una economía donde más de la mitad de la fuerza laboral es independiente no tiene mucho sentido. Se requieren mecanismos más flexibles que permitan efectuar aportes en forma aleatoria.

Asimismo, se deberían incentivar aportes voluntarios para disminuir los costos medios del sistema y reducir así las comisiones para el afiliado promedio cuando se cambie la estructura de comisiones hacia un sistema de comisiones sobre saldos administrados.

4.2 Altos costos de administración del sistema

Los costos del SPP son relativamente elevados. A manera de ejemplo, las comisiones sobre remuneración (incluyendo seguro) del Perú son las más altas entre los ocho

países de la región que han implementado el sistema de acuerdo con información presentada en una reciente conferencia en Chicago⁵. La cifra en el caso del Perú es 3.8% de la remuneración asegurable comparada con 3.5% en Colombia, 2.9% en Chile y 2.6% en Uruguay. Por otro lado, el Perú se encuentra entre los países que no tienen tope para la remuneración máxima imponible, lo que sí ocurre en Chile (\$1,935), Uruguay (\$2,561), Colombia (\$3,174) y Argentina (\$4,800). Esto hace que la comparación sea aún más onerosa para el afiliado peruano.

Los elevados costos del sistema se explican por los siguientes factores: la estructura oligopólica del mercado donde operan sólo cuatro entidades que no compiten por precio; un sistema perverso de competencia por traspasos y afiliados, costos directos e indirectos de supervisión muy altos, algunas regulaciones que impiden que disminuyan los costos, argumentando que así se protegen los intereses de los afiliados; la coexistencia del Sistema Nacional de Pensiones que compite por las nuevas afiliaciones; y un desincentivo tributario a las aportaciones voluntarias, lo que reduce la capacidad de aumentar los ingresos de las AFP, y ocasiona costos unitarios mayores.

Para consolidar el SPP es esencial reducir los costos operativos del sistema. Con respecto a este tema, un primer aspecto por evaluar es la necesidad de simplificar las regulaciones y las excesivas cargas administrativas que se impone al SPP. Las normas del SPP se caracterizan por un excesivo e injustificado nivel de intervención del ente regulador en el funcionamiento de las AFP, lo que eleva considerablemente el costo administrativo del sistema y limita el acceso de los afiliados a los servicios que brindan las AFP. La mayor parte de estas regulaciones imponen obligaciones a las AFP que tienen un efecto limitado en la seguridad del manejo del fondo de pensiones y que más bien encarecen el sistema. El nivel de gastos operativos por afiliado asciende a aproximadamente US\$83, lo que resulta excesivo.

Uno de los costos que debe ser revisado son los aportes que están obligadas a efectuar las AFP a la SAFP. Dichos aportes están estructurados como un porcentaje del fondo administrado por cada una de ellas, si bien en el tiempo se ha ido reduciendo este porcentaje no hace mucho sentido esta relación entre el presupuesto total de la SAFP y el tamaño del fondo de pensiones. Por otro lado, ha habido una tendencia hacia la concentración en el SPP y ahora sólo hay cuatro AFP para supervisar. Las cifras muestran que el presupuesto de la SAFP durante 1999 fue de S/15.9 millones (aproximadamente US\$5 millones). El costo directo de los aportes de las AFP a la SAFP es de aproximadamente 4% de los costos totales de las AFP.

Se debe hacer un esfuerzo grande para reducir los costos de supervisión del sistema, incluso se debería pensar seriamente en una integración de la supervisión de las AFP dentro de la Superintendencia de Banca y Seguros ya que tener una entidad

5. Experiencias de Reforma a Sistemas de Pensiones en América Latina, Augusto Iglesias, Octubre, 1998

supervisora para supervisar a cuatro AFP, no parece tener mucho sentido. Esta integración tendría beneficios adicionales, por ejemplo, facilitaría la supervisión consolidada de los grupos financieros ya que no es ningún secreto que los principales grupos financieros tienen bancos comerciales, compañías de seguros y AFP.

Asimismo, se debería permitir a las AFP reducir costos a través de la contratación de algunos servicios con terceros. Un caso en particular es la prohibición de la venta de afiliaciones a través de las oficinas bancarias. Es un hecho concreto que todas las AFP tienen relaciones directas o indirectas con bancos. ¿Por qué no se permite a las AFP utilizar oficinas bancarias para vender sus servicios? Esto permitiría que las AFP reduzcan el costo de mantener una amplia red de oficinas, particularmente fuera de Lima. Por otro lado, facilitaría nuevas afiliaciones al sistema en aquellas áreas del país donde no existen oficinas de AFP pero sí existen bancos. Otra ventaja es mejorar la calidad de servicio a los afiliados, que no tendrían que recorrer grandes distancias para resolver temas vinculados con su afiliación a determinada AFP.

