

Serie
Reformas Económicas

66

POLÍTICAS DE ESTABILIZACIÓN Y REFORMAS ESTRUCTURALES: PERÚ

Alberto Pasco-Font

LC/L.373
Mayo de 2000

Este trabajo fue preparado por el señor Alberto Pasco-Font, consultor, para el Proyecto “Crecimiento, empleo y equidad: América Latina en los años noventa” (HOL/97/6034), financiado por el Gobierno de los Países Bajos. Las opiniones expresadas en este trabajo, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
I. CONDICIONES INICIALES	7
1. Situación Macroeconómica.....	7
2. Situación Social	12
3. Condiciones Políticas.....	14
II. POLÍTICAS DE ESTABILIZACIÓN	15
1. Política Monetaria.....	15
2. Política Cambiaria	20
3. Política Fiscal y Tributaria.....	23
4. Manejo de Deuda Externa.....	26
III. REFORMAS ESTRUCTURALES	28
1. Liberalización Comercial.....	28
2. Apertura del mercado de capitales	32
3. Liberalización Financiera.....	32
4. Reforma Fiscal y Tributaria	33
5. Inversión y Privatización	34
La Inversión y el proceso de Privatización.....	36
6. Reforma Laboral.....	38
7. Promoción de Exportaciones	39
8. Reforma del Sistema de Pensiones	40
9. Las Reformas Sociales.....	41
Lucha contra la pobreza	42
La Reforma Educativa.....	43
La Reforma en Salud.....	43
10. La Regulación de Servicios Públicos.....	44
Electricidad	45
Agua	45
Telecomunicaciones	47
IV. PRINCIPALES RESULTADOS DE LAS REFORMAS	49
1. Sector Real.....	49
Producto	49
Precios.....	51
Ahorro-Inversión	52

2. Sector Externo	52
Balanza Comercial	53
Cuenta Corriente	55
Cuenta Financiera.....	56
Reservas Internacionales Netas	57
3. Empleo y Pobreza	57
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	59
1. Consistencia y Secuencialidad de las Reformas.....	59
2. Estado de las Reformas.....	60
3. Recomendaciones	61
BIBLIOGRAFÍA	65
Notas.....	69

INTRODUCCIÓN

Después de experimentar una de las hiperinflaciones más severas del mundo moderno durante 1988-1990, desde agosto de 1990 el Perú se embarcó en un drástico programa de estabilización y en un agresivo proceso de reformas estructurales.

El presente documento tiene por objetivo realizar un balance del proceso de reformas realizados, discutir el grado de profundidad, su consistencia y la complementariedad de las mismas, la agenda pendiente y evaluar el impacto que han tenido sobre crecimiento, empleo y pobreza en el Perú hasta el momento y cuales se esperan sean los resultados futuros.

Para ello el documento se encuentra dividido en cinco secciones además de esta introducción. La primera presenta las condiciones macroeconómicas, sociales y políticas previas al inicio del proceso de reformas que permiten entender la necesidad y la magnitud del ajuste requerido, así como poner en contexto las dificultades que enfrentaron las reformas. La segunda sección presenta las principales políticas de estabilización: cambiaria, monetaria, y los aspectos fiscales y tributarios.

Aunque es difícil separar aquellas políticas que pertenecen a la esfera del programa de estabilización de aquellas que pertenecen a las reformas estructurales, es útil realizar esta separación porque permite ilustrar ciertas situaciones en que han existido conflictos entre los objetivos de estabilización y aquellos vinculados a sentar las bases para un crecimiento futuro. Usualmente en estos casos, los intereses de corto plazo son los que han prevalecido.

La tercera sección presenta un recuento de las reformas estructurales ejecutadas y de su proceso de implementación. La cuarta sección discute los resultados de las reformas estructurales y sus efectos sobre crecimiento ahorro, inversión, sector externo, empleo y pobreza.

Finalmente, la quinta sección presenta comentarios finales y conclusiones a fin de realizar un balance del alcance de las reformas y de la agenda pendiente.

I. CONDICIONES INICIALES

1. Situación Macroeconómica

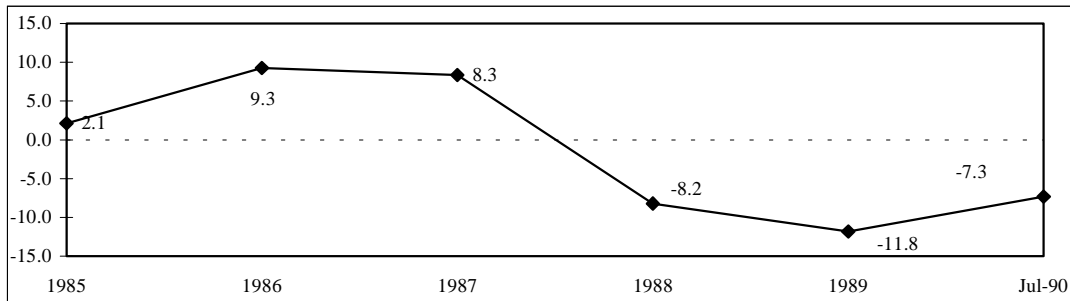
A principios de 1990, el país experimentaba la mayor y más prolongada inflación y recesión en el curso de su historia; la economía peruana enfrentaba altas tasas de desempleo, caída en los ingresos tributarios y persistencia del desequilibrio fiscal, distorsiones en los precios relativos y un creciente proceso de desintermediación financiera.

El origen de este descalabro se encuentra en el manejo de la política económica del gobierno de Alan García durante 1985-1990. Durante este período se aplicó un programa económico heterodoxo de corto plazo que pretendía lograr el crecimiento económico a través de una política basada en el aumento de los salarios reales, expansión del crédito interno y del gasto público, aumento en la protección arancelaria y para-arancelaria a la industria nacional, y finalmente estableciendo un sistema generalizado de control de precios que entre otras cosas, fijaba las tasas de interés en niveles reales negativos, congelamiento del tipo de cambio, etc.

Durante los primeros 18 meses de aplicación del programa se apreció una mejora en los indicadores macroeconómicos,¹ gracias a que el Gobierno de Alan García heredó una situación en los frentes fiscal y externo relativamente sólida. Sin embargo, esta mejora era insostenible y tan luego se agotaron los recursos externos y se deterioraron los ajustes fiscales, las políticas ejecutadas comenzaron a evidenciar sus inconsistencias. Así, en setiembre de 1988, la estabilidad económica llega a un punto crítico cuando se produce una inflación mensual de 114% acompañado de una recesión económica sin precedentes (-8.2%) (ver gráfico 1). Para frenar esta situación se aplican sucesivos reajustes en los precios controlados, salarios y tipo de cambio, además de modificaciones en la estructura tributaria que alimentaron el clima de incertidumbre y especulación (los llamados “paquetazos”).

La política de control de precios, retraso de los precios públicos (especialmente gasolina), expansión del empleo en el sector público y tipo de cambio fijo, generaron desequilibrios en las finanzas públicas y en la balanza de pagos. A su vez, los crecientes déficit fiscal y cuasifiscal al ser financiados por el Banco Central originaron una emisión creciente que impulsaba las presiones inflacionarias.

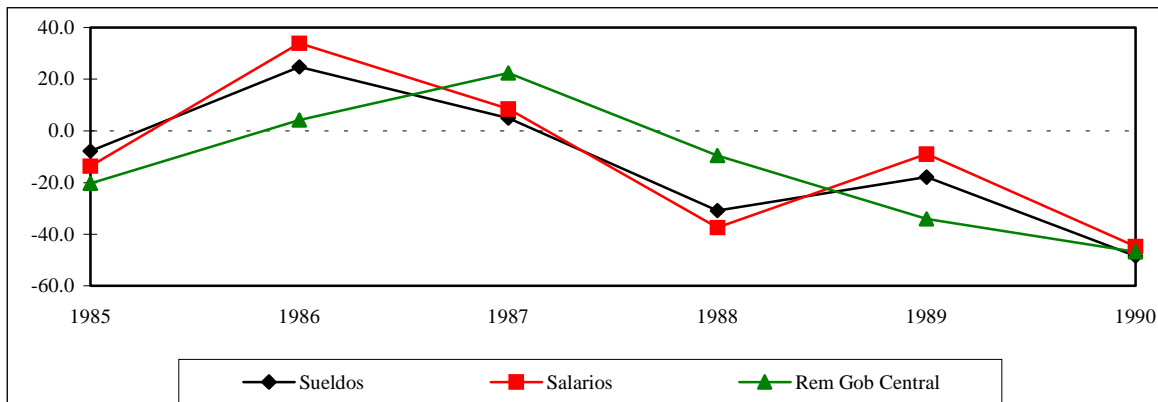
Gráfico 1
I.1.1 CRECIMIENTO DEL PBI
 (En porcentaje)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.

Así, a inicios de 1990, se pueden identificar varios problemas de orden macroeconómico que debían ser enfrentados por el gobierno entrante. El más importante era la hiperinflación: en julio de 1990, la inflación anualizada era 4 778%, los precios mostraban una gran volatilidad y las tasas mensuales de inflación eran muy fluctuantes. Asimismo, existía una severa distorsión en la estructura de precios relativos, manifestada en un tipo de cambio muy bajo, retrasos en los precios de los servicios públicos y una reducción en los salarios reales (ver gráfico 2).

Gráfico 2
CRECIMIENTO DE LOS INGRESOS SALARIALES
 (Variación porcentual anual)



Fuente: Perú en Números 1991, Cuánto S.A.

En segundo lugar persistía el desequilibrio fiscal, explicado en gran parte por la reducción de los ingresos fiscales (ver cuadro 1). En el Perú, la estructura del sistema tributario no contenía mecanismos de indexación de la deuda tributaria, por lo que el efecto Olivera-Tanzi explicaba parte de la dramática caída en la recaudación. Además, la existencia de una gran cantidad de impuestos y exoneraciones dificultaron la administración de los mismos.² De otro lado, el gobierno incrementó los compromisos de gasto corriente del gobierno, dificultando su posterior reducción. Cabe destacar que la tributación se encontraba concentrada en un número pequeño de contribuyentes, de acuerdo a Arias (1994), sólo 700 empresas aportaban el 90% del total de la recaudación.

Cuadro 1
INGRESOS Y GASTOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL
 (Como porcentaje del PBI)

	Ingresos corrientes	Gastos corrientes
1985	14.8	14.7
1986	12.6	13.7
1987	9.2	13.0
1988	9.2	11.2
1989	6.8	10.0
Jul-90	5.6	14.2

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.

Es importante señalar que los intentos de frenar la inflación mediante retrasos en el precio de los servicios públicos aumentaron el déficit fiscal. Ante la incapacidad para aumentar la base imponible y falta de voluntad para reducir el gasto público, en un contexto de total restricción para acceder al crédito externo, el gobierno prefirió recurrir al financiamiento interno del BCR (ver cuadro 2) para solventar el déficit fiscal.

Cuadro 2
DÉFICIT FISCAL Y CUSIFISCAL
 (Como porcentaje del PBI)

***	Déficit fiscal	Déficit Cuasifiscal	Financiamiento interno
1984	6.3	3.0	4.5
1985	2.7	2.5	1.5
1986	5.0	3.4	6.0
1987	6.5	5.0	10.0
1988	6.5	4.8	9.0
1989	4.5	4.5	7.8

** estimado

Fuente: Sachs & Paredes (1991).

Adicionalmente, existía la posibilidad de un nuevo colapso en el mercado cambiario. Luego del ajuste aplicado en 1988, las reservas del sistema financiero se habían recuperado significativamente (US\$546 millones), pero en julio de 1990 las reservas se encontraban en un nivel cercano a -US\$300 millones (ver cuadro 3), resultado de la aplicación de un tipo de cambio preferencial para las importaciones atendidas en el Mercado Unico de Cambios. Cabe destacar que la sobrevaluación de la moneda local alentó la fuga de capitales y las actividades especulativas, y perjudicó a la actividad exportadora.

Cuadro 3
INDICADORES MACROECONÓMICOS
 (En millones de US\$)

	1985	1986	1987	1988	1989	90:1	90:2
Balanza Comercial	1172	-65	-521	-99	1197	-238	112
Balanza en Cuenta Corriente	125	-1079	-1477	-1091	366	-532	-163
Reservas Internacionales Netas del Sistema Financiero	1383	866	81	-318	546	-83	-163

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.

En el plano arancelario, de acuerdo a Seminario (1995), los aranceles nominales eran muy elevados, ubicándose en el primer puesto dentro del Grupo Andino (66%). Además, existía un alto grado de dispersión, el 13% de las partidas tenían tarifas inferiores al 10%; mientras el 36% de las mismas tenían tasas mayores al 50%. Por último, se mantenía un gran número de prohibiciones y exenciones, siendo los sectores más protegidos el sector de prendas de vestir, bebidas y tabaco, y el sector de productos lácteos, los cuales mantenían una protección efectiva mayor a 180%³ (ver cuadro 4).

Cuadro 4
TASA NOMINAL Y EFECTIVA: JULIO 1990
(En porcentajes)

	Tasa nominal		Tasa Efectiva
	Teórica	Ajustada ^{1/}	Ajustada ^{1/}
<i>Sector primario</i>	27.2	5.8	5.7
Agropecuario	29.8	4.5	5.7
Silvicultura y caza	60.7	35.5	13.2
Minerales no metálicos	32.8	32.8	30.2
<i>Manufactura sustitutiva</i>	56.2	27.4	123.3
Productos lácteos	47.9	1.4	189.4
Molinería y panadería	56.5	1.0	30.0
Azúcar y subproductos	34.2	3.4	178.8
Otros productos alimenticios	29.8	8.2	178.8
Bebidas y tabaco	75.2	47.1	197.2
Prendas de vestir	101.6	61.8	261.6
Artículos de cuero	82.3	65.3	151.2
Calzado	93.4	40.0	134.0
Muebles	59.4	40.3	132.0
Papel y derivados	50.4	11.4	63.9
Impresión y edición	34.6	0.9	85.1
Químicos básicos y abonos	41.1	19.9	66.5
Medicamentos	36.1	9.0	38.1
Otros productos químicos	63.3	33.1	131.0
Productos de caucho y plástico	66.3	38.0	88.7
Productos de mineral no metal	61.9	34.2	83.1
Siderurgia	48.7	20.8	42.0
Productos metálicos diversos	64.3	36.3	89.3
Maquinaria no eléctrica	50.7	18.8	30.2
Maquinaria y equipo	59.4	37.2	80.5
Electrodomésticos	52.9	23.4	103.1
Material transporte	34.2	26.9	61.8
Otros productos manufacturados	65.2	31.1	73.1
Promedio	43.2	17.4	70.4
Desviación estándar		44.0	2.4
Coefficiente de variabilidad (%)	101.8	99.6	105.3

^{1/}Tasas corregidas por exoneraciones.

Fuente: Escobal, J. (1992).

Por otro lado, el desequilibrio económico existente y las políticas iniciales del gobierno que expropiaron los depósitos en moneda extranjera en el sistema financiero, fomentaron una contracción de la intermediación financiera. Así, el coeficiente de intermediación (liquidez total del sistema financiero como porcentaje del PBI) se redujo de 15% en 1980 a cerca del 5% en 1990 (ver cuadro 5). Paralelamente se aprecia el desarrollo de un proceso de dolarización fuera del sistema financiero, como efecto de la aceleración de la inflación y caída del rendimiento real de los activos financieros en moneda nacional en un contexto de tasas de interés controladas. La contracción de la intermediación financiera trajo una disminución de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva: el crédito de las entidades financieras al sector privado era de sólo 5.1% del PBI en 1989.

Cuadro 5
EVOLUCIÓN DE LA LIQUIDEZ EN MONEDA NACIONAL Y TOTAL
(Como porcentaje del PBI)

	Liq. en Moneda Nac.	Liquidez Total
1985	8.1	15.7
1986	12.2	14.9
1987	12.6	13.7
1988	6.3	8.0
1989	5.4	7.4
1990	3.0	5.2

Fuente: Estadísticas del Sector Monetario (1996).