Una reforma más sustancial consistiría en permitir a las entidades bancarias y compañías de seguros administrar directamente los fondos de pensiones. Es obvio que esta reforma sería muy criticada por el gremio de las AFP que se está favoreciendo por esta estructura oligopólica y las barreras a la entrada que establece el sistema vigente. La legislación prohíbe que entidades distintas a las AFP administren directamente fondos privados de pensiones. Esta restricción ha contribuido a aumentar los costos operativos del SPP. De no existir esta limitación, se podría, por ejemplo, utilizar la infraestructura, base de datos, red de agencias y canales de distribución más amplios de los bancos para la prestación de este servicio, con lo cual se ahorrarían recursos y se reducirían los costos del SPP. Indudablemente que el mercadeo de los servicios y los gastos de publicidad del sistema serían menores, pues no tendrían que posicionarse nuevas marcas. Las posibilidades de ofrecer “paquetes” de servicios financieros dirigidos a diversos grupos de la población permitiría también un manejo más económico del SPP, pues podrían aprovecharse las “economías de ámbito” al ofrecerse varios productos. La desconfianza existente en los sectores de más bajos ingresos con respecto al sistema sería menor, por el mayor grado de familiaridad de la población con las entidades bancarias.

La participación directa de las compañías de seguros en la administración de fondos de pensiones permitiría que estas entidades aprovecharan algunas de las ventajas comparativas que tienen para el manejo del sistema de pensiones. En particular, les permitiría aprovechar ciertas economías en la administración del riesgo de invalidez y sobrevivencia, así como en la contratación de planes luego de la jubilación de los afiliados al sistema.

Asimismo, es necesario permitir a las AFP invertir una mayor proporción de sus recursos en el exterior y flexibilizar las regulaciones sobre los límites de inversión. La diversificación internacional del fondo de pensiones permitiría reducir el riesgo del

fondo de pensiones, haciéndolo menos dependiente de las fluctuaciones de la economía peruana. Actualmente el desempeño del fondo está totalmente ligado al riesgo del mercado local. Debe tenerse en cuenta que la falta de instrumentos financieros en el mercado local ha obligado a las AFPs a concentrar su cartera de inversiones en ciertos instrumentos y sectores, elevando el riesgo de las inversiones del sistema. Una mayor libertad para invertir recursos en el exterior permitiría a las AFPs diversificar mejor sus riesgos.

Asimismo, uno de los problemas que enfrentan las AFP en el mercado local es la falta de instrumentos financieros de largo plazo en los cuales invertir el fondo de pensiones. Los pasivos del fondo tienen una “duración” relativamente larga debido a que el 70% de sus afiliados tiene menos de 35 años de edad. Por ello, requieren una estructura de activos de “duración” relativamente larga que sea consistente con el plazo de vencimiento de sus obligaciones pensionarias. En caso contrario, el fondo de pensiones está expuesto a riesgos de variaciones en las tasas de interés y está, además, desaprovechando los mayores rendimientos que le ofrecerían en el mercado internacional activos de más larga “duración”.

Una de las principales objeciones a otorgar una mayor flexibilidad a las inversiones de las AFP en el exterior es que estos recursos son requeridos para financiar inversiones en el país. Este argumento debe ser evaluado cuidadosamente. En primer lugar, si la inversión de estos recursos en el exterior permite obtener una mejor combinación de riesgo/rentabilidad para los afiliados al SPP, es injusto y arbitrario exigirles que mantengan sus recursos en el país, sacrificando su futuro, sobre todo si se tiene en cuenta que se trata de un “ahorro forzoso”. En segundo lugar, en una economía con un flujo de capitales abierto y sin restricciones no debería existir mayores problemas para sustituir parte de los capitales de las AFP con recursos provenientes del exterior. La posibilidad de realizar inversiones cruzadas internacionalmente es precisamente una de las principales formas de reducir el riesgo para la economía de un país, pues la hace menos dependiente de los ingresos que se generan dentro de su territorio. Si todos los peruanos son libres de invertir sus capitales en el exterior, no está claro por qué se exige a los trabajadores peruanos que mantengan sus recursos en el país.

Otra de las restricciones que debería ser eliminada es la intervención de la Comisión Clasificadora de Inversiones de la SAFP en la autorización de los valores en los cuales pueden invertir las AFP. No tiene sentido establecer un sistema de clasificación privado de valores, que tiene un costo para los emisores, y mantener —al mismo tiempo— una entidad estatal que supervise la clasificación que efectúan estas entidades. Es claro que el Estado no tiene mejor información que el sector privado, ni está mejor preparado para realizar este trabajo que las clasificadoras privadas. Además, las AFP tienen suficientes incentivos como para seleccionar adecuadamente los valores en los que invierten sus recursos, independientemente de la clasificación que reciban. En todo caso, si existen dudas con respecto al trabajo que realizan las clasifi-

cadoras privadas, debe perfeccionarse este sistema de clasificación y no establecerse un doble sistema.

Otro de los aspectos que debe ser revisado es la restricción actual para el traslado de una AFP a otra mediante el cobro de una comisión fija de S/.80. Este tipo de limitaciones reduce el nivel de competencia en el mercado y, por ende, los incentivos que tienen las AFP para reducir sus costos y mejorar la calidad de su servicio. Más aún, el elevado costo del traspaso, en la práctica, impide el movimiento de afiliados de una AFP a otra en los sectores de menores ingresos, lo cual contribuye a generar un mayor nivel de desconfianza con respecto a las bondades del SPP.

Para defender esta medida se argumenta que el traspaso tiene elevados costos administrativos para las AFP y que es necesario evitarlos. Sin embargo, prohibir los traspasos no representa una solución al problema, pues a la larga esta restricción va a reducir la competencia y la calidad del servicio.

Una solución más acorde con los principios de mercado es que las AFP otorguen “premios” por fidelidad, reduciendo sus comisiones a aquellos afiliados que permanezcan más tiempo en la AFP. Dicha posibilidad está permitida en la ley pero no ha sido puesta en práctica. Asimismo, es fundamental reducir los altos costos administrativos que se generan con el movimiento de afiliados de una AFP a otra, como consecuencia de la sobre-regulación del sistema.

Las críticas que se pueden hacer a este sistema son de dos tipos: i) puede desencadenar una guerra de precios que podría llevar a aumentar la concentración del sistema pues las AFP menos eficientes tenderían a salir del mercado; y ii) puede causar problemas operativos a las AFP y a las empresas, ya que implicaría imputar comisiones diferenciadas a cada empleado, lo que podría incrementar la posibilidad de error. Una forma de evitar esto sería implementar un sistema distinto de comisiones basado en saldos administrados, donde la comisión se cobra directamente a la cuenta individual de capitalización y no en la planilla del empresario.

Debería promoverse también un mayor nivel de competencia entre las AFP, permitiendo que las AFP se diferencien más entre ellas. Una forma de promover un mayor nivel de diferenciación sería permitir la posibilidad de que ofrezcan más servicios, liberalizando los tipos de portafolios que manejan e introduciendo facilidades en cuanto a los servicios que prestan.

4.3 Alto costo del seguro de invalidez y sobrevivencia

Otro sobrecosto importante que tiene el sistema está relacionado con el seguro de invalidez y sobrevivencia (conocido como el seguro previsional). El costo de este seguro en el Perú es uno de los más altos de los que se cobran en aquellos países de la región que han implementado planes similares. Mientras que el costo promedio del seguro asciende a 1.38% de la remuneración en el Perú, este costo es de sólo 0.58% en Uruguay, 0.96% en Argentina y 0.63% en Chile.

Una vez demostrado que las tasas del seguro en Perú son más elevadas que las existentes en la mayoría de los países de la región, cabe preguntarse el por qué de esta situación. La respuesta a esta pregunta no es trivial, ya que depende de una serie de factores que no son fáciles de analizar por separado, lo cual dificulta la medición que cada uno de estos efectos tendría sobre el costo del seguro. Una serie de estudios se han preparado en los últimos dos años para tratar de entender las razones detrás de los altos costos del SPP en general y de los seguros de invalidez y sobrevivencia (Callund & Cía 1998).