Asimismo, la banca de fomento⁴ se encontraba en una situación crítica. De acuerdo a Cáceres & Nagamine (1991) los problemas para recuperar colocaciones y la escasa captación de recursos explicaban la reducción del crédito real y su descapitalización. Estos fenómenos se derivaban del creciente proceso inflacionario y la asignación de créditos a proyectos no rentables, en un contexto de represión financiera y crédito subsidiado. La política de subsidios financieros a grupos de bajos ingresos, como el sector agrícola, obligaba a la banca de fomento a absorber como pérdida el diferencial de intereses.

Por último, el Perú enfrentaba el problema de la deuda externa, ocasionado en gran parte por la suspensión del pago del servicio de la deuda a mediados de los ochenta, que trajo consigo una notable acumulación de atrasos en el pago a los principales acreedores tanto oficiales como privados. Según Paredes & Sachs (1991) la deuda externa peruana creció en el período 1985-1989 a una tasa promedio anual de 6.8% por la capitalización de los atrasos y no por nuevos préstamos. En similar periodo la deuda de toda América Latina aumentaba a una tasa menor (2%). Es importante señalar que la deuda externa contraída por el sector público era equivalente al 85% de la deuda total por lo que el servicio de la misma era un problema fiscal.

Si consideramos que en 1989 los intereses sobre la deuda pública externa (incluyendo obligaciones del Banco Central) equivalían alrededor de 8% del PBI, cifra superior al total de ingresos tributarios (5.2% del PBI en 1989) y al gasto total del gobierno (sin considerar gasto en intereses) vemos que no era factible atender las obligaciones del servicio de la deuda con los ingresos tributarios de ese entonces.

2. Situación Social

En 1990, según las estimaciones del Instituto Nacional de Estadística (INEI), la población total en el Perú ascendía a 21,550 miles de habitantes, siendo el 70% habitantes urbanos, la mayoría ubicados en Lima (41%). La crisis económica anteriormente descrita, afectó en mayor medida a la población pobre (43%) que no tenían posibilidades de conseguir empleo. Los servicios públicos provistos por el Estado en materia de educación y salud se encontraban deteriorados, y sus ingresos se reducían en términos reales por efecto de la inflación.

Una de las principales consecuencias de la crisis económica se evidencia en el nivel de empleo. En los dos primeros años de gobierno de Alan García, el porcentaje de desempleados en Lima Metropolitana disminuye, debido a la expansión de la actividad económica y a la creación de programas (como el PAIT y PROEM) destinados a proporcionar empleo temporal a sectores marginales.

Sin embargo, a partir de 1988, a raíz del agotamiento del modelo heterodoxo, la expansión económica se revierte por lo que el empleo muestra una tendencia negativa. En efecto, en 1989 el porcentaje de desempleados y subempleados en Lima Metropolitana bordea el 80% mientras que la participación de la población adecuadamente empleada⁵ se reduce a 18.6% y 5.3% en 1989 y 1990 respectivamente (ver cuadro 6).

Cuadro 6
ESTRUCTURA DEL EMPLEO
(En porcentaje)

	1986	1987	1989	1990
Desempleo global	5.3	4.8	7.9	8.3
Sub-empleo	42.6	34.9	73.5	86.4
Adec empleado	52.1	60.3	18.6	5.3
TOTAL PEA	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Perú en Números 1991, Cuánto S.A.

En segundo lugar, existe un efecto sobre los niveles de ingreso. A partir de 1987, se aprecia una reducción significativa en el nivel de ingreso tanto en el sector privado como público, sin embargo la situación más dramática se refleja en el ingreso mínimo legal mensual (percibido por casi un tercio de la población económicamente activa) que se encontraba en US\$16 en 1989.

Adicionalmente, es importante señalar, que el mayor impacto de la hiperinflación sobre los niveles de ingreso se debía al desfase entre el pago por remuneraciones y el incremento de los precios. De acuerdo a UNICEF (1991), en 1990 la demora en el pago de sueldos y salarios significó un impuesto del 17.4% sobre los ingresos de la población que percibía el ingreso mínimo vital.

Así, los crecientes desequilibrios macroeconómicos, descenso de los ingresos familiares y bajos niveles de empleo, generaron una fuerte reducción en los niveles de bienestar de la población. En julio de 1990, aumentó el número de hogares que se encontraba por debajo de la línea de pobreza (44.3%) y empeoró la situación dentro del segmento de los pobres: el 19.6% de hogares se encontraban en situación de pobreza crónica y el 30.3% de hogares padecían al menos una carencia crítica. En 1985 estas cifras eran 5.0% y al 20.2%, respectivamente (ver cuadro 7).

Cuadro 7
DISTRIBUCIÓN DE HOGARES POR NIVELES DE POBREZA Y DE CARENCIAS EN LIMA METROPOLITANA

(En porcentaje)

	ENNIV I (Julio 85-Julio 86)	ENNIV II (Junio-Julio 1990)
1. Hogares por debajo de la Línea de Pobreza	16.9	44.3
2. Hogares con al menos una Carencia Crítica	20.2	30.3
3. En situación de Pobreza Crónica	5.0	19.6
4. En situación de Pobreza Reciente	11.9	24.7

Fuente: Perú en Números 1991, Cuánto S.A.

Es importante destacar las malas condiciones de los servicios públicos brindados por el Estado, como educación y salud, cuyas consecuencias son graves en el largo plazo. En el sector educación, existía un deterioro en la infraestructura de los colegios públicos y en la calidad de la enseñanza, entre otros factores, por el bajo nivel remunerativo de los profesores. En el sector salud, la crisis se agudiza en los últimos años como producto de la disminución del gasto social de 1.0% del PBI en 1980 a 0.5% en 1990. El problema se manifestó especialmente en las dificultades de acceso a servicios de primer nivel de atención en las áreas urbano-marginales y rurales, en la insuficiencia de personal y de presupuesto para cubrir la demanda por servicios de salud y en la mala asignación de los recursos.

Además, el Perú, de acuerdo con Cuánto S.A. (1991), era uno de los países con los más altos índices de mortalidad infantil y materna en Latinoamérica. En 1990 la tasa de mortalidad infantil ascendía a 55 por mil, siendo el 78% de los casos, muertes evitables según el Ministerio de Salud. Este problema es mayor aún si se considera que en las zonas rurales los niveles de mortalidad eran el doble de lo que se observaba en las zonas urbanas (ver cuadro 8)

Cuadro 8
TASA DE MORTALIDAD INFANTIL POR LUGAR DE RESIDENCIA^{1/}

(Por mil)

	1984 (ENSA)	1986 (ENDES)	1988 (ENCOV)
Urbano	66	57	56
Rural	116	100	97

^{1/}ENNSA Encuesta Nacional de Nutrición y Salud, 1984 - INEI

ENDES Encuesta Nacional Demográfica y de Salud Familiar, 1986-INEI

ENCOV Encuesta de Cobertura de Vacunación, 1988, MINSA

Fuente: Perú en Números 1991, Cuánto S.A.

3. Condiciones Políticas

Luego de la frustrada estatización de la banca en 1987 y la experiencia hiperinflacionaria, el sector empresarial y el público en general estaban en contra de las políticas del gobierno del Presidente Alan García. Además, a partir de la segunda mitad del período, el gobierno puso en evidencia su incapacidad y falta de control, en medio de acusaciones de corrupción financiera y expansión del narcotráfico, así como debido al incremento en las operaciones terroristas en el país.

Por otro lado, los sucesivos shocks de precios (“paquetazos”) a lo largo del período fueron minando el poder de las organizaciones sindicales, y dada la expansión del subempleo y el desempleo, también debilitaron otras organizaciones laborales. Al mismo tiempo los partidos políticos tradicionales perdían representatividad y daban muestras de luchas internas lo cual demostraba que eran inadecuados para enfrentar la situación.

En julio de 1990, Fujimori ganó las elecciones en segunda vuelta con sólo 3 semanas de campaña política consiguiendo un resultado inesperado. Es justo decir que su elección fue una sorpresa ya que hasta pocas semanas antes se esperaba que Mario Vargas Llosa, candidato de una coalición de partidos de derecha, fuera elegido Presidente. El éxito de la campaña de Fujimori en parte se explica por la promesa de no-shock económico (el cual había anunciado Mario Vargas Llosa) y a la independencia de partidos políticos tradicionales. Sin embargo en agosto de 1990, se anunciaron drásticas medidas de ajuste destinadas a estabilizar la economía.

II. POLÍTICAS DE ESTABILIZACIÓN

Las políticas de estabilización aplicadas a partir de agosto de 1990 tuvieron como objetivo la eliminación de la hiperinflación, sentar las bases para la reinserción del país en el sistema financiero internacional, restablecer el orden macroeconómico de manera sostenible y hacer frente a la crisis de balanza de pagos. En contra de lo que usualmente sucedió en otros procesos de estabilización económica en la región, en el Perú se optó por usar la masa monetaria como el ancla nominal del sistema para frenar la hiperinflación.

La mayoría de los agentes económicos estaba esperando un “overshooting” cambiario y la posterior fijación del tipo de cambio como ancla nominal al sistema. La literatura discute sobre las ventajas y desventajas de esta estrategia, siendo las principales desventajas la demora en la reducción de la inflación y el costo recesivo inicial. A continuación se describen las principales políticas macroeconómicas implementadas durante los años iniciales del programa.

1. Política Monetaria

Con el inicio del programa de estabilización, la política monetaria recobró su independencia del marco fiscal y se constituyó en la pieza clave de la lucha contra la inflación, mediante la restricción del financiamiento primario al sector público y a la banca de fomento. Se utilizó la masa monetaria como el ancla nominal del programa mientras simultáneamente se unificaba el mercado cambiario y se dejaba flotar el tipo de cambio.

En los primeros meses del programa de estabilización, dada la mayor demanda por moneda nacional generada por la contracción del poder adquisitivo de los saldos monetarios, la política monetaria apoyó la remonetización de la economía y evitó una caída no deseada del tipo de cambio por medio de compras de moneda extranjera.

A fines de 1990, el Banco Central diseñó un programa que consistía en la fijación mes a mes de tasas de expansión de la base monetaria, teniendo en consideración que se intervendría para evitar fluctuaciones en el tipo de cambio. Sin embargo, el Banco Central no pudo cumplir con su objetivo por la falta de liderazgo, poca experiencia en aplicar una política activa y descoordinaciones entre las políticas monetaria y fiscal. Como consecuencia el tipo de cambio real se deterioró. Este resultado revela que el principal objetivo del gobierno era reducir la inflación, antes que mantener la competitividad externa.

A partir de julio de 1991 hasta 1992 se aplicó una política monetaria que consistía en fijar metas decrecientes para la expansión de la base monetaria acompañadas de una política de incrementos también decrecientes en los precios públicos. De acuerdo con Terrones (1993) estas metas de crecimiento monetario fueron fijadas de una manera independiente de las necesidades financieras del Estado y de una manera consistente con la evolución decreciente de la inflación esperada.

A raíz de este racionamiento monetario, se dejan sentir los efectos de un retraso cambiario aunado a una elevada tasa de interés real provocando que un gran número de deudores del sistema bancario solicitará la refinanciación de deudas contraídas en soles o su conversión a moneda extranjera.

En mayo de 1992, se anunció un cambio en la política monetaria, introduciendo instrumentos para realizar operaciones de mercado abierto además de la emisión. La política monetaria consistió en comprar divisas para garantizar un piso para el tipo de cambio y esterilizar el exceso de emisión con obligaciones del Banco Central de Reserva en moneda nacional.

A partir de 1993, la política monetaria se encuentra enmarcada dentro de la Constitución de 1993, donde se establece que el Banco Central de Reserva del Perú cuenta con autonomía dentro de su propia Nueva Ley Orgánica y que su finalidad es preservar la estabilidad monetaria.

Mediante su Nueva Ley Orgánica, el Banco Central está prohibido de: financiar al sector público, proporcionar garantías, dar créditos sectoriales y establecer regímenes de tipos de cambio múltiples. Además considerando que el fin único del Banco Central es preservar la estabilidad monetaria se fija una tasa de inflación objetivo siendo la meta intermedia la tasa de variación de la emisión primaria debido a que existe una estrecha relación entre la inflación y el crecimiento de la emisión de monedas y billetes.

Los instrumentos que utiliza el Banco Central sólo son mecanismos de mercado para inyectar o retirar liquidez, a diferencia de lo aplicado en gobiernos anteriores donde los instrumentos de política monetaria buscaban favorecer el financiamiento del sector público y de determinados sectores productivos, mediante líneas de crédito con tasas de interés subsidiadas.

¿Cuál fue el resultado de la política monetaria antes descrita? Las metas monetarias por parte del Banco Central de Reserva permitieron una reducción importante de la inflación y la posibilidad de entrar en un proceso de recuperación del producto agregado.

Hasta 1993, la expansión de la liquidez reflejó el aumento en el flujo de capitales en moneda extranjera que fueron depositados en el sistema financiero. Esta situación se revierte parcialmente, de acuerdo a Velarde & Rodríguez (1995), en 1994 cuando la expansión se dio en moneda nacional (ver cuadro 9).

Cuadro 9
EVOLUCIÓN DE LA LIQUIDEZ EN MONEDA NACIONAL Y TOTAL
 (Como porcentaje del PBI)

	Liq en Moneda Nacional	Liq Total
1991	4.7	11.6
1992	4.7	13.5
1993	4.5	14.6
1994	5.8	16.1
1995	6.4	17.0
1996	6.9	21.0
1997	7.5	21.3
1998	6.9	22.2
1999	6.6	22.7

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.

Uno de los factores que influyó en este mayor ahorro financiero⁶ fueron, entre otros, la eliminación de los controles de tasas de interés y la mayor confianza de los agentes económicos. Así, se observa un crecimiento de la liquidez total del sistema financiero, en especial de activos denominados en moneda extranjera lo que incrementa la dolarización del sistema (ver cuadro 9).

Por otro lado, la mayor solidez y competencia en el sistema financiero nacional han permitido un incremento importante de la liquidez y el crédito con relación al PBI, así, la relación liquidez/PBI aumentó de 5 a 18 por ciento del PBI entre 1990 y 1996 (ver cuadro 9). Asimismo, el coeficiente de preferencia por circulante en marzo de 1992 se encontraba en niveles superiores a 38% mientras que en las economías desarrolladas este porcentaje no superaba el 20%. De acuerdo a Apoyo (1992) esto reflejaba la magnitud de las actividades productivas informales y la especulación fuera del sistema financiero formal. Para diciembre de 1997, el coeficiente de preferencia por circulante había disminuido aunque aún se mantenía en niveles elevados (29.5%).

Además, a fines de febrero de 1992, la cartera pesada del sistema financiero representaba un 15% de las colocaciones, en el caso de la banca comercial y las empresas financieras esta cifra era de 16% y 9% respectivamente. De acuerdo a Apoyo (1992) estos porcentajes eran altos si se les comparaba con cifras de Estados Unidos, de 2%. En 1997, estos porcentajes disminuyen representando el 5% en caso de la banca comercial y 7% para las financieras. En el caso de las financieras el porcentaje se eleva en moneda extranjera a 9.7% influenciado por la situación de INTERFIP que registraba un nivel de cartera pesada de 30.8%.

Es importante destacar que con las modificaciones en el marco legal bancario se ha limitado drásticamente la discrecionalidad en el otorgamiento de crédito y autorización de operaciones por parte del Banco Central y la Superintendencia de Banca y Seguros. Asimismo se observa un incremento del número de bancos que operan en el país a 26 con un total de 930 oficinas a nivel nacional.

Respecto a las tasas de interés en moneda nacional, en los primeros años a pesar de la reducción de la inflación y un mayor grado de intermediación del sistema financiero mantuvieron

niveles elevados en términos reales (ver cuadro 10). De acuerdo a Velarde & Rodríguez (1992), entre las razones que explican este resultado se encuentran la reducida masa de fondos intermediados, las expectativas de devaluación y la falta de credibilidad hacia el programa. A partir de agosto de 1991, las tasas de interés nominales y reales empezaron a reducirse, en un proceso de rápida remonetización, mediante compras de moneda extranjera de parte del Banco Central (ver cuadro 10).