La razón más importante por la cual se tienen altas tasas de seguro en el Perú es la integración vertical existente entre la AFP y la compañía de seguros que mantiene la póliza en cuestión. La práctica de mantener el seguro en la compañía del grupo económico controlador de la AFP es común. Desde un inicio, se ha dado así en el Perú e igual sucedió en Chile durante los primeros diez años del sistema. Sin embargo, si analizamos lo ocurrido en Chile se observa que el término del régimen temporal de pensiones y, posteriormente, el inicio de las pensiones temporales de invalidez en los años ochenta y ocho y noventa respectivamente, muestran un cambio en las políticas de adjudicación del seguro de las AFP. A partir de ese momento, las AFP han tenido que adjudicar el seguro a las compañías que les han ofrecido las condiciones económicamente más convenientes. Anteriormente, considerando las presiones de costos al interior de las AFP, la prima de seguro actuó como medio de precio de transferencia, lo que permitía al grupo controlador de los dos entes determinar dónde dejar la ganancia.

En el Perú, la integración es evidente, ya que casi la totalidad de las AFP mantienen el contrato de seguro con la compañía del grupo desde los inicios del sistema. De este modo, se evita realizar licitaciones públicas con el fin de no dejar en evidencia ante el ente regulador y sus afiliados que existen otras compañías de seguros dispuestas a otorgar el seguro en condiciones mucho más ventajosas. Un ejemplo claro de esto es el caso de la AFP Unión Vida, la única AFP que no mantiene el seguro con su propia compañía de seguros, y que ofrece la tasa de seguro más baja del mercado.

En segundo término, la existencia del Régimen Temporal de Pensiones es otro motivo por el cual el costo del seguro se mantiene en niveles muy elevados⁶. Si se

6. Para entender la operatoria de este seguro, debemos saber que la ley define la existencia de un Régimen Temporal de Pensiones y un Régimen Definitivo. En el primero de éstos, es decir, en el Régimen Temporal de Pensiones, la AFP traspasa la cuenta individual y el valor del bono de reconocimiento redimido a la compañía de seguros que otorga la cobertura del seguro de invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio para que ésta otorgue las pensiones a través de una renta vitalicia.

Por el contrario, una vez concluido el Régimen Temporal de Pensiones la compañía de seguros traspasará el aporte adicional a la cuenta individual del afiliado para que éste o sus beneficiarios elija cualquiera de las modalidades de jubilación que la ley establece y las cotice libremente en el mercado.

considera que el capital necesario durante dicho período se calcula utilizando una tasa de descuento del 3.0%, entenderemos rápidamente que este cálculo es tremendamente conservador, ya que los fondos de pensiones y, en general, las tasas de retorno de los activos en el Perú están muy por encima de dicho valor. Una forma de entender la distorsión que produce la existencia de esta norma es comparar las tasas de descuento utilizadas por las compañías de seguros en el mercado libre de las rentas vitalicias de jubilación, hoy entre 5.90% y 6.40%; la tasa utilizada por las AFP para el cálculo del retiro programado, de 5.75%; y la tasa técnica del 3.0% ya mencionada. Una vez concluido el Régimen Temporal de Pensiones el cálculo del capital necesario se debería incluir, al igual que en Chile, una tasa de interés que combine proporcionalmente la tasa promedio de venta de rentas vitalicias en el mercado libre y la tasa promedio que utilizan las AFP para el cálculo del retiro programado.

Cualquier combinación que se haga entre ambas tasas, -la tasa promedio de venta de rentas vitalicias y la tasa promedio del retiro programado-, entregará un resultado cercano al 6.0%, lo cual significaría una disminución de 30% en el cálculo del capital necesario, efecto que evidentemente debería traspasar el costo de seguro a cargo del afiliado.

Un tercer factor son las llamadas "comisiones de cobranza" que las AFP están traspasando a las compañías de seguros, justificada a través de supuestos gastos que debe costear la compañía de seguros a la AFP por el servicio de recaudación de las primas del seguro. Aún cuando la normativa menciona que cualquier participación de utilidades o reintegro que la compañía de seguros realice a la AFP debe distribuirse entre los afiliados, en la realidad esta práctica se realiza abiertamente en beneficio único de las AFP.

De esta forma, la AFP obtiene un margen a su favor que en realidad debería ser canalizado como una disminución en la tasa del seguro a favor del afiliado. En la actualidad, estas comisiones llegan a ser 0.20% de la remuneración imponible asegurable del afiliado. La eliminación de esta mala práctica significaría un ahorro en el costo del seguro del orden de 15%.

¿ Qué podemos hacer para que las tasas del seguro de invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio disminuyan?

Evidentemente, lo primero que debería tratar de hacerse es eliminar los factores señalados anteriormente mediante la implementación de las siguientes medidas:

El régimen temporal de pensiones obliga a los afiliados siniestrados y a su grupo familiar a jubilarse con la compañía de seguros que suscribió la póliza de seguro que cubre los riesgos de invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio con la AFP de la cual él es afiliado; y esta jubilación se otorga a través de una renta vitalicia familiar en soles. Lo anterior restringe la posibilidad de elegir la empresa de seguros de su preferencia, y además le impide elegir entre las múltiples alternativas de jubilación que la ley contempla.

Integración vertical. Con la finalidad de garantizar a los afiliados de las AFP tarifas de seguro competitivas, las AFP deberían estar obligadas a licitar anualmente el seguro de invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio. También sería necesario establecer un marco de evaluación de las propuestas objetiva y claramente, lo cual evitaría suspicacias en las notas asignadas por las AFP y los ponderadores utilizados por éstas al momento de la evaluación de las propuestas.

Término del Régimen Temporal de Pensiones. El término de esta norma, que fue siempre pensada como de carácter temporal, permitiría la utilización de tasas de descuento mayores a la tasa técnica actual del 3%, la cual dista significativamente de la tasa utilizada por el mercado libre al momento de aplicar una tarifa a las rentas vitalicias. Lo anterior requiere de la definición de un reglamento oficial que detalle la forma como se obtendría la tasa de descuento a utilizar en el cálculo del capital necesario, probablemente muy similar a la existente en Chile y otros mercados.

Asimismo, la eliminación de este régimen temporal convierte a este seguro en uno de corto plazo, dado que la obligación de la compañía de seguros estaría constituida únicamente por el aporte adicional. Se eliminaría así el riesgo de largo plazo asociado con la obligatoriedad asumida por la compañía de seguros que suscribe la póliza con la AFP de pagar las pensiones de invalidez y sobrevivencia futuras, lo cual permitiría utilizar como único criterio de asignación la tasa del seguro, sin lugar a dudas la variable más sencilla de comparar.

Por otra parte, el crecimiento experimentado durante los últimos años en el número de compañías de seguros especializadas en el ramo de vida permite, en la actualidad, garantizar tarifas de seguros mucho más competitivas que las vigentes. Este efecto se hará máximo en el futuro dada la continua llegada de nuevos actores al sector asegurador.

Comisiones de cobranzas. De otro lado, debería estar totalmente prohibido el traspaso de gastos y costos por servicios desde las AFP a las compañías de seguros, conceptos que claramente están incluidos en los gastos de administración que el afiliado cancela por separado a la AFP. Este ahorro de costos para las compañías de seguros permitirá, siempre que el proceso de licitación sea realmente competitivo y transparente, ofrecer menores tarifas de seguro, con el consiguiente ahorro de costo para los afiliados.

¿Qué otros cambios podrían ayudar a disminuir la tasa del seguro de invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio?

Establecer una edad máxima de cobertura. Aún cuando la normativa define la edad de jubilación normal como los 65 años, los afiliados están obligados a continuar aportando a la AFP y cancelando el seguro hasta el momento de acogerse a jubilación, cuando en la práctica dicha cobertura pierde todo sentido al momento que el afiliado cumple dicha edad, ya que el fundamento del seguro en cuestión es aportar los fondos faltantes al momento del siniestro para que el afiliado o su grupo familiar obtengan una pensión acorde con su ingreso imponible, lo que en este caso no se aplica ya que el afiliado ha concluido su período activo de trabajo y debería haber comenzado su período

do pasivo. Evidentemente este fenómeno tiene un impacto en el costo del seguro debido al riesgo que implica la permanencia de personas de edad avanzada dentro de la población asegurada.

Calcular el ingreso cubierto por el seguro utilizando las lagunas. Para el cálculo del ingreso cubierto por el seguro no se utilizan los meses en los cuales el afiliado no aportó al fondo de pensiones, generando un promedio de renta mayor al real. En la práctica, este hecho genera un ingreso cubierto por el seguro mayor al real y, por ende, incrementa el costo del seguro al otorgar un beneficio por el cual el afiliado nunca canceló el seguro. Este factor genera además una distorsión importante respecto al ingreso promedio que se utiliza para permitir la jubilación anticipada, ya que una persona de edad avanzada que quede desempleada y a la que normalmente le es difícil incorporarse nuevamente a la fuerza laboral, está imposibilitada de continuar aportando al fondo y; sin embargo, su promedio nunca disminuye para poder optar a una jubilación anticipada.