Cuadro 10
TASA DE INTERÉS REAL EN MONEDA NACIONAL
(En porcentaje)

	TARMN*	TPRMN**
Jul-91	9.1	-3.84
Nov-91	6.3	-1.25
Mar-92	0.9	-5.03
Jul-92	4.5	-1.70
Nov-92	3.5	-2.04
Mar-93	2.4	-2.69
Jul-93	2.6	-1.35
Nov-93	3.2	-0.47
Mar-94	2.1	-1.28
Jul-94	2.6	-0.10
Nov-94	1.6	-0.57
Mar-95	1.2	-0.66
Jul-95	2.0	0.21
Nov-95	1.3	-0.39
Mar-96	0.9	-0.59
Jul-96	0.9	-0.56
Nov-96	1.8	0.31
Mar-97	1.0	-0.44
Jul-97	1.4	0.05
Nov-97	2.1	0.71
Mar-98	1.0	-0.49
Jul-98	1.7	0.25
Nov-98	2.6	0.95
Mar-99	2.4	0.5
Jul-99	2.7	0.7
Nov-99	2.4	0.6

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.

* Tasa activa real en moneda nacional (mensual)

** Tasa pasiva real en moneda nacional (mensual)

Nota: Las tasas han sido deflactada usando el Índice de Precios al Consumidor (IPC), mediante $(i \text{ nominal} + 1) / (\text{inflación} + 1)$.

Las tasas de interés en moneda extranjera se ubicaban en niveles más elevados de los internacionales (ver cuadro 11), de acuerdo a Escobal (1992), dicho margen estaría reflejando las condiciones de liquidez del mercado del crédito en moneda nacional, la incertidumbre respecto a la viabilidad del programa de estabilización y la existencia de un riesgo asociado al país. A partir de enero de 1992 se inicia una reducción gradual, pero se ve interrumpido por el retiro de

alrededor de US\$200 millones después del golpe de estado del 5 de abril⁷ y en 1994 debido al alza en las tasas de interés internacionales.

Cuadro 11
DIFERENCIAL ENTRE TASA DE INTERÉS EN MONEDA EXTRANJERA Y LIBOR
 (En porcentajes)

	TAMEX*	LIBOR**	Diferencia
Apr-91	19.41	6.22	13.19
Aug-91	20.27	5.78	14.49
Dec-91	21.07	4.61	16.46
Apr-92	17.21	4.29	12.92
Aug-92	19.89	3.45	16.44
Dec-92	17.53	3.63	13.90
Apr-93	16.19	3.08	13.11
Aug-93	15.44	3.27	12.17
Dec-93	15.17	3.38	11.79
Apr-94	15.11	4.13	10.98
Aug-94	15.33	4.92	10.41
Dec-94	15.24	6.38	8.86
Apr-95	15.70	6.23	9.47
Aug-95	16.40	5.90	10.50
Dec-95	17.20	5.65	11.55
Apr-96	17.00	5.40	11.60
Aug-96	16.60	5.60	11.00
Dec-96	16.80	5.50	11.30
Apr-97	16.40	5.80	10.60
Aug-97	15.80	5.70	10.10
Dec-97	15.60	5.90	9.70
Apr-98	15.70	5.72	10.00
Aug-98	15.80	5.63	10.20
Dec-98	16.80	5.07	11.70
Apr-99	17.00	5.00	12.00
Aug-99	16.90	5.50	11.40
Dec-99	14.80	6.10	8.70

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.

* Tasa de interés activa en moneda extranjera (mensual).

** Tasa de interés LIBOR a 3 meses (mensual).

2. Política Cambiaria

Como parte fundamental del programa económico aplicado por el actual gobierno, el régimen cambiario experimentó una serie de cambios y reformas entre agosto de 1990 y marzo de 1991, período en el cual se dictaron las medidas de liberalización del mercado cambiario.

Las primeras medidas en materia de política cambiaria se dirigieron hacia la implementación de un sistema de flotación sucia del tipo de cambio, la eliminación de los tipos de cambio múltiples⁸ y la sujeción de la política cambiaria a las metas de crecimiento de la base monetaria, con miras a controlar la inflación.

Es importante señalar, que durante los primeros meses del programa de estabilización, se generó cierta confusión entre los agentes por el manejo de la política cambiaria. A pesar del discurso oficial a favor de la devaluación del tipo de cambio real y de que las autoridades

intentaron corregir la sobrevaluación cambiaria, el temor que la mayor emisión generara un resurgimiento inflacionario limitó las compras diarias de divisas y con ello la recuperación del tipo de cambio real. El Banco Central se retiraba del mercado cada vez que las autoridades monetarias consideraban que el tipo de cambio se elevaba muy rápidamente, lo cual aumentó la incertidumbre en el público sobre la evolución del tipo de cambio.⁹

En febrero de 1991,¹⁰ se eliminó la mayoría de restricciones vigentes para la compra y venta de moneda extranjera (topes máximos, cuotas por persona o por años entre otros). Asimismo con el objetivo de simplificación de los trámites cambiarios, se autorizó a las entidades del sistema financiero a atender y transferir moneda extranjera con la sola presentación de una declaración jurada y a vender moneda extranjera (previa autorización del BCRP) para el pago de la deuda pública externa.

En marzo de 1991, se derogaron la totalidad de resoluciones cambiarias, cartas circulares, circulares y otros documentos que normaban el mercado cambiario, señalándose que el tipo de cambio se vería determinado por la oferta y la demanda del mercado de activos. Se eliminó así, la obligatoriedad de entregar al BCRP las divisas generadas por la exportación de bienes. Se dispuso que el BCRP intervendría en el mercado cambiario cuando lo considerase necesario a través de las instituciones financieras y se eliminó el Mercado Único de Cambios (MUC).¹¹

¿Cuáles fueron los efectos de la política cambiaria sobre la evolución del tipo de cambio real? Una de las críticas más fuertes al programa de estabilización y de reformas estructurales ha sido el atraso cambiario que han generado y la imposibilidad de recuperar paridad en forma sustancial, a pesar de que el gobierno ofrecía que las exportaciones serían el motor del crecimiento económico. La discusión sobre el grado de atraso cambiario en el Perú y sus implicancias sobre las políticas cambiaria y macroeconómica en general tiene varios años. Dos eran las posiciones sobre este tema:

Por un lado están aquellos que promovían una política cambiaria más agresiva destinada a lograr una devaluación del tipo de cambio real (TCR) y enfrentar los "problemas de balanza de pagos". Como se ha mencionado anteriormente, el resultado de las reformas ha generado un persistente déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Se tiende a culpar al proceso de estabilización y apertura en el caso peruano por el deterioro de la cuenta corriente de la balanza de pagos y por ello se pide una modificación en la política cambiaria (en el régimen) de manera que se logre una elevación del tipo de cambio real.

Por el otro lado, están aquellos que afirmaban, siguiendo a Edwards (1989), que en vista de los cambios estructurales que ha experimentado la economía como consecuencia de las reformas, el TCR no se encontraba desalineado con respecto a su nuevo nivel de equilibrio y que por lo tanto no era necesaria intervenir en el mercado cambiario. En este caso el argumento era que el deterioro de la balanza comercial se explicaba por los mayores inversiones de bienes de capital inducidos por mayores niveles de inversión privada en sectores transables como gas, minería y pesca. Cuando las inversiones maduraran la balanza comercial se tornará superavitaria y podría pagar los flujos de inversión.

En esta línea argumental, para algunos analistas económicos el atraso cambiario se estaba reduciendo y era casi inexistente debido a que existía una tendencia a la apreciación del tipo de cambio real de equilibrio de la economía asociado con un boom exportador en proyectos mineros que todavía no ha terminado de madurar pero que en unos cinco años adicionales revertirían los problemas de déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos que se comentan a continuación. Adicionalmente, se argumentaba que existió un fuerte efecto de productividad en muchos sectores. De cualquier manera, bajo esta óptica, el nivel del tipo de cambio real de fines de 1997 era consistente con el equilibrio intertemporal del sector externo.

Dentro de la segunda línea argumental y para tratar de contribuir a solucionar esta discusión han existido varias estimaciones del tipo de cambio real de equilibrio (TCRE) destinadas a cuantificar el grado de atraso o adelanto cambiario.

Los datos del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) del tipo de cambio real bilateral con Estados Unidos, basados en una metodología de paridad del poder de compra que utiliza agosto de 1990 ¹² como período base, arrojaban un deterioro acumulado para 1996 del orden del 20% y una ligera mejoría durante 1997. Sin embargo, en el espíritu de Edwards (1989) y de trabajos posteriores como los de Repetto (1992), tanto Calderón et al (1995) y Mognillansky (1995) estiman el atraso cambiario contrastando un tipo de cambio real de equilibrio de largo plazo (estimado usando técnicas de cointegración) con el TCR efectivo.

Ambos autores coinciden en que existía un nivel de atraso aunque discrepan en la magnitud del mismo. Para Mognillansky el atraso en 1994 era del orden del 30% lo cual justificaba un ajuste, mientras que Calderón et. al. (1995) estimaban que dicho atraso fue de 17% durante 1993 y que se había reducido a 10% durante 1994. Las variables comunes en los dos estudios que explicaban este deterioro eran el influjo de capitales de corto plazo, que ejerció una fuerte presión para que el TCR observado se situara por debajo de su nivel de equilibrio, y la expansión del gasto fiscal desde 1994.

La moderación del influjo de capitales a partir de la crisis mexicana de 1994, así como el ajuste fiscal realizado a partir del segundo trimestre de 1995 (después de que el Presidente Fujimori fuera reelegido) redujeron las presiones a la apreciación del tipo de cambio real. Los que defienden esta posición, entre los cuales se encontraban los responsables de la política cambiaria en el BCRP, concluían que el problema de atraso cambiario se iría reduciendo a lo largo del tiempo y que no era un problema serio.

La discusión sobre el atraso cambiario en un contexto de flujos de capitales relativamente abundantes pierde validez a fines de los noventa con el nuevo contexto internacional. El Fenómeno del Niño desde fines de 1997 y especialmente durante 1998, la recesión mundial inducida por la crisis asiática y la contracción de flujos financieros internacionales motivada por la moratoria unilateral de la deuda externa rusa, generó un deterioro de la cuenta corriente peruana durante 1998 que ha tenido como contraparte, después de varios años, un ritmo devaluatorio por encima de la inflación. Así, mientras que la inflación durante 1998 fue del orden

del 6%, la devaluación superó el 20% y el tema de atraso cambiario fue desplazado del debate por otros temas como el desaceleramiento del crecimiento económico y el desempleo. Durante 1999, continuó la recuperación del tipo de cambio real, a pesar de la reducción en el déficit de cuenta corriente debido a la fuerte reducción de las importaciones por la recesión de la demanda interna. Para este año, la inflación se redujo al 3.7% anual, mientras que la devaluación promedio fue de 15.5%, con un tipo de cambio promedio de s/. 3.38 frente a s/.2.93 en 1998.

3. Política Fiscal y Tributaria

Como se mencionó anteriormente, el financiamiento del déficit fiscal y de las operaciones de la banca de fomento por parte del Banco Central de Reserva (BCR), se encontraban en la base del proceso hiperinflacionario y por ello las primeras medidas de corrección fiscal fueron anunciadas el 8 de agosto de 1990.¹³ Por el lado de los gastos se eliminaron todos los subsidios a los alimentos y se congelaron las remuneraciones al sector público. Asimismo, se creó un Comité de Caja Fiscal, encargado de programar la ejecución de gastos dependiendo de un estricto control de caja de acuerdo a la disponibilidad mensual de recursos tributarios evitando el financiamiento del déficit fiscal mediante emisión primaria del BCR.

Por el lado de los ingresos se crearon una serie de impuestos como el impuesto a las exportaciones, contribuciones de emergencia, se eliminaron una serie de exoneraciones tributarias y aumentaron las tarifas de los bienes y servicios públicos. Por ejemplo, el precio de la gasolina aumentó en 3,000%. Cabe destacar, que el ajuste se centró en impuestos indirectos gracias a la facilidad y rapidez de su recaudación.

En noviembre de 1990, el gobierno decide derogar una serie de impuestos y así mantener una estructura tributaria sobre la base de siete impuestos (renta, el impuesto al Valor Agregado denominado Impuesto General a las Ventas (IGV), Impuesto Selectivo al Consumo (ISC), derechos ad valorem CIF, tributo especial al suministro eléctrico, impuesto extraordinario y la contribución al Fondo Nacional de Vivienda). Los impuestos mantuvieron sus tasas impositivas pero se eliminaron muchas exoneraciones y en algunos casos se incrementó la base gravable. Sin embargo, el gobierno no obtuvo las metas deseadas en términos de recaudación: los ingresos tributarios sólo aumentaron en un 2.3% en términos reales respecto al período anterior.

Así, a mediados de 1991, el gobierno olvidó temporalmente su objetivo de simplificación tributaria y tomó nuevas medidas de emergencia. Cabe destacar que dado el deterioro gestado en varios años, tanto en la estructura impositiva como en el comportamiento tributario de los agentes, la recuperación de los ingresos era un objetivo de mediano plazo.

Durante el período 1991-1993, se continuaron dando medidas parciales con el fin de ordenar el sistema tributario. En un principio la urgencia de sanear las cuentas fiscales llevó a la creación de nuevos impuestos y cambios en el ISC e IGV. Así, se elevó la tasa de IGV de 16 a 18%, se redujo la tasa promedio del ISC a los combustibles, se suspendió todos los beneficios tributarios del IGV y se crearon el Impuesto Mínimo a la Renta¹⁴ y el Régimen Simplificado del Impuesto a la Renta.

En los períodos siguientes, se eliminó una serie de impuestos de bajo rendimiento, exoneraciones y se eliminaron las distorsiones a través de la uniformización de las tasas. Las modificaciones más importantes fueron la derogación del Impuesto Mínimo a la Renta, la creación del Régimen Especial del Impuesto a la Renta y el Impuesto Extraordinario a los Activos Netos. El cuadro 12 muestra la evolución de las tasas del impuesto a la renta y su progresiva simplificación a una tasa única de 30% para las empresas. En el caso de personas naturales las tasas se han reducido a dos: 15 y 30% (aunque montos muy bajos en la práctica están totalmente exonerados).

Cuadro 12
EVOLUCIÓN DEL IMPUESTO A LA RENTA

1984			
Hasta	S/.	330 000,000	30%
de S/.	330 000,001 a	3,300 000,000	40%
	3,300 000,001 a	6,600 000,000	50%
	6,600 000,001 a	más	55%
1985			
Hasta	I/.	675,000	30%
de S/.	675,001 a	6 750,000	40%
	6 750,001 a	13 500,000	50%
	13 500,001 a	más	55%
1986			
Hasta	I/.	600,000	20%
de S/.	600,001 a	más	40%
1987 y 1988			
Tasa proporcional única de 35%			
1991			
Tasa proporcional única de 30%			
(vigente en la actualidad)			

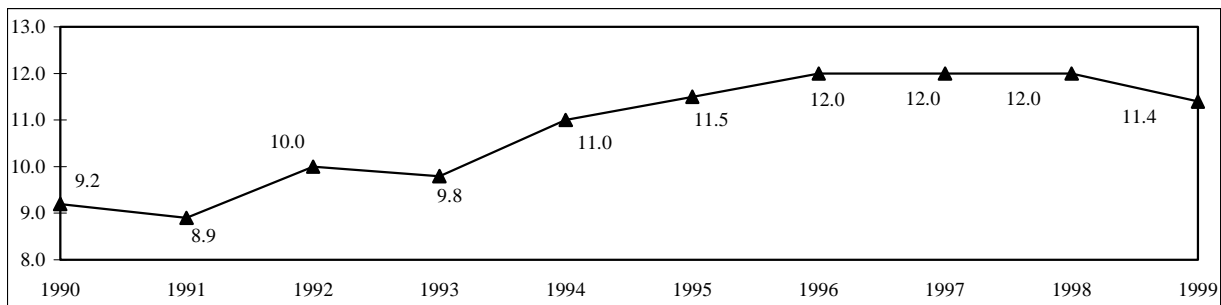
Fuente: Normas Legales. Diario el Peruano.