Eliminar las prácticas de Regularización Maliciosa. A pesar que la ley establece que aquellos afiliados que no hayan realizado como mínimo cuatro aportaciones durante los últimos ocho meses anteriores a la fecha de siniestro no poseen cobertura del seguro, en la práctica se recurre a la regularización maliciosa que consiste en que el empleador realiza los aportes necesarios para que su empleado siniestrado obtenga la cobertura del seguro, operatoria que contradice la esencia misma del negocio asegurador.

Optimizar el funcionamiento de las comisiones médicas. Al momento de la evaluación del grado de invalidez, se incorporan enfermedades o menoscabos preexistentes al momento de la afiliación al sistema o bien no se evalúa la invalidez siguiendo estrictamente el procedimiento señalado en el manual de evaluación. En este sentido, se recomienda que se perfeccione el funcionamiento de dichas comisiones, especialmente el COMEC, y se perfeccionen los procedimientos de apelación a las evaluaciones efectuadas por las comisiones médicas.

4.4 Otras recomendaciones

- a) Reglamentar la pensión mínima para estimular la decisión de los afiliados potenciales que permanecen en el sistema nacional. Perú y Bolivia son los únicos dos países que no han implementado una pensión mínima garantizada por el Estado, entre los ocho países de la región que han reformado sus sistemas de pensiones. Este tema constituye un problema social que requiere ser resuelto. La ley ya contempla la existencia de una pensión mínima; sin embargo, no ha sido reglamentada porque es necesario definir los criterios para optar por una pensión mínima, su tamaño y su forma de financiamiento.
- b) Permitir que los aportes de los afiliados al sistema privado de pensiones se deduzcan de su monto imponible o alternativamente desgravar las pensiones de jubilación y sobrevivencia en forma permanente. En la actualidad no existe

- doble tributación por una norma de carácter transitorio. La primera de las alternativas es la que más se utiliza a nivel internacional.
- c) Acelerar el procedimiento de emisión de los bonos de reconocimiento.
 - d) Se debe contemplar seriamente la posibilidad de dar mayor libertad a las AFP para que manejen los fondos más eficientemente. En la actualidad existe una serie de regulaciones impuestas por la SAFP que, paradójicamente, no permiten que éstos manejen los fondos pensando en la rentabilidad a los afiliados. La necesidad de las siguientes limitaciones debe analizarse: estar impedidos de invertir en el exterior, estar obligados a no desviarse de una media de rendimientos de todas las AFP, tener coeficientes de inversión que limitan el manejo profesional de los recursos (por ejemplo, en tiempos de crisis sería sensato estar sobreinvertidos en efectivo y depósitos bancarios; sin embargo, los límites no lo permiten).
 - e) Poner tope a las contribuciones de afiliados de altos ingresos dado que en la actualidad no existen estos topes. Otros países, como Chile lo tienen. Resulta sumamente oneroso que personas de altos ingresos se vean obligadas a ahorrar el 8% de su remuneración bruta para un fondo de retiro y aportar 2.5% de su sueldo como comisión de administración. En el largo plazo, estos individuos van a disponer de unos fondos de capitalización muy grandes y se les impidió realizar ahorros en otro tipo de inversiones. El sistema privado de pensiones debería estar orientado a garantizar un retiro digno para los afiliados que permita que aquellos que disponen de mayores ingresos opten voluntariamente por otras alternativas de inversión.
 - f) Se debe ver la forma de evitar que los nuevos trabajadores continúen afiliándose al sistema nacional. Es verdaderamente injusto que muchos trabajadores, por desconocimiento o desinformación, se afilien al sistema nacional para que años después se den cuenta de su error y no tengan cómo recuperar el dinero que aportaron al sistema público. Un problema relacionado a ello es el de aquellos trabajadores que en algún momento se afiliaron al SPP y luego regresaron al sistema nacional, al cual están aportando. Según la ley, una vez que te afilias a una AFP ya no tienes derecho a pensión del sistema público. Se podría estar gestando un problema social importante que es necesario enfrentar.
 - g) Aumentar la cobertura del seguro de invalidez y sobrevivencia, en particular en lo que se refiere al beneficio para los dependientes. Los porcentajes que se permiten en el Perú son muy bajos (sujetos a un 100% de la pensión del afiliado), lo que en el futuro va a resultar en pensiones muy bajas para los dependientes sobrevivientes, desvirtuando uno de los objetivos del sistema. En el Perú una viuda con hijos tiene derecho a recibir 35% de la pensión del jubilado en caso éste fallezca, y sus hijos 14% cada uno hasta un tope máximo de 100%. En Chile una viuda con hijos recibe 50% y cada hijo 10.5% sin tope.

- h) Hacer más competitivo el esquema de “compra” de rentas vitalicias por los jubilados, lo cual reduciría el poder de las AFP en este proceso. Se sugiere implementar un esquema más transparente que garantice que los afiliados tengan acceso a todas las cotizaciones posibles de las compañías de seguro. Esto se lograría cambiando el sistema actual que otorga un rol paternalista a la AFP (y que permite orientar al jubilado hacia las rentas vitalicias de la empresa de seguros relacionada), aumentando el flujo de información relativa a los próximos pensionados y a las cotizaciones de las distintas compañías y publicando las tasas ganadoras en cada caso.
- i) Modificar la norma que obliga que las compañías de seguro ofrezcan sólo rentas vitalicias en soles ajustados (VAC) a los afiliados que se siniestran con invalidez o muerte, en vez de ofrecerles también la alternativa de pensiones en dólares a los afiliados (o a sus dependientes), opción que ya tienen en el caso de jubilaciones por edad. Esta norma haría más equitativo el sistema. Por otro lado, existe una escasez de instrumentos en soles ajustados por inflación, lo que hace aún más sensata esta recomendación porque facilitaría el calce entre activos y pasivos de las empresas de seguros.
- j) En el caso del seguro de invalidez y sobrevivencia, también debe corregirse una inequidad ya que al existir un tope en la pensión máxima que se puede recibir financiada con el seguro, puede darse el caso de afiliados con altos ingresos que tienen los recursos suficientes en su cuentas individuales de capitalización y, por lo tanto, la empresa de seguro no tiene que aportar nada. Por ello, estarían pagando una prima de seguro por una cobertura que no necesitan.

Se debe legislar para permitir la “portabilidad” de los aportes a la CIC de los trabajadores emigrantes. Se debería permitir que los peruanos que van al extranjero o los extranjeros que trabajaron en el Perú y regresan a sus países puedan retirar sus aportes para ingresarlos en otros esquemas de retiro en existencia en los lugares a los que emigran.

5. Conclusiones

Una de las principales reformas emprendidas durante la década de los 90 fue la creación del Sistema Privado de Pensiones (SPP). Este sistema, basado en cuentas individuales de capitalización, otorgó a los trabajadores una alternativa al régimen de reparto del Sistema Nacional de Pensiones (SNP), que en 1990 se encontraba al borde del colapso.

El SPP ha generado importantes beneficios a la economía peruana. Su creación ha contribuido al crecimiento del ahorro interno, a una mayor eficiencia en la intermediación de estos excedentes y al desarrollo del mercado de capitales. La asignación de los recursos del fondo a inversiones rentables y seguras hace prever que, a dife-

rencia de lo que ocurrió en el pasado con el SNP, los afiliados al SPP recibirán en el momento de su jubilación pensiones razonables, acordes con el nivel de aportaciones que efectuaron durante su vida laboral.

A pesar de los indudables logros del sistema, es claro que éste aún no se ha consolidado y que es necesario afinar algunos aspectos de la legislación. En particular, el porcentaje de la masa laboral cubierto por el SPP es aún limitado. En parte, ello se debe a la elevada participación de los trabajadores independientes e informales en el mercado laboral. El SPP ha sido estructurado teniendo en cuenta las necesidades de los trabajadores dependientes, con una remuneración mensual fija. Dada la importancia del mercado de trabajadores no dependientes en el Perú, resulta indispensable para la consolidación del sistema adaptar su estructura a las características de dicho mercado. Una de las medidas que facilitaría el ingreso de trabajadores independientes sería permitir el cobro de aportes no en función del ingreso salarial, sino más bien del nivel de pensión que se requiere tener en el momento de la jubilación.