La reestructuración de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) permitieron obtener resultados favorables en la simplificación administrativa y recaudación tributaria. Así, los ingresos tributarios recaudados por la SUNAT aumentaron de 4.8% del PBI durante el período enero-junio de 1990 a 8.3% en el mismo período en 1993.¹⁵

El logro de este resultado se obtuvo vía la reducción de la evasión tributaria, siendo una de las medidas más importantes la implementación del Registro Único de Contribuyentes (RUC) mediante el cual se empadronaba a los sujetos alcanzados por las normas tributarias y debía ser renovado en forma periódica. A través de esta medida, la SUNAT logró ampliar su base tributaria de 558,570 contribuyentes en 1993 a 1' 877,858 en diciembre de 1997. En segundo lugar, se mejoró sustancialmente la imagen de la institución, mediante la adquisición de recursos materiales y mejoramiento de la calidad de los recursos humanos.

Respecto a los ingresos tributarios, durante el primer año se sustentaron en la recaudación del ISC a los combustibles el cual aumentó en el segundo trimestre de 1990 en 20% por el aumento en 134% de la tasa impositiva. La recaudación de todos los demás impuestos se redujo debido a los efectos recesivos del ajuste económico (ver gráfico 3). La apertura comercial a partir de 1991 también ocasionó un mayor peso de los aranceles en la recaudación total. En los años siguientes la estructura de la recaudación varía teniendo como eje el Impuesto General a las Ventas y el Impuesto a la Renta, los cuales representaban el 48.6% y 27.3% del total de ingresos tributarios en 1997.

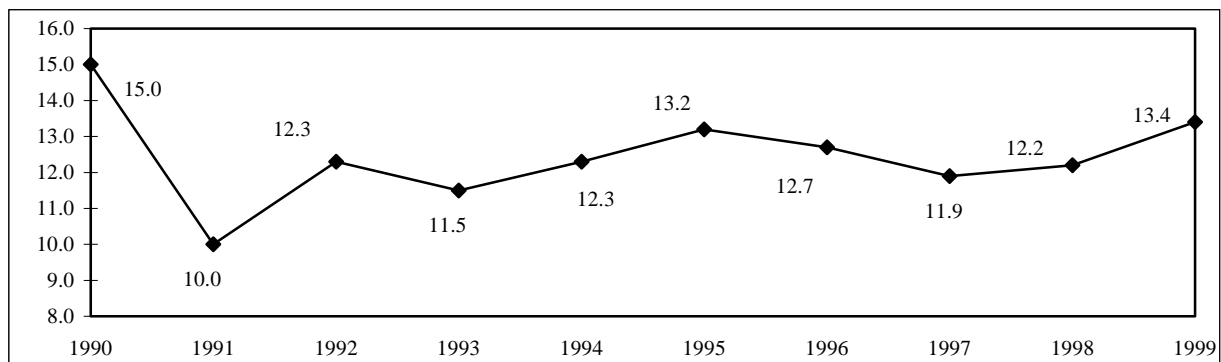
Gráfico 3
INGRESOS TRIBUTARIOS
(Como porcentaje del PBI)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.

Respecto al gasto corriente, en los dos primeros años se da un ajuste en las cuentas fiscales vía la reducción del gasto público. Así, en 1991, el gasto corriente es equivalente al 10% del PBI, frente al 15% en 1990. El recorte en el gasto público se refleja en todos los rubros como remuneraciones, bienes y servicios entre otros. En los años posteriores, el gasto corriente mantiene una tendencia creciente, alcanzando un pico de 13.2% del PBI en 1995 (ver gráfico 4), como efecto del aumento del gasto en bienes y servicios, y remuneraciones en 56% y 30% respecto al año anterior respectivamente.

Gráfico 4
GASTOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL
(Como porcentaje del PBI)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.

4. Manejo de Deuda Externa

Uno de los principales objetivos del programa económico puesto en marcha en agosto de 1990 era reinsertar al Perú en el sistema financiero internacional. De acuerdo con Apoyo (1997), al 31 de diciembre de 1990, el 68% del stock de la deuda pública de mediano y largo plazo, sin incluir la deuda con el FMI, se encontraba vencida e impaga, especialmente en los casos del Club de París, proveedores sin seguro de garantía oficial y la banca comercial internacional.

Durante los primeros 18 meses de aplicación del programa de estabilización y reformas estructurales el Perú no contó con apoyo externo para enfrentar los problemas usuales que se generan al inicio de un programa de estabilización, tanto en el frente fiscal como en el de la balanza de pagos.

En setiembre de 1991, se forma el Grupo de Apoyo, en la que se obtuvo compromisos por alrededor de US\$1,100 millones con once países miembros del Club de París, de los cuales el 54% consisten en préstamos en condiciones concesionales y el saldo en donaciones. De acuerdo a Valdivia-Velarde (1992) la conformación del Grupo de Apoyo fue un requisito indispensable para la aprobación del Programa Económico 1991-1992 por el FMI y la renegociación de la deuda bilateral con el Club de París.

A partir de este año, los organismos multilaterales propusieron programas para enfrentar el problema de la deuda. Así, se firmaron acuerdos con el FMI y con el Banco Mundial, los cuales contemplaban créditos puentes y/o de ajuste estructural que no se desembolsarían, pero servirían para el pago de atrasos en diciembre de 1992. En marzo de 1993, se materializó este pago de atrasos que permitió entre 1993-1994 recibir préstamos del FMI y Banco Mundial para el financiamiento del ajuste estructural puesto en marcha.

Las negociaciones con el Club de París (1991-1993) lograron que se redujera la deuda con algunos países miembros y la inclusión de deudas pre-fecha de corte en las negociaciones. En el primer acuerdo, se estimó que el Perú pagaría US\$345 millones durante el período de consolidación (setiembre de 1991 y diciembre de 1992) a la vez que percibiría un alivio de US\$6592 millones en dicho período. Sin embargo, en 1993 el servicio correspondiente a esta fuente financiera alcanzaría US\$1000 millones anuales, por lo que la presión de pagos que afrontaría el país en el período 1993-1995 equivaldría al 53% de las exportaciones de bienes y servicios. Esta cifra superaba largamente la capacidad de pago del país.

Así, en 1993 se firmó un acuerdo donde se reprogramaban las deudas de los créditos concertados antes de enero de 1983 (deuda pre cut-off) y cuyos vencimientos correspondían al período comprendido entre el 1 de enero de 1993 hasta marzo de 1996. Este acuerdo significó un alivio en la presión de pagos durante el período de consolidación de US\$1896 millones.

Sin embargo, en 1996, la presión por los vencimientos aunada al servicio creciente con los organismos internacionales, determinó la necesidad de un nuevo acuerdo con el Club de París. El

acuerdo firmado contemplaba la reprogramación de un porcentaje de los vencimientos pre cut-off para el período 1996-1998, reduciéndose la presión de pagos de US\$970 millones a alrededor de US\$530 millones anuales. Asimismo, el acuerdo incorporaba un reescalamiento de los vencimientos de un porcentaje del saldo de la deuda pre cut-off de US\$1220 millones anuales a un nivel cercano a los US\$1000 millones para reducir la presión de pagos entre 1999 y 2006

La negociación con la banca privada ha sido más difícil. A fines de 1991, el Perú declaró la imposibilidad de pagar los atrasos (US\$5,682 millones) o reanudar el pago de vencimientos corrientes y en 1992 se suspendió el período de prescripción de la deuda. Luego de 5 años de negociaciones en marzo de 1997, se suscribe el acuerdo final que permitió la ejecución del plan Brady en el cual se reconoce una deuda total con la banca comercial equivalente a US\$10575 millones.

El acuerdo Brady peruano incluye deudas de mediano y largo plazo, deudas de corto plazo y capital de trabajo contraídas con los bancos comerciales así como con proveedores sin seguro oficial. La distribución se componía de la siguiente manera: atrasos con la banca internacional (88%), proveedores sin seguro (8%), países de Europa del Este (3%) y América Latina (1%). De dicho monto, US\$4205 millones correspondían al principal y US\$6370 millones a los intereses calculados sobre la base de los contratos firmados originalmente.

Como resultado, el Perú emitió bonos Brady por un valor nominal de US\$4873 millones. De los cuales, el 11% corresponden a bonos con descuento, 4% a bonos a la par, 35% a bonos FLIRB (bono de reducción de intereses) y el 49% a bonos PDI (bonos de interés vencido y no pagado). La refinanciación ascendió a US\$431 millones, destinados el 11% al principal y el 89% a intereses. Estos alivios en el servicio de la deuda fueron otorgados por el Club de París (US\$394 millones) y Japan Oil Company (US\$37 millones).

Asimismo, el Perú tuvo que desembolsar US\$1372 millones para cubrir los costos de ejecución del plan Brady. Este monto fue financiado con recursos propios (42%) y recursos externos (58%) mediante líneas de crédito con organismos multilaterales (FMI, BM, BID) y el EXIMBANK de Japón.

No obstante, de acuerdo a Rivas-Llosa (1997) existen diversas posiciones entre los analistas sobre la magnitud real de la reducción obtenida sobre la deuda antigua. Por un lado, existe una fuente de reducción de deuda, el descuento explícito de algunas emisiones (45% en el caso de los bonos con descuento peruanos). Y por otro lado, el descuento implícito que se deriva de la rentabilidad y estructura de los flujos de repago de cada bono en particular. Según fuentes oficiales,¹⁶ el descuento de deuda es equivalente a US\$5355 millones es decir el 50.6% de la deuda antigua, mientras que para algunos analistas este porcentaje sería del orden de 30-40%.¹⁷

III. REFORMAS ESTRUCTURALES

El gobierno, especialmente a partir de marzo de 1991, tras algunos titubeos y después del cambio del Ministro de Economía, implementó un agresivo proceso de reformas estructurales, especialmente en las áreas comercial y financiera donde se han registrado los mayores avances. Adicionalmente, se iniciaron varias de las reformas denominadas de primera generación en otras áreas como la laboral, privatizaciones, etc. A continuación se presenta un recuento de dichas reformas.

1. Liberalización Comercial

Para Velarde & Rodríguez (1992) la reforma comercial emprendida por el gobierno del Ing. Alberto Fujimori tenía varios objetivos: el primero, de mediano plazo, era incrementar la competitividad del sector transable de la economía. El segundo, de corto plazo, era limitar el incremento de los precios domésticos de los bienes transables, para reforzar el proceso de reducción de la inflación. La reforma también perseguía aumentar los ingresos fiscales ya que muchos aranceles eran redundantes.

La reforma comercial esta casi culminada, aunque subsiste una discusión sobre la unificación arancelaria y medidas arancelarias a los productos agrícolas inconsistentes con lo realizado en el resto de sectores. Las principales medidas de reforma se aplicaron durante los años 1990-1992, período en el cual disminuyó la dispersión de los aranceles nominales y se eliminó todo tipo de barreras para-arancelarias. Finalizado este primer período, se anunció que el objetivo principal era alcanzar un arancel único menor en 1995. Este anuncio generó mucho rechazo entre los gremios empresariales y como resultado, entre 1993 y 1996, se mantuvo una estructura de 15% y 25%. En lugar de colocar un arancel único, a partir de abril de 1997, se redujeron los aranceles de 15% y 25% a 12% y 20%, salvo algunos productos agrícolas a los que se les colocó una sobretasa de 5%.

Durante los primeros meses de gobierno de Fujimori, los Decretos promulgados como parte del programa de estabilización en materia de política comercial redujeron el arancel mínimo de 15% a 10%, eliminándose las partidas con arancel cero y bajando la tasa máxima de 84% a 50. Además, se disminuyó la lista de partidas arancelarias prohibidas a sólo 25 y se suprimieron la mayor parte de las exoneraciones.

En setiembre de 1991 se realiza la primera modificación arancelaria reduciéndose el nivel arancelario a sólo tres: 15% aplicada a insumos, 25% aplicada a los bienes de capital y 50%

aplicada a los bienes de consumo, manteniendo una sobretasa temporal de 10% a las importaciones sujetas a 25% y 50%. Por lo cual, el arancel promedio simple paso de 66% a 26% y la tasa de protección efectiva a la manufactura se redujo de 82% a 44% con un coeficiente de variabilidad de 78%.¹⁸

A mediados de diciembre se aprobó un cronograma para la reducción de tasas con el objetivo de alcanzar un arancel único en 1995. Este cronograma contemplaba reducciones anuales de uno y cinco puntos en las tasas de 25% y 50% respectivamente.

Las primeras medidas aplicadas, de corte gradualista, fueron parte de la estrategia antiinflacionaria del gobierno, dado que se esperaba que los precios internos se redujeran por la mayor competencia en el mercado interno. Este resultado, sin embargo, no pudo concretarse en fundamentalmente por:

- i) la sobretasa temporal provocó un movimiento especulativo de postergación de importaciones
- ii) la caída en el ingreso redujo notablemente el tamaño del mercado interno.

Así mismo, la reforma encontró resistencias especialmente en los sectores que producían para el mercado interno, sobretodo luego de la publicación del cronograma de reducciones arancelarias. En consecuencia, las presiones del sector privado condicionaron las modificaciones de los primeros meses de 1991. El enfoque inicial tomado por el gobierno estaba abriendo el espacio para que los gremios empresariales revirtieran las reformas y se regresara a esquemas proteccionistas.

A partir de marzo de 1991, con el ingreso de Carlos Boloña al Ministerio de Economía y Finanzas se inicia una nueva etapa que se caracteriza por la profundización de la apertura comercial. Así, se opta por dejar sin efecto el cronograma anterior y se adelanta el proceso de apertura. Se redujo la estructura arancelaria a dos tasas; 15% y 25%.¹⁹ Como consecuencia, el promedio arancelario se redujo a 17% mientras que la tasa de protección efectiva a la manufactura cayó a 24%.²⁰ Asimismo, se optó por eliminar todo tipo de restricción para-arancelaria a la importación de bienes,²¹ se simplificaron los procedimientos aduaneros²² y se eliminaron los monopolios estatales de importación de alimentos.²³

Aunque esta profundización de la apertura generó cierto rechazo entre los grupos industriales, en corto tiempo se aceptó el cambio. Según Boloña & Illescas (1997), las principales razones por las que estas modificaciones con respecto al gradualismo inicial fueron aceptadas por el sector privado, fueron el consenso en el público acerca de la necesidad de simplificar los instrumentos de política en favor de criterios de mercado y la eliminación de fuentes de corrupción en aduanas.

Es conveniente mencionar que paralelamente, se creó una sobretasa para ciertos productos agrícolas y derivados (lácteos, cereales y azúcar) que puede haber eliminado el

descontento de este sector por la profundización comercial. Aunque esta medida tenía por objetivo estabilizar los precios internos de ciertos productos agrícolas cuyos precios internacionales son muy fluctuantes, de acuerdo a Escobal (1992) la medida tenía un claro sesgo proteccionista que antes que proteger a la agricultura nacional terminó beneficiando a los comerciantes de estos productos. Cabe destacar, de acuerdo a Velarde & Rodríguez (1992b), que los nuevos niveles arancelarios incluyendo sobretasas, resultaban aún elevados, siendo incluso superiores a los que esperaban los gremios empresariales.

A mediados de 1995, se origina un fuerte debate público entre los distintos agentes económicos, respecto a la conveniencia de establecer un arancel escalonado o un arancel único. Según Illescas (1995), al interior del sector privado existió una fuerte oposición al establecimiento de un arancel único, pues se objetaba la falta de equidad en la promoción de condiciones de competencia entre el Perú y sus socios comerciales de la subregión andina y/o con terceros países.

Por su parte, el gobierno argumentó que las experiencias pasadas, provocaron ineficiencias al privilegiar a sectores que no tenían ventajas comparativas, generando corrupción y pérdidas de la recaudación fiscal. En medio de este debate público, el 20 de octubre de 1995, se llegó a un acuerdo mediante el cual el gobierno se comprometía, por el momento, a no modificar la estructura arancelaria.²⁴

A inicios de 1997 se realizan modificaciones importantes de política comercial. Así, se prohibió temporalmente la importación de autos usados²⁵ y se estableció una nueva estructura arancelaria. En efecto, a partir de abril de 1997, se establece que las partidas sujetas a aranceles de 25% pasen a 20%, y las de 15% a 12%,²⁶ con lo cual el promedio arancelario se reduce de 16% a 13%. Sin embargo, 65 partidas fueron trasladadas al nivel más alto (grupos alimenticios) y otras 13 (insumos para la industria cervecera y alimenticia) a un nivel de 12%. Además, este grupo de partidas fue sujeto a una sobretasa de 5%, con la finalidad de destinar lo recaudado al programa de apoyo al sector agrario.

Es importante mencionar que adicionalmente, el Perú participa de un proceso de integración con la finalidad de formar una zona de libre comercio en el marco de la Comunidad Andina y que durante 1998 firmó un convenio comercial con Chile que reduce a cero el arancel para una lista importante de productos.

¿Cuáles fueron los efectos de estas reformas sobre la protección efectiva de los diferentes sectores productivos? En noviembre de 1990, con la primera modificación arancelaria, se redujo el arancel nominal de 43.2% (sin considerar exoneraciones) a 28.9%. La tasa efectiva se redujo de 70.4% a 35.5% en promedio en julio y en noviembre de 1990 respectivamente. En todos los sectores se redujo el nivel de tasas efectivas excepto en el sector agropecuario (29.8%) y el de silvicultura y caza (20.9%). El cambio fue significativo en industrias de consumo final, que antes contaban con niveles de protección superiores al 100%, como son los productos lácteos, productos alimenticios, prendas de vestir, entre otros (ver cuadro 13).

Cuadro 13
PROTECCIÓN EFECTIVA ARANCELARIA
(En porcentajes)

	Tasa nominal				Tasa efectiva			
	Antes de julio de 1990		Primera modificación ^{2/}	Tasa actual ^{3/}	Antes de julio de 1990 ajustada ^{1/}	Primera modificación ^{2/}	Tasa actual ^{3/}	Tasa actual ajustada ^{3/}
	Teórica	Ajustada ^{1/}						
<i>Sector primario</i>	27.2	5.8	24.6	15.4	5.7	21.9	13.3	-20.6
Agropecuario	29.8	4.5	29.0	17.9	5.7	29.8	19.1	-23.5
Silvicultura y caza	60.7	35.5	21.0	15.2	13.2	20.9	16.1	-25.5
Minerales no metálicos	32.8	32.8	17.4	15.6	30.2	17.7	16.8	-25.0
<i>Manufactura sustitutiva</i>	56.2	27.4	32.4	18.9	123.3	43.6	34.9	-13.4
Productos lácteos	47.9	1.4	35.9	19.6	189.4	47.0	37.4	-11.8
Molinería y panadería	56.5	1.0	28.2	16.4	30.0	28.2	23.6	-20.6
Azúcar y subproductos	34.2	3.4	22.0	15.0	178.8	11.6	38.1	-11.3
Otros productos alimenticios	29.8	8.2	34.6	19.7	178.8	53.1	42.4	-8.6
Bebidas y tabaco	75.2	47.1	44.7	23.1	197.2	62.6	49.5	-4.0
Prendas de vestir	101.6	61.8	48.3	24.3	261.6	87.6	48.5	-4.6
Artículos de cuero	82.3	65.3	35.5	19.3	151.2	45.1	53.8	-1.2
Calzado	93.4	40.0	44.6	23.2	134.0	59.3	42.3	-8.6
Muebles	59.4	40.3	36.9	20.2	132.0	46.0	31.9	-15.3
Papel y derivados	50.4	11.4	33.5	19.5	63.9	40.4	35.7	-12.9
Impresión y edición	34.6	0.9	32.4	18.9	85.1	33.1	21.8	-21.8
Químicos básicos y abonos	41.1	19.9	16.9	15.2	66.5	20.8	30.1	-16.5
Medicamentos	36.1	9.0	15.2	15.0	38.1	11.0	20.0	-22.9
Otros productos químicos	63.3	33.1	27.6	16.7	131.0	34.4	27.3	-18.3
Productos de caucho y plástico	66.3	38.0	25.1	16.2	88.7	35.9	30.3	-16.3
Productos de mineral no metal	61.9	34.2	28.7	17.5	83.1	34.0	27.2	-18.3
Siderurgia	48.7	20.8	17.8	15.3	42.0	21.2	32.8	-14.7
Productos metálicos diversos	64.3	36.3	30.4	17.8	89.3	50.2	35.3	-13.1
Maquinaria no eléctrica	50.7	18.8	21.3	15.3	30.2	21.0	20.8	-22.4
Maquinaria y equipo	59.4	37.2	27.8	16.8	80.5	44.4	38.4	-11.1
Electrodomésticos	52.9	23.4	32.1	18.5	103.1	37.2	30.8	-16.0
Material transporte	34.2	26.9	25.5	16.8	61.8	28.0	26.7	-18.6
Otros productos manufacturados	65.2	31.1	32.7	18.5	73.1	50.9	36.9	-12.1
Promedio	43.2	17.4	28.9	17.3	70.4	35.3	26.6	-16.6
Desviación estándar		44.0	17.4	7.1	2.4	74.1	15.2	10.5
Coefficiente de variabilidad (%)	101.8	99.6	24.7	14.0	105.3	43.0	39.6	-40.6

^{1/}Tasas corregidas por exoneraciones.

^{2/}Datos de noviembre de 1990.

^{3/}A marzo de 1991.

Fuente: Escobal, J. (1992).

En marzo de 1991, se modificaron los aranceles a dos tasas únicas: 15% y 25%. Esta modificación redujo el promedio arancelario a 17%, con 22% de promedio para las importaciones de bienes de consumo, 16% para insumos y 15% para bienes de capital. Asimismo, en todos los sectores se redujo la tasa de protección efectiva excepto en azúcar y subproductos (38%), artículos de cuero (54%), medicamentos (30%) entre otros.²⁷

Finalmente, la modificación arancelaria de abril de 1997 redujo el promedio nominal a 13% y la protección efectiva a 14.4%.²⁸ Se trasladaron 65 partidas al nivel más alto (grupos alimenticios) y otras 13 (insumos para la industria cervecera y alimenticia) se encuentran en el nivel 12%. Estas partidas están sujetas a una sobretasa de 5%, cuyos recursos obtenidos se destinarían al programa de apoyo al sector agrario.

2. Apertura del mercado de capitales

Durante el gobierno de Alan García era ilegal la tenencia de cuentas bancarias en el exterior y existía un estricto control de capitales y del comercio exterior. Ello no impidió que a partir de 1987 ocurriera una fuerte fuga de capitales al exterior.

Una de las principales reformas del nuevo gobierno fue la apertura del mercado de capitales. Se liberalizaron totalmente los flujos de capital del país con el exterior, permitiéndose así la libre apertura de cuentas bancarias en el país y en el exterior por parte de agentes nacionales y extranjeros, y se decretó la libre tenencia de cuentas en moneda extranjera. Los exportadores e importadores ya no tenían que declarar el movimiento de divisas ante el BCRP.

Esta medida en gran parte obedecía a fomentar la inversión extranjera y a incentivar la repatriación de capitales peruanos que habían migrado al exterior durante gobiernos anteriores.

La secuencia de la apertura de la cuenta de capitales con respecto a la apertura comercial ha sido cuestionada por varios analistas económicos que hubieran preferido que esta se realizara después de completada la liberalización comercial y no simultáneamente. El tema de secuencialidad y consistencia de las reformas se discute en la última sección.

3. Liberalización Financiera

La reforma financiera emprendida por el presente gobierno tenía como principales objetivos la eliminación de la represión financiera, el desarrollo del mercado de capitales y la reducción de los costos de transacción en las operaciones de financiamiento.

A inicios del gobierno, conjuntamente con la unificación del mercado cambiario y establecimiento de un sistema de flotación con intervención del Banco Central, se liberalizaron las tasas de interés en moneda nacional²⁹ y se eliminó el uso del crédito interno para el financiamiento del sector público. Se redujo la tasa de encaje marginal de 80% en julio de 1990 a 15% en abril de 1991 y la tasa de remuneración al encaje de 8% en julio de 1990 a 4% en marzo de 1992.

Asimismo, se eliminaron préstamos subvencionados del Banco Agrario. Como menciona Escobal (1992), debido a la presión política el gobierno tuvo que aceptar mantener coeficientes mínimos de la cartera de la banca comercial que debían prestarse al sector agropecuario, medida que no fue complementada con ninguna otra que fomentara el financiamiento a la agricultura nacional.

Por otro lado, con el objetivo de reestablecer la confianza de los agentes se deroga³⁰ la ley de estatización de la Banca y Seguros promulgada por el gobierno anterior. Además, se renueva la totalidad del marco legal bancario y financiero, estableciendo con precisión los ámbitos de acción de las distintas instituciones y delimitando sus facultades.

Así, a mediados de 1991, se promulga la nueva Ley de Banca y de la Superintendencia de Banca y Seguros.³¹ Se permite la creación de la banca múltiple y se fija la remuneración al encaje sobre la base del promedio de las tasas de interés pasivas al sistema bancario. Esta medida sería modificada posteriormente fijándose en función de la LIBOR más uno.

La nueva Ley de Bancos buscaba mejorar los aspectos de la competencia, solidez y confianza en el sistema financiero, así como fomentar el ahorro y promover la expansión y diversificación de los servicios financieros. Con este fin se dictaron una serie de normas de prudencia bancaria, se creó una central de riesgos y se estableció un Fondo de Seguros de Depósitos con aportes del Banco Central de Reserva y de las instituciones financieras, que cubre un monto máximo de los depósitos de las personas individuales (el cual fue elevado en 1998 de US\$ 4,000 a US\$ 20,000 por institución por ahorrista). Paralelamente se ha fortalecido a la Superintendencia de Banca y Seguros y elevado los requisitos de capital para la operación bancaria.

Además se redefinen las instituciones estatales en los mercados de capitales mediante la disolución de la banca de fomento, replantamiento de las funciones del Banco de la Nación y de la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE). Finalmente, se pone en proceso de reestructuración a las instituciones financieras estatales mediante la fusión, liquidación y privatización de las mismas.

4. Reforma Fiscal y Tributaria

La estrategia del gobierno del Ing. Alberto Fujimori se centró en el manejo equilibrado de los ingresos y egresos del gobierno central, con la finalidad de reducir el déficit fiscal evitando presiones inflacionarias. Asimismo, se orientó al establecimiento de una estructura tributaria basada en una menor cantidad de impuestos permanentes pero con una base mayor de contribuyentes.

El primer intento de simplificación tributaria, noviembre de 1990, se manifiesta cuando el gobierno decide derogar una serie de impuestos y así mantener una estructura tributaria simplificada. Los impuestos mantuvieron sus tasas impositivas pero se eliminaron muchas exoneraciones y en algunos casos se incrementó la base gravable, sin embargo, el gobierno no

obtuvo las metas deseadas en términos de recaudación: los ingresos tributarios sólo aumentaron en un 2.3% en términos reales respecto al período anterior. Dado que el gasto público se encontraba restringido por la recaudación fiscal, se decidió aumentar el número de contribuciones especiales y se crearon nuevos impuestos.

Un segundo intento de simplificación se aprecia a fines de 1993 cuando el Poder Ejecutivo decreta un conjunto de leyes como la derogación del impuesto al patrimonio empresarial por lo reducido de su recaudación (2.4% del total recaudado en 1993) y creación del Régimen Unico Simplificado³² (RUS) con el objetivo de ampliar el número de contribuyentes, a través de la incorporación de los informales, pequeños comerciantes minoristas entre otros.

En los siguientes años las modificaciones más importantes corresponden a la eliminación de una serie de impuestos de bajo rendimiento, exoneraciones y ampliación de la base tributaria mediante el Régimen Especial del Impuesto a la Renta³³ y el Impuesto Extraordinario a los Activos Netos.³⁴

Uno de los factores importantes de la reforma tributaria se encuentra en el fortalecimiento de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) creada en 1988, compuesta por un sistema corrupto e ineficiente. Es importante señalar que durante los primeros meses la gestión de una estructura tributaria compleja debilitó a la SUNAT, sobretodo porque cada cambio en un impuesto requería de un reajuste de dicha institución, que no siempre se podía hacer rápidamente. Asimismo el bajo nivel de las remuneraciones de sus funcionarios los hacían más proclive la corrupción.

La SUNAT empieza a reorganizarse en marzo de 1991, teniendo como fin la administración y aplicación de los procesos de recaudación y fiscalización de los tributos internos, así como la participación en la reglamentación de las normas tributarias. Entre las facultades de la SUNAT tenemos: recaudación, cobranza coactiva, fiscalización, y sanción.

En mérito a las facultades delegadas por el Poder Ejecutivo mediante la Ley del Sistema Tributario Nacional, vigente a partir desde 1994, la SUNAT tiene los siguientes objetivos: incrementar la recaudación, brindar al sistema tributario una mayor eficiencia, permanencia y simplicidad. Así, se combate la evasión a través de una mayor y mejor fiscalización.

Respecto a los gobiernos municipales, el 30 de diciembre de 1993 se promulga el Decreto Legislativo 776 que reformula el marco legal para la tributación municipal. Mediante la ley de Tributación Municipal se redujo de 21 a 6 el número de impuestos municipales, con el objetivo de ordenar y simplificar dicho sistema.

5. Inversión y Privatización

La ineficiencia de las empresas públicas en la provisión de bienes y servicios privados, la ausencia de objetivos claros, la existencia de una fuerte interferencia política en su funcionamiento, así como su descapitalización y falta de recursos frescos de inversión, dieron

lugar, a que el gobierno peruano, en 1991, inicie un programa de privatización de las empresas del sector público.³⁵

Así, en febrero de 1991, se inicia el programa de privatización, mediante la promulgación del D.S. 041, en el cual se regula y reestructura la actividad empresarial del Estado aunque se restringe este proceso a sólo 23 empresas. Como consecuencia de este decreto, durante 1991, el Estado llega a transferir al sector privado sus acciones en dos empresas: Sogewiese Leasing y Minas Buenaventura por un monto de US\$2 millones.

Sin embargo, de acuerdo a Alvarez (1992), este proceso careció de dinamismo ya que el gobierno aun no había creado la institucionalidad necesaria para la ejecución de este tipo de reformas, y además, en las más altas instancias del Estado no existía un pleno convencimiento respecto a poner en práctica el proceso de privatización.

A mediados de 1991, el gobierno decide apoyar de manera más decidida la privatización, mediante la promulgación del D.L. 674 sobre la Promoción de Inversión Privada en las Empresas del Estado. Mediante este Decreto se establece la Comisión de la Promoción a la Inversión Privada (COPRI), asimismo, las modalidades de promoción a la inversión privada: venta de acciones y activos, prestación de servicios, concesiones, entre otros.

El punto clave y el cual marca la diferencia con las acciones tomadas hasta entonces, fue la creación de la COPRI organismo encargado de centralizar la estrategia de privatización. Sin embargo, su funcionamiento recién se logra con el nombramiento de sus integrantes a inicios de 1992.

Una de las normas legales más importantes fue el D.Leg 662 llamado "Ley de Fomento a las Inversiones Extranjeras", que establece la igualdad de tratamiento al capital nacional y al extranjero, con lo cual, la inversión extranjera puede establecerse en todos los sectores de la economía y realizarse bajo cualquiera de las formas empresariales permitidas por la ley.