Otro de los problemas que enfrenta el SPP es la competencia desleal del SNP, sobre todo a través del establecimiento de una pensión estatal mínima. La presencia de esta garantía estatal disminuye el atractivo del SPP para los trabajadores más jóvenes de bajos ingresos, y favorece su ingreso al SNP. En este sentido, es conveniente extender la pensión mínima al SPP y cerrar el ingreso de nuevos trabajadores al SNP. La administración de pensiones distrae al Estado de sus responsabilidades específicas en las áreas de salud, educación, seguridad y justicia, por lo que esta actividad debería dejarse en manos del sector privado. En lo que respecta a la administración de los fondos actuales del SNP, se debería entregar su administración a administradores de pensiones de nivel internacional para que los inviertan en el exterior.

Parte de los problemas del SPP se derivan de sus excesivos costos operativos. La excesiva carga regulatoria y las elevadas aportaciones que las AFP deben efectuar a la SAFF contribuyen a agudizar estos problemas. En este sentido, resulta indispensable identificar las regulaciones que son innecesarias y que elevan los costos del sistema. No existen razones por las cuales se justifique un mayor nivel de regulación para las AFP del que existe actualmente para los fondos mutuos. Se debe también revisar el mecanismo de financiamiento de la SAFF, pues no tiene sentido ligar el presupuesto de esta entidad a la evolución del fondo de pensiones. El presupuesto anual de esta entidad debería ser aprobado por el Ministerio de Economía y Finanzas, de acuerdo con *benchmark* internacionales y en el marco de la reforma del Estado.

Para incrementar la competencia en el sistema y reducir los costos operativos del mismo debería permitirse que bancos y empresas de seguros puedan también administrar fondos de pensiones. Los bancos podrían utilizar sus redes de oficinas, infraestructura y fuerza de ventas para distribuir estos productos a un menor costo. Las empresas de seguros podrían utilizar su experiencia en el mercado de rentas vitalicias, administración del riesgo de invalidez y sobrevivencia, y otros productos vinculados al manejo de pensiones para competir eficientemente con las AFP. El

ingreso de estas instituciones al mercado –en particular los bancos- contribuiría a una mayor penetración de las AFP en el mercado de menores ingresos, debido a la mayor familiaridad de estos sectores con las instituciones bancarias. Asimismo, para promover un mayor nivel de competencia y diferenciación entre las AFP debiera otorgárseles una mayor flexibilidad para estructurar sus comisiones. Obviamente, un cambio de esta naturaleza sería considerado muy radical, particularmente para aquellos que se están beneficiando del esquema actual. La rentabilidad de las AFP peruanas en el primer trimestre del año fue muy alta y se espera un retorno sobre el patrimonio superior al 100% para el año en su conjunto. Hoy en día, el negocio de administración de fondos de pensiones es el más rentable en el país, explicado en buena parte por la estructura del mercado y el marco regulatorio que limitan la competencia.

Finalmente, uno de los principales problemas que enfrentan la AFP es la ausencia de alternativas de inversión en el mercado local, en particular de instrumentos de largo plazo que estén calzados con el plazo de sus obligaciones. Esto obliga a las AFP a concentrar sus inversiones en algunos instrumentos y sectores de la economía peruana, lo que eleva el riesgo del fondo. En este sentido resulta indispensable permitir a las AFP invertir una mayor proporción de su portafolio en el exterior.

Bibliografía

- Iglesias, Augusto (1998) "Experiencias de Reforma a Sistemas de Pensiones en América Latina".
- Callund & Cía (1998) "Participación de las AFP y Empresas de Seguros en la Administración de los Riesgos de Invalidez y Supervivencia".

la reforma incompleta

Rescatando los noventa

Editores:

Roberto Abusada, Fritz Du Bois, Eduardo Morón y José Valderrama

Todos los autores que han hecho posible este libro han estado involucrados de alguna u otra manera en el proceso de reformas estructurales que transformaron la economía peruana. Los resultados iniciales de este proceso demostraron que el Perú es un país viable, que puede lograr crecimiento alto y sostenido, y que no tiene retos imposibles de alcanzar.

Lamentablemente, en los últimos tiempos, el optimismo de una población que empezó a creer nuevamente en su país está cediendo a la creciente resignación de quienes no ven con claridad que exista un futuro mejor. Por ello, resulta imprescindible, si no queremos retornar al punto de partida del proceso, retomar con convicción y consenso el proceso de modernización de la sociedad y economía peruanas.

De ahí que el objetivo de este esfuerzo es presentar un análisis crítico de lo que se hizo y, mucho más importante, de lo que falta por hacer. Ojalá que la experiencia colectiva de los autores sea de utilidad para quienes asuman la responsabilidad de llevar al Perú a una senda de desarrollo y bienestar.