Asimismo, durante 1991 se promulgan diferentes Decretos Legislativos a favor de la inversión privada en distintos sectores con el objetivo fundamental de garantizar un marco legal adecuado que garantice flujos de inversión privada. Bajo esta perspectiva, durante 1992, se establecen diversas normas para facilitar el proceso de privatización, entre las cuales encontramos: se autoriza al Estado a otorgar seguridades y garantías para proteger las adquisiciones e inversiones sin limitación alguna,³⁶ se otorga facilidades a los inversionistas extranjeros para el pago de tributos,³⁷ y se suspende el pago de obligaciones de empresas del Estado incluidas en el proceso de privatización hasta que concluya el proceso.³⁸

De esta forma, se pone en marcha una estrategia global de privatización entre noviembre de 1991 y febrero de 1992, cuya meta fue la transferencia de las empresas más importantes lo más rápido posible. Se establece un programa cuyos puntos centrales fueron la definición de los métodos de privatización, la priorización de las empresas públicas a privatizar (en función del peso específico de cada una, la facilidad para su privatización y el grado de crisis por el que atravesaba), y la creación de los Comités Especiales de Privatización (CEPRIS).

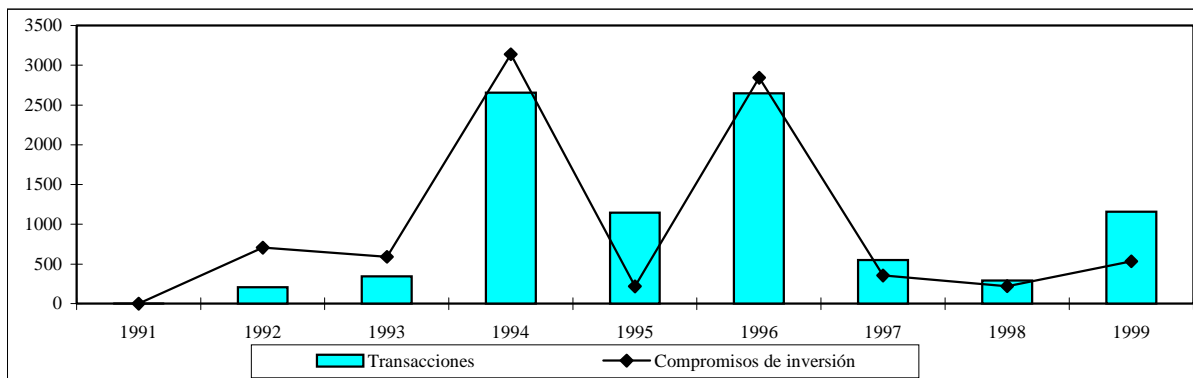
Durante los años siguientes, se continuó con la elaboración de un marco jurídico-legal apropiado para el desarrollo de la inversión privada que garantice un adecuado proceso de privatización. Entre las leyes más importantes se puede mencionar, la regulación de la aplicación del programa de migración - inversión, destinado a facilitar la nacionalización de ciudadanos extranjeros que deseen aportar capital e invertir en el Perú.³⁹

La Inversión y el proceso de Privatización

Tradicionalmente se critican a los procesos de privatización porque sólo representan una transferencia antes que la creación de nuevos activos. Sin embargo, en el caso peruano esta afirmación no es cierta. Aprovechando otras experiencias, la estrategia de privatización peruana exigía a los inversionistas, no sólo a pagar por la transferencia de activos, sino a asumir ciertos compromisos de inversión (expansión de los servicios en el caso de telecomunicaciones o electricidad o mayor exploración en el caso de empresas mineras).

Si en 1991 llegaron a privatizarse 2 empresas públicas (Sogewiese Leasing y Mina Buenaventura), en 1992, con el funcionamiento de la COPRI y la creación de diferentes CEPRIS, las empresas privatizadas se incrementan en 10, lo cual significó un ingreso al fisco de US\$208 millones con una inversión proyectada de US\$706 millones (ver gráfico 5) Dentro de este primer paquete de empresas privatizadas, destaca el caso de HierroPerú, empresa del sector minero, cuyo monto de venta fue de US\$120 millones con un compromiso de inversión de US\$150 millones. Este proceso tuvo impactos positivos casi inmediatos, por ejemplo a fines de 1992 la producción de hierro creció en más de 50%, entre otras razones, por la venta de Hierro Perú al consorcio Shougang.

Gráfico 5
MONTOS OBTENIDOS EN EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN
(Millones de US\$)



Fuente: COPRI (1998).

En 1993, la tendencia ascendente continuó al privatizarse 13 empresas por un valor total de US\$317 millones con una inversión proyectada de US\$584 millones, destacando el sector hidrocarburos (Petromar), cuyo valor de venta representó el 63% de lo recaudado durante ese año.

Al año siguiente el gobierno decide dar un fuerte impulso al proceso de privatizaciones poniendo a venta sus monopolios naturales en el sector de las telecomunicaciones (CPT-Entel Perú) y transmisión de electricidad (Edelsur y Edelnor).

Ese año el monto recaudado por privatizaciones llegó a la cifra de US\$2617 millones, con una inversión proyectada de US\$2047 millones. Las empresas CPT-Entel Perú obtuvieron un sorprendente valor de venta de US\$1391 millones y una inversión proyectada de US\$1565 millones, mientras por las empresas del sector eléctrico se pagaron US\$389 millones con un compromiso de inversión de US\$270 millones.

Durante 1995 y 1996, el proceso de privatización entra en una etapa de aceleración y profundización, vendiéndose un total de 62 empresas que generaron un ingreso al fisco de US\$3351 millones con un compromiso de inversión de US\$2705 millones. Destaca, nuevamente, el caso del sector eléctrico y las telecomunicaciones, cuyo valor de venta representa aproximadamente el 50% del total recaudado durante esos dos años.

Desde 1997 se desaceleró el proceso privatizador. En 1997 se privatizaron 25 empresas por un valor total de US\$450 millones, asociada a una fuerte disminución en la inversión proyectada. Hasta diciembre de 1997, este proceso de privatización significó el traspaso de acciones y/o activos de 132 empresas públicas, concesiones, opción de transferencia y capitalización de 14 empresas. Todo esto por un valor total de US\$8367 millones (14% del PBI) y una inversión proyectada de US\$ 6823 millones (11% del PBI). Destaca, en primer lugar, el sector telecomunicaciones cuyo monto recaudado representa aproximadamente el 40% del total, seguido de electricidad con el 21%, minería con 14% e hidrocarburos con el 11% (ver cuadro 14).

Cuadro 14
PRINCIPALES PRIVATIZACIONES SEGÚN MONTO DE VENTA
(Millones de US\$)

Fecha	Empresa	Sector	Monto de venta	Compromiso de Inversión
28-02-94	ENTEL - CPT	Telecomunicaciones	1391	1200
17-10-95	EDEGEL	Electricidad	524	42
06-10-94	Tintaya	Minería	277	85
18-04-95	Banco Continental	Finanzas	255	-
25-06-96	EGENOR	Electricidad	228	42
12-07-94	EDELSUR	Electricidad	212	120
24-02-93	PETROMAR	Hidrocarburos	200	65
04-11-94	Refinería de Cajamarquilla	Minería	193	50
14-02-96	SIDERPERÚ	Industria	186	30
11-06-96	Refinería La Pampilla	Petróleo crudo	181	50
07-12-96	ANTAMINA	Minería	20	2500
07-10-97	METALOROYA (Centromin)	Minería	122	127
28-05-99	Empresa Minera Pargasha	Minería	62	70
Total 1992-99			9000	8600

Fuente: COPRI (1998).

Durante 1998, el proceso de privatizaciones comienza a dar paso al proceso de concesiones de obras de infraestructura de transporte.⁴⁰ Se inician CEPRIIs para la concesión de aeropuertos, puertos, redes viales y la concesión de las bandas de telefonía móvil entre otras. Es más complicado concesionar una obra por largos periodos de tiempo que vender empresas y este proceso de aprendizaje demora todo el proceso, además de un contexto internacional muy adverso durante 1998 y 1999. Hasta fines de 1999 el total de privatizaciones ha generado un ingreso de US\$ 9000 millones y US\$ 8600 millones en compromisos de inversión.

El impacto de la privatización se puede ilustrar analizando un sector en particular. En 1990 el Estado controlaba el 50% de la producción minera. A fines de 1997 su participación se había reducido al 15% y en Julio de 1998 al 1.5%. En el futuro, incluyendo las regalías o acciones que pueden poseer el Estado en algunas empresas mineras, su participación deberá situarse en un máximo del 2%. En el período 1992-1996 se privatizaron un total de 22 propiedades, lo que ha representado \$789 millones en efectivo y \$4,495 millones en compromisos de inversión.

Es importante señalar que paralelamente al proceso de privatización se han desarrollado una serie de instituciones cuya finalidad es velar por el cumplimiento de los compromisos asumidos por las empresas y, en el caso de monopolios naturales, prevenir el abuso de su posición de mercado.

6. Reforma Laboral

El Código Laboral peruano desarrollado durante el período de sustitución de importaciones era excesivamente restrictivo y complicado con un claro sesgo a favor de los trabajadores. La legislación laboral otorgaba la estabilidad laboral absoluta luego de un período de prueba bastante corto a los trabajadores ocasionando que su despido fuera muy costoso. Adicionalmente, los beneficios extras otorgados a los trabajadores incrementaron sustancialmente los costos no salariales para los empleadores.

La reforma laboral aplicada a partir de agosto de 1990, tenía como objetivo reducir los costos de contratación y despido, así como flexibilizar la determinación de salarios, horas y tipos de contratos laborales. Las primeras medidas realizadas eliminaron las restricciones burocráticas a la utilización de contratos temporales y ampliaron las modalidades de contratación por un tiempo determinado.⁴¹

La desregulación del mercado laboral se inició en 1991 con la Ley de Fomento del Empleo.⁴² Esta ley introdujo un amplio conjunto de modalidades contractuales temporales y de plazo determinado y simplificó los procedimientos administrativos. Además, se introdujeron contratos de Formación Laboral Juvenil, prácticas pre profesionales y de aprendizaje. También se permitió la creación de cooperativas de trabajadores y empresas de servicios que pudiesen proveer de trabajo a las empresas.

Por otro lado, se introdujo mayor flexibilidad en las negociaciones entre empresas y trabajadores acerca de las jornadas de trabajo. De acuerdo a Saavedra & Maruyama (1998),

mediante esta ley se quería eliminar la estabilidad laboral para los trabajadores, pero dentro de la Constitución de 1979 la estabilidad laboral era un derecho de todo ciudadano, por lo que se procedió a una eliminación parcial, estando sujetos a la ley sólo los contratados después de su promulgación. Así, los trabajadores contratados antes de noviembre de 1991 podían exigir la reposición o el pago de la indemnización, mientras que los trabajadores contratados después de esa fecha debían esperar que un juez apruebe la reposición o la indemnización.

En 1992, disminuyeron los requisitos de sindicalización permitiendo la creación de más de un sindicato por empresa. De esta manera se redujo de forma efectiva el poder de sindicatos sectoriales,⁴³ además se estableció que los trabajadores en huelga dejaban de recibir sus salarios hasta que retornen a sus labores.

Finalmente, la estabilidad laboral fue abolida en la Constitución de 1993, que la reemplazó por la protección contra el despido arbitrario. Se redujeron los costos de despido al establecer la indemnización por despido en un mes por año trabajado en casos de despido injusto, sin obligación por parte del empleador a reponer al trabajador en su puesto de trabajo, eliminando así la estabilidad absoluta.

Asimismo, se simplificaron y redujeron los trámites para los despidos por “causa justa”. Otra importante medida fue la referida al empleo público donde los incentivos a la renuncia voluntaria y otros mecanismos similares redujeron considerablemente el número de empleados.

Es importante mencionar que, después de haber sido considerado como uno de los países latinoamericanos con el régimen laboral más engorroso y restrictivo, existe cierto consenso internacional que colocan al Perú como uno de los países que más ha avanzado en materia de liberalización del mercado laboral.⁴⁴

¿Cuál ha sido el impacto de las reformas laborales? Como se discute más adelante, si bien el empleo se ha incrementado ligeramente, aún subsiste un problema de ingresos laborales los cuales son muy bajos. Adicionalmente, el número de subempleados y desempleados todavía es elevado. Resta mucho por hacer en este frente que se ha convertido en el principal reclamo de la población.

7. Promoción de Exportaciones

En un primer momento, dentro de los decretos promulgados en agosto de 1990, se eliminaron los impuestos (subsídios) a las exportaciones, pero dada la necesidad de recursos, se dispuso que los exportadores aportarán una contribución extraordinaria que afectará la entrega de moneda extranjera al BCRP equivalente al 10% de sus exportaciones.⁴⁵

En noviembre de 1990, cuando aún subsistían controles cambiarios, se gravó la entrega de moneda extranjera por los exportadores tradicionales con un impuesto temporal de 5%, (excepto los exportadores mineros que pagarían un impuesto de 10%),⁴⁶ destinado a financiar el déficit fiscal. Se eliminó el CERTEX⁴⁷ y se introdujo el drawback, al autorizarse la devolución de

impuestos pagados por los exportadores de productos no tradicionales.⁴⁸ El Perú ha notificado a la Organización Mundial de Comercio (OMC) que ha eliminado todos los subsidios al comercio exterior, situación que ha sido aceptada por esta institución. Por tanto no tiene la obligación, que tienen otros países como Chile, de gradualmente desmantelar este tipo de incentivos.

Dentro de las medidas aplicadas para fomentar las exportaciones tenemos la eliminación, a partir de marzo de 1991, de toda restricción para-arancelaria a la exportación de bienes,⁴⁹ la desaparición de la obligación jurídica de los exportadores de entregar moneda extranjera al Banco Centra,⁵⁰ la devolución de impuestos a todos los exportadores,⁵¹ y el otorgamiento, a partir de 1995, del drawback equivalente a 5% del valor FOB exportado a todos los productos que en el año anterior registraron ventas al exterior inferiores a los US\$10 millones.

En abril de 1996, se crea la Comisión para la Promoción de Exportaciones del Perú (Prompex) como un organismo estatal autónomo promotor de las exportaciones de productos peruanos en el exterior cuyo propósito es contribuir al desarrollo de las exportaciones peruanas a través de una acción concertada con el sector privado y las diferentes instituciones públicas relacionadas con el comercio exterior del país.

Los objetivos principales del PROMPEX son: incrementar la oferta exportable de productos de exportación no tradicional, buscar la apertura de nuevos mercados de exportación, facilitar y estimular las exportaciones, crear una conciencia exportadora entre otros.

Asimismo, con la finalidad de promover la inversión en otras zonas geográficas del país se han creado los Centros de Exportación, Transformación, Industria, Comercialización y Servicios (CETICOS). Dentro de los cuales las empresas exportadoras constituidas antes del 31 de diciembre de 1998 que desarrollen actividades autorizadas y que exporten la totalidad de su producción, gozarán durante los 15 años posteriores al inicio de sus operaciones, de la exoneración de todo impuesto, tasa, aportación o contribución, tanto nacional como municipal.

Además los CETICOS son considerados Zonas Primarias Aduaneras, es decir, las mercaderías que ingresen a dichos Centros, y que hayan ingresado por los puertos de Ilo, Matarani o Paita, se encuentran exentas del pago de derechos arancelarios y demás tributos que gravan las mismas, los que sí serán aplicables a los bienes del CETICO que ingresen al resto del país.

8. Reforma del Sistema de Pensiones

A julio de 1990, el Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS), estaba considerada como la institución estatal peor manejada y con el mayor grado de corrupción.⁵² Así, ante la necesidad de modificar el Sistema Nacional de Pensiones, se decreta en noviembre de 1991, la creación de un sistema de capitalización individual al cual podrían optar los que salieran del sistema público nacional, una vez que se reglamentara y se creara la superintendencia de las Administradoras de Fondo de Pensiones (AFP).

En julio de 1993, se decreta la Ley de Creación del Sistema Privado de Pensiones,⁵³ en la cual se establece que en caso que el pensionista opte por afiliarse a una AFP, el IPSS emitirá un bono de reconocimiento que en principio reconoce las contribuciones efectuadas al sistema de reparto hasta el momento del traslado, que se paga cuando se pensione, y que contribuye a formar el capital que financia su pensión.

Las AFP se rigen bajo el sistema de capitalización individual en la cual una parte del principal de las cotizaciones se ahorra en cuentas individuales de propiedad de cada trabajador, y financian su pensión de retiro.

Posteriormente, mediante el D.L. 25967⁵⁴ se introducen importantes y profundas modificaciones al Régimen General de Pensiones a cargo del IPSS. Entre las modificaciones se encuentran el requisito general de aporte por un período no menor a veinte años para acceder al goce de una pensión de jubilación, se modifica el período de calculo de la remuneración de referencia, entre otros.

De acuerdo a Ayala (1996) este período se caracterizó porque las contribuciones, y en especial la parte asumida por los trabajadores fueron mayores en el sistema privado que en el público. Por otra parte, el sistema público mantuvo sus deficiencias institucionales y operacionales por lo que la reforma fue incompleta y careció de definiciones sobre el equilibrio entre subsistemas y sobre la manera en que los mismos se integrarían.

¿Cuál ha sido el resultado del nuevo sistema provisional? Al 31 de enero del 2000 había casi 2 millones 240 mil afiliados al Sistema Privado de Pensiones (poco menos del 34% de la PEA) que esta constituido por cuatro empresas que manejaba un fondo total del orden de los 2,500 millones de dólares.

9. Las Reformas Sociales

Es difícil hablar de reformas en lo que compete al sector social peruano. Si bien el gobierno desde 1990 ha destinado, en la medida que los recursos fiscales lo permitía, una mayor cantidad de gasto a temas sociales y ha planteado una estrategia de lucha contra la pobreza, poco es lo que se ha avanzado en reformar la manera en que se brindan ciertos servicios como educación y salud.

El gasto social se incrementó de poco menos del 2% del PBI en 1990 a casi 8% del PBI en 1995. Según estimados del gobierno esto implicó un aumento del gasto social per capita de US\$12 por habitante en 1990 a US\$ 176 en 1995. La formación bruta de capital del gobierno central (FBK) en sectores sociales se incrementó sustancialmente a partir de 1992 y hasta 1995 en que llegó a su pico. Así mientras que la FBK en sectores sociales durante 1989 fue de 0.13% del PBI, en 1995 llegó 0.68%. La composición de la FBK del gobierno central también cambió favorablemente hacia los sectores sociales pasando de representar el 4% del total en 1990 a un 25% en 1995. A partir de 1996 el gasto social se ha estabilizado en alrededor del 17% de la FBK.

Paralelamente ha ocurrido un cambio en las instituciones encargadas materializar el gasto social. Partidas de infraestructura e incluso de gastos corrientes que antes se canalizaban a través de los Ministerios de Educación y Salud, pasaron a ser canalizadas a través del Ministerio de la Presidencia (creado en 1992) o de los programas descentralizados dependientes de éste. Esta estrategia permitió a la Presidencia de la República un mayor control del gasto (este Ministerio ha concentrado entre el 25 y 30% del presupuesto total del gobierno) y mayor rapidez en su ejecución. Sin embargo, se han generado problemas de coordinación y superposición de funciones entre varios de las instituciones ejecutoras. A continuación se revisan tres áreas de la política social: lucha contra la pobreza y las reformas en educación y salud.

Lucha contra la pobreza

El trabajo del gobierno durante los primeros años de las reformas se ha centrado en la lucha contra la pobreza. El gobierno planteó metas específicas para reducir en un 50% la pobreza para el año 2000 y ha destinado un gran parte del gasto total para estos fines a través de programas específicos. Así, en el marco de la Estrategia de Alivio a la Pobreza se creó el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social, FONCODES, como un organismo descentralizado y autónomo de la Presidencia de la República. FONCODES inició sus actividades en noviembre de 1991 con el objetivo de atender a la población en extrema pobreza mediante el desarrollo de proyectos de apoyo social, infraestructura y desarrollo productivo.

Durante sus tres primeros años de operación FONCODES había financiado 14,134 proyectos por 506 millones de dólares. En lo referente a asistencia social destacan los programas de nutrición como los desayunos escolares. En infraestructura social FONCODES canalizó recursos para la construcción y equipamiento de escuelas, obras de agua potable y postas de salud. Finalmente en el área de desarrollo productivo se ha apoyado la construcción de infraestructura agropecuaria (centros de acopio, recuperación de suelos y andenes, programas de forestación) y de compras a pequeñas y micro empresas de productos como zapatos, carpetas y buzos escolares. Si bien FONCODES concentraba sus acciones en los departamentos más pobres del país, en 1995 elaboró un mapa de pobreza para poder focalizar su ayuda en las zonas de extrema pobreza.

Paralelamente se han creado o mantienen varias instituciones y programas como: el Instituto Nacional de Infraestructura Educativa (INFES) que depende del Ministerio de la Presidencia y que ha destinado su inversión a la construcción de locales escolares y El Programa Nacional de Alimentos que también depende del Ministerio de la Presidencia, es un programa de lucha contra la pobreza que cubre aspectos de nutrición.

Recientemente, el Banco Mundial ha evaluado la performance de la estrategia del gobierno de lucha contra la pobreza. El balance es positivo pero insuficiente. Usando diferentes indicadores (tasa de malnutrición y niveles de analfabetismo), se puede afirmar que tanto la pobreza extrema como la pobreza ha disminuido. Sin embargo, el número de pobres aún es muy elevado (12 millones de personas en 1997 de los cuales 3.5 millones de personas estaban en pobreza extrema). Sin embargo, el Banco Mundial encuentra que no todos los programas han

tenido éxito en alcanzar a los más pobres. Las mejoras se observan especialmente en Lima y en la sierra urbana. En la sierra rural gracias a obras de infraestructura sanitaria y caminos las cosas han mejorado en términos de pobreza extrema pero la pobreza sigue siendo muy extendida. Los programas más exitosos en concentrar su gasto en la población más pobre han sido FONCODES y PRONAA. Los programas de vivienda en general (Fondo Nacional de Vivienda, FONAVI o el Banco de Materiales) poco han favorecido a los más pobres de la población.

Adicionalmente, existe una necesidad de lograr un trabajo más coordinado entre instituciones. Existen múltiples anécdotas de obras de educación construidas antes de que exista el colegio que las ocupara. La celeridad de las obras hizo que se construyera el mismo colegio en todo el país ignorando las diversidades geográficas y climáticas particulares de cada región. A pesar de que existe el Consejo Intersectorial de Asuntos Sociales dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, (CIAS) éste no funciona adecuadamente y mientras tanto se dispersan esfuerzos. La coordinación podría potenciar enormemente la efectividad del gasto social. También sería conveniente que la estrategia de lucha contra la pobreza incorpore a actores privados. En otros países las ONGs han sido muy útiles en canalizar fondos en programas de esta naturaleza y se debería reforzar su interacción con programas estatales.

La Reforma Educativa

En octubre de 1997 el Ministerio de Educación dio a conocer la nueva propuesta educativa: “Nueva estructura del sistema educativo peruano: fundamentos de la propuesta” Esta propuesta propone cuatro niveles educativos: inicial, básica, preparatoria (bachillerato) y superior. La educación inicial duraría un año y estaría dirigida a niños de 4 y 5 años antes de que entren a la primaria. La educación básica incorpora 6 años de primaria y 4 de secundaria. El Ministerio propone universalizar este nivel educativo.

La creación del bachillerato como un nivel intermedio entre la secundaria y la educación superior universitaria es una de las mayores innovaciones en la nueva propuesta. El bachillerato duraría dos años y tendría dos opciones: una tecnológica y otra humanística. En un caso prepararía a los estudiantes para el mercado laboral y en el otro para continuar estudios universitarios. Durante 1999 y el 2000 el gobierno implementaría un plan piloto para definir el funcionamiento final de este programa cuyos detalles todavía no han sido determinados y cuyo planteamiento ha generado varias incógnitas y problemas, especialmente por recortar en un año los estudios secundarios actuales. Es prematuro opinar sobre la reforma que se encuentra en proceso de ensayo.

La Reforma en Salud

El sector salud, como todos los sectores sociales, estaba colapsado al inicio del actual gobierno. Las primeras medidas dictadas en este campo durante 1991 tuvieron carácter de un plan de urgencia destinado a reactivar la operatividad y funcionamiento del sector. Es recién a partir de 1994 que se inicia un proceso de discusión sobre la reforma de este sector con el objetivo de mejorar el acceso de la población, especialmente de la más pobre a salud colectiva, y de modernizar el sector incorporando los avances tecnológicos en este campo. En la actualidad se

conceptualiza a la reforma de salud como un proceso continuo, primero de ensayo y pruebas pilotos hasta el año 2000 y desde el 2001 como un proceso de implementación progresiva que debe culminar el 2007.

La cobertura universal y la generación de un sistema privado paralelo y complementario de cobertura de salud basado en la experiencias chilena y colombiana son los principales ejes de la reforma propuesta en este campo por el gobierno. Así, se reserva para el estado (IPSS) una capa compleja de servicios especializados y se fomenta que Empresas privadas atiendan de manera competitiva la capa de servicios de la capa simple de salud, descongestionando el IPSS. Simultáneamente, se reservaría la estructura del Ministerio de salud, que estaría más descongestionado, para atender de manera subsidiada a la población pobre. En este nuevo sistema se espera lograr una mayor eficiencia en el servicio y la modernización del sistema.

Durante el primer periodo de gobierno del Presidente Fujimori se crearon las Organizaciones de Servicios de Salud (OSS) mediante el D.L. No 178, basada en las ISAPRE de Chile. Esta propuesta generó una gran oposición y no se llegó a materializar en la práctica. Frente a esta situación, el gobierno promulgó la Ley General de Salud (Ley No 26842) y la Ley 2679 “Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud” (mayo de 1997) destinada a modificar el sistema de seguridad social basada en el modelo de las Empresas Prestadoras de Salud (EPS) colombianas. Paralelamente se está montando la Superintendencia de Entidades Prestadoras de Salud, entidad que estaría encargada de autorizar y controlar el funcionamiento de las EPS. Esta nueva propuesta, también ha generado un fuerte rechazo por los temores sobre la continuidad de los servicios de salud actualmente prestados por el Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS). Se teme que el desarrollo de estas empresas se desarrolle a expensas del IPSS y que en el proceso se margine a la mayoría de la población pobre del acceso a la salud. Hasta el momento son sólo tres las EPS creadas y su cobertura potencial es muy reducida. Es prematuro evaluar la reforma en este sector que todavía es un tema pendiente en la agenda.

10. La Regulación de Servicios Públicos⁵⁵

Como parte del proceso de privatización, a partir de 1992 el Estado Peruano vendió las principales empresas de generación y distribución de electricidad, así como las dos empresas de telecomunicaciones. Paralelamente, se generó un aparato regulador y oficinas encargadas de la supervisión de los contratos de concesión así como de la fijación tarifaria. Un proceso similar se dio para los servicios de agua potable y alcantarillado, a pesar de que las empresas de este sector no llegaron a ser privatizadas. A continuación se evalúan las empresas reguladoras en los tres principales sectores: electricidad, agua y telecomunicaciones.⁵⁶

La performance de los sectores de servicios público con monopolio natural ha variado dependiendo del sector en cuestión. Aquellos sectores privatizados en general han incrementado más rápidamente su cobertura, mejorado la calidad de su servicio y capitalizado las empresas. El sector de agua potable y alcantarillado es el que ha mostrado los resultados más pobres, mientras que el de telecomunicaciones ha tenido el mayor crecimiento.

Gallardo (1998) argumenta que, como predeciría la teoría de la regulación, las diferencias en performance se explican por la decisión de privatizar algunas industrias y no otras. En particular en las diferencias en los cambios en el control de las firmas, los incentivos y el acceso a fuentes de financiamiento. La decisión de privatizar o no, a su vez se explica por las presiones que enfrenta el gobierno de no subir las tarifas de estos servicios a menos que obtenga un monto sustantivo de recaudación, o que el crecimiento en la cobertura del servicio sea tal que compense el incremento de tarifas.

Electricidad

En 1992 el Perú tenía uno de los índices de electrificación más bajos del continente. Poco menos del 50% de la población tenía acceso a electricidad. Este resultado se debió a los bajos niveles de inversión en infraestructura en este sector lo cual a su vez se explica por varios motivos como la destrucción terrorista de torres de transmisión, el limitado acceso a recursos financieros de las empresas públicas, y especialmente, una política tarifaria totalmente distorsionada que fijaba las mismas por debajo del costo de provisión del servicio.

En 1992 se promulgó la Ley de Concesiones Eléctricas (D.L. 25844 del 19 de noviembre de 1992), la cual marca un hito en el proceso de reestructuración del sistema eléctrico destinadas a su modernización y expansión y que fuera reglamentada posteriormente (D.S. 009-93-EM)

Las instituciones que regulan la inversión privada en electricidad constituyen el denominado Sistema de Supervisión de la Inversión en Energía y son el Organismo Regulador de la Inversión privada en Energía (OSINERG) encargado de fiscalizar a las empresas, la Comisión de Tarifas Eléctricas (CTE) responsable de la fijación tarifaria y el Instituto de Defensa de la Competencia y la Propiedad Intelectual (INDECOPI), encargado de velar por la competencia del sector y la defensa del consumidor.

En el caso eléctrico se han generado conflictos importante entre la CTE y las empresas distribuidoras de Electricidad en Lima con respecto a la metodología de fijación de tarifas. En general, las empresas se quejan de los cambios en las reglas del juego desde el momento de la privatización y en el desincentivo a nuevas inversiones por un manejo político de las tarifas. El caso se encuentra en el poder judicial.

Agua

En 1997 existían 42 empresas de agua y alcantarillado que abastecían a 120 provincias y 320 distritos.⁵⁷ Estas empresas operan los servicios de agua y alcantarillado integradamente y, con la excepción de Empresa de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (SEDAPAL), son administradas por las municipalidades. El manejo municipal sesga a que las empresas tengan tarifas subsidadas por razones políticas, pero simultáneamente, los alcaldes priorizan la expansión de la red y mejora de la calidad del servicio.

La creación de instituciones específicas que regulen el sector data de principios de los ochenta. En 1981 se creó el Servicio Nacional de Agua Potable y Alcantarillado (SENAPA),

organismo encargado de la promoción, asistencia técnica, regulación, programación, planeamiento, ejecución de obras, etc. SENAPA funcionaba como directora de un grupo de filiales regionales cuya autonomía administrativa variaba con el tamaño y capacidades gerenciales. En 1984 se creó la Comisión Reguladora de las tarifas de Agua Potable y Alcantarillado (CORTAPA), organismo encargado de las tarifas (CORTAPA).

La municipalización de las empresas de agua es producto del proceso de descentralización que iniciara el gobierno de García a fines de los ochenta y que se concreta como ley en Abril de 1990. Este cambio se consolida con la administración de Fujimori el cual sólo deja bajo el mando del gobierno central a SEDAPAL.

En cuanto al régimen regulatorio, durante los noventa también se han dado cambios significativos, primero para promover la inversión privada en el sector mediante la privatización de las empresas (Decreto Legislativo 697 de Noviembre de 199) y segundo, al interior del poder ejecutivo se traslada el control del sector del Ministerio de Vivienda al Ministerio de la Presidencia (Decretos Ley 25556 y 25738 de 1992) y se crean nuevos instrumentos como el Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado (PRONAP). El esquema de regulación pretende básicamente reestructurar las empresas del sector de manera que logren su viabilidad financiera y económica.

El cambio al Ministerio de la Presidencia ha generado un nuevo marco institucional. El más importante fue la creación de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS) que regulan la calidad del servicio y ha dado normatividad tarifaria (ver la Ley General de Saneamiento (Ley No 26338) de 1994 y su reglamento, decreto supremo No 09-95 así como la resolución 179-96 de la SUNASS). El Ministerio de la Presidencia a su vez, promueve la construcción de infraestructura a través organismos como FONAVI y FONCODES.

El proceso de privatización en la práctica se encuentra detenido. Se ha decidido fortalecer la situación financiera de muchas empresas que ni siquiera cubrían sus costos, antes de la privatización y para ello se espera un incremento gradual de tarifas hasta el punto en que cubran su costo marginal de largo plazo. Se esperaba que SEDAPAL fuera la primera empresa en privatizarse, entregándose en concesión por 30 años mediante una subasta al postor que ofreciera determinada calidad de servicio a la menor tarifa.⁵⁸ Las tarifas del nuevo concesionario serían reguladas mediante la fijación de precios tope (con revisiones quinquenales). Adicionalmente se especificarían estándares de calidad específicos y metas de expansión del servicio.

Al parecer son razones de índole política las que explican porqué no se privatizó SEDAPAL. El saneamiento financiero de la firma exigía un fuerte incremento tarifario lo cual era inconveniente en el proceso de reelección del gobierno (1994-1995). Adicionalmente, la privatización no representaba ingresos importantes para el gobierno y por otro lado, la expansión de la red era un argumento electoral positivo para la reelección.

¿Cuáles han sido los efectos de la regulación de los servicios de agua potable y alcantarillado sobre la performance del sector? En primer lugar ha habido un discreto incremento

en el acceso al servicio, el cual creció en un 13% entre 1993 y 1997, ligeramente por encima del crecimiento poblacional. El acceso al servicio de agua en Lima Metropolitana se incrementó de 77% en 1985 a 82% para 1996.

Si bien el acceso urbano no se ha incrementado sustancialmente, el acceso rural se ha más que triplicado entre 1985 y 1996 de 12% a 38% por el programa de obras públicas del Ministerio de la Presidencia. Una parte importante de esta expansión se realizó entre 1994 y 1995 en plena contienda electoral.

En lo referente al servicio de alcantarillado el acceso al servicio creció en el periodo 1994-1996 en las diferentes zonas del país más rápidamente que en el período 1985-1994, aunque el porcentaje de acceso en la zona rural todavía es bastante bajo.

En lo que respecta a las tarifas, éstas han crecido sostenidamente desde 1993 con el objetivo de cubrir los déficits de las empresas operadoras. Este crecimiento ha sido mayor en el caso de las tarifas residenciales, sugiriendo un creciente subsidio cruzado entre hogares y empresas. Al interior de las tarifas residenciales, también hay un subsidio de los hogares de mayor consumo (asignado usualmente a distritos de ingresos altos) hacia aquellos de menor consumo (ingresos bajos).

La mejora en las tarifas ha permitido que SEDAPAL tenga una pequeña utilidad aunque sus indicadores de rentabilidad son bajos. En el resto del país durante 1997, la mayor parte de las empresas tienen pérdidas o utilidades muy reducidas. En promedio los precios no cubren sus costos medios. Si bien algunos indicadores de productividad de SEDAPAL han mejorado, todavía la empresa tiene pérdidas por filtraciones y malas conexiones del orden del 35%. Este coeficiente no ha mejorado en los últimos años.

Telecomunicaciones

En 1993 el gobierno vendió el 35% de sus acciones en la Compañía Peruana de Teléfonos (CPT), operador local del mercado más grande, Lima Metropolitana, y de Entel Perú, operador local en el resto del país así como de los servicios de larga distancia. Telefónica de España se adjudicó las dos empresas. En base a la fusión de las mismas se creó Telefónica del Perú (TdP) en 1994.

El contrato de concesión, asignó en exclusividad a TdP por un periodo de cinco años (denominado de concurrencia limitada) los servicios de telefonía fija local y los servicios portadores de larga distancia nacional e internacional. En retribución, durante este periodo TdP se comprometía a incrementar la cobertura de la red y a realizar un proceso de rebalanceo tarifario de manera que se eliminaran los subsidios cruzados existentes entre los servicios al momento de la privatización y las tarifas reflejaran los costos marginales de largo plazo de proveer el servicio. Por ejemplo, era necesario incrementar la renta mensual y las tarifas de telefonía local pero reducir las tarifas de larga distancia. Culminado el proceso de concurrencia limitada, los mencionados servicios serían abiertos a competencia. Los servicios de telefonía celular, internet, telefonía pública, televisión por cable, entre otros, fueron declarados de libre competencia desde el inicio.

La privatización de los servicios de telefonía requería de varias modificaciones legales. Así, mediante Decreto Ley 702 se dictaminó la liberalización de los servicios de telefonía y posteriormente se estableció una nueva ley de telecomunicaciones (Decreto Supremo 013-93). A su vez, la privatización de las empresas públicas de telecomunicaciones creó la necesidad de generar una nueva legislación así como un marco institucional adecuado. Los decretos supremos 06-94 y 62-94 establecen el reglamento de la ley de telecomunicaciones y el reglamento del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL)

OSIPTEL era la institución encargada de velar por el cumplimiento del contrato de concesión de TdP en los servicios asignados en exclusividad. En particular la expansión de la red tanto en zonas urbanas como poblados rurales y otras metas secundarios relacionadas con la calidad de los servicios y el fomento de la competencia. Así mismo se optó por un sistema regulatorio de precios topes en los servicios de libre competencia.

La privatización de la industria ha incrementado considerablemente la cobertura del servicio tanto en Lima Metropolitana como en el interior del país. El crecimiento en las líneas instaladas prácticamente se ha triplicado entre 1993 y 1997. De esta manera se ha mejorado una de las características más negativas del sistema telefónico peruano: su baja cobertura. El ratio de penetración del servicio (número de líneas por cada 100 habitantes) se ha incrementado de 2.7 en 1992 a 6.7 en 1997. El incremento de la cobertura telefónica ha sido más importante en Lima y en las zonas urbanas que en las zonas rurales donde el crecimiento ha sido muy reducido. Sin embargo, en poblados rurales se ha incrementado el acceso a través de la telefonía pública.

En cuanto a los indicadores de calidad, hay una significativa reducción en el tiempo de espera para la instalación de una línea de 33 a 1.3 meses entre 1994 y 1997. Así mismo, se han reportado mejoras en lo referente a llamadas completadas e incidencia de fallas.

La empresa concesionaria ha logrado expandir la red y generar ganancias sustanciales durante el periodo de concurrencia limitada, ya culminado. El sistema regulatorio (fijación de topes de precios) ha sido exitoso en promover una mayor eficiencia productiva de la empresa (que se beneficia de cualquier mejora residual en sus costos) que se refleja en grandes mejoras en sus ratios de productividad (trabajadores por línea). Este esquema de regulación ha demostrado funcionar en un contexto de alta innovación tecnológica, con un regulador con poca información.

Sin embargo, persisten problemas con respecto a la introducción de la competencia en los diferentes mercados donde TdP tienen posición dominante y por ello en que medida las actuales tarifas de los servicios telefónicos podrían ser menores. En particular se discute si los cargos de interconexión son los adecuados o excesivamente altos para incentivar la entrada de nuevos operadores. OSIPTEL, que es considerada como una de las empresas reguladoras más prestigiosa del continente, se encuentra trabajando en estos temas.

IV. PRINCIPALES RESULTADOS DE LAS REFORMAS

El balance del proceso de estabilización y de reformas estructurales ha sido positivo. La inflación anual para el caso peruano durante 1996-1998 bordea el 10%, y aunque este nivel es todavía superior al estándar internacional, es uno de los niveles inflacionarios más bajos en el Perú desde principios de los setenta. Continuando con la tendencia a la baja, durante 1999 la inflación fue de 3.7%, proyectándose para el año 2000 niveles entre el 4.5 y 5%.

Así mismo, el crecimiento económico promedio durante 1993-1999 alcanza el 6% anual, cifra muy superior al -1% en promedio observado durante 1985-1990. Los indicadores de empleo y pobreza, aunque marginalmente y no a la velocidad esperada, también han mostrado mejoras. Sin embargo, el sector externo ha mostrado un déficit persistente y de considerable magnitud que es motivo de preocupación.

A continuación se discute detalladamente la evolución económica del país para el período 1990-1999. Para ello, aunque la división no deja de ser artificial, se puede dividir el período de análisis en dos subperíodos: 1990-1992 que denominaremos el período de estabilización y a partir de 1993 en que se comienza a sentir los beneficios de las reformas estructurales una vez sentadas las bases macroeconómicas del programa.

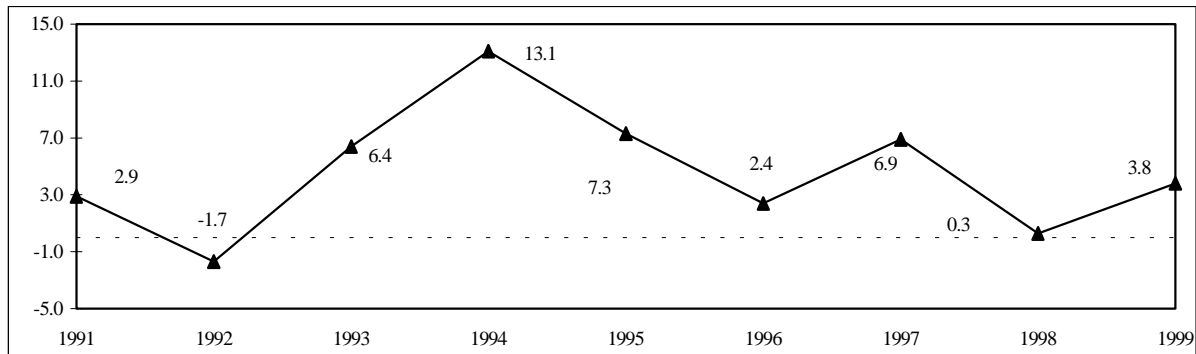
1. Sector Real

Producto

El programa de estabilización tuvo fuertes efectos recesivos sobre la economía durante el período de 1990-1992. En 1990, la economía experimentó una recesión (-5.4%) (ver gráfico 6) por una contracción en la demanda interna (-0.5%) explicado en mayor parte por la reducción del consumo público en -5.0%. A su vez, se incrementó el déficit comercial: las exportaciones se redujeron en -8.2% (principalmente por la caída de los precios internacionales de los productos agrícolas y problemas en la pesca) y las importaciones se incrementaron en 9.4%. Aunque en 1991, se registra una ligera expansión del producto agregado (2.8%), en 1992, la economía se contrae en -1.7% por una menor demanda interna (-1.4%) y reducción en la inversión interna (-3.9%).

Recién a partir de 1993 se observa un crecimiento sostenido en el producto agregado: el PBI registraba una tasa de crecimiento promedio equivalente a 6.4% anual, durante 1993-1997. Desafortunadamente, este crecimiento no fue parejo y se observan grandes fluctuaciones interanuales. En parte estas fluctuaciones se explican por medidas expansivas del gobierno para lograr la reelección presidencial en 1995. En efecto, el gobierno incrementó sustancialmente su gasto de capital gracias a los recursos de las privatizaciones durante 1994 y principios de 1995.

Gráfico 6
EVOLUCIÓN DEL CRECIMIENTO DEL PBI
 (En porcentaje)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.

Como consecuencia la tasa de crecimiento en el PBI que había sido de 6.5% en 1993 llegó a 12.9% en 1994. Los temores de que la expansión en la demanda inducida por el gobierno generaran presiones inflacionarias e incrementaran el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, motivaron a que el gobierno redujera drásticamente su gasto a partir del segundo trimestre de 1995. Como consecuencia se desacelera la tasa de crecimiento a 6.9% y 2.8% en 1995 y 1996 respectivamente.

Para 1997 la tasa de crecimiento alcanzó el 7.4% anual como resultado de la recuperación de la demanda interna, y en especial de la inversión privada que revirtió la tendencia de crecimiento de 1996. El Fenómeno del Niño ha repercutido negativamente sobre el crecimiento del PBI, el cual fue negativo durante el primer semestre de 1998 y luego de recuperarse ligeramente durante el segundo semestre terminó en un crecimiento positivo de 0.3% del PBI para el año 1998. El crecimiento del PBI en 1999 alcanzó el 3.8%, debido principalmente a la mejora de los precios de las exportaciones en los últimos meses del año, y al retorno moderado de los capitales extranjeros a la región. Durante una primera etapa del año la expansión fue liderada por las actividades primarias, seguida de un periodo de contracción ligera, y finalmente una expansión liderada por los sectores no primarios.

En lo que respecta al PBI sectorial, durante el período de estabilización, se registró una reducción en todos los sectores productivos, excepto en el sector construcción. Los sectores que se vieron más afectados se contrajeron fueron el agropecuario, minería y manufactura. La caída del sector manufacturero se explica por la recesión del mercado interno y la apertura. En el caso del sector agropecuario, la recesión interna sumada a la eliminación de los grandes subsidios que otorgaba el Banco Agrario tuvieron un impacto negativo sobre la marcha del sector. Finalmente en el caso minero la caída se explica por la crisis de las empresas estatales, durante 1991 en la producción de petróleo y luego la crítica situación que enfrentaba Hierro Perú antes de su privatización. Además es conveniente recordar que durante 1991-1992 los precios nominales del cobre, plata, plomo y zinc se desplomaron. En el caso de la plata y el plomo en más del 20% entre 1990 y 1992.

De acuerdo con Escobal & Pascó-Font (1992) el componente transable (agrícola, pesquero, minero y el resto del sector industrial), que se suponía sería motor del crecimiento fue el más golpeado por el proceso de ajuste. En cambio, el componente no transable (electricidad, construcción, comercio y otros) creció durante el período 1990-1992. Situación que se revierte a partir de 1993, ya sea por la recuperación de la demanda interna o porque muchos sectores transables vinculados a la explotación de recursos naturales (minería, pesca y en menor medida agricultura) han sido beneficiarios de montos importantes de inversión privada. Así por ejemplo, el sector agropecuario ha crecido en 47.8% entre 1993 y 1997, y el sector manufacturero no procesador de materias primas ha crecido en 44.8% en idéntico período. Estas cifras son mayores al crecimiento promedio del PBI total que lo hizo en 41.9%.

Por último, la distribución sectorial de la producción no ha variado significativamente desde 1990 (ver cuadro 15), a pesar de los reclamos constantes de que el actual gobierno está “reprimarizando” la economía como consecuencia de las políticas implementadas. El sector manufactura representa casi el 30% de la producción total seguido por comercio y agricultura (18% aproximadamente) y minería (11%). Probablemente es prematuro detectar cambios en tan sólo siete años y debería esperarse por lo menos el doble para percibir modificaciones significativas. Sin embargo, a grandes rasgos se puede afirmar que no hay evidencia para decir que el modelo económico ha variado la estructura económica hacia una menos industrializada, entre 1990 y 1999. Este punto está relacionado con la performance de las exportaciones tradicionales versus las no tradicionales. Como se discute más adelante, ambas han crecido significativamente.

Cuadro 15
DISTRIBUCIÓN DEL PBI POR SECTORES
(En porcentaje)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Agropecuario	12.5	12.5	11.7	12.0	12.0	12.1	12.4	12.2	12.6	12.7
Pesca	1.1	1.0	1.1	1.3	1.5	1.1	1.1	0.9	0.6	0.4
Minería	12.3	11.8	11.8	12.0	11.0	10.6	10.7	10.6	11.0	12.1
Manufactura	21.7	22.5	22.2	21.9	22.6	22.0	21.9	21.8	21.1	21.7
Construcción	6.4	6.2	6.6	7.1	8.4	9.2	8.5	9.6	9.7	8.9
Comercio	13.2	13.8	13.5	13.2	13.6	14.1	14.1	14.1	13.8	12.5
Otros Servicios	32.7	32.2	33.1	32.6	30.9	30.9	31.3	30.8	31.2	31.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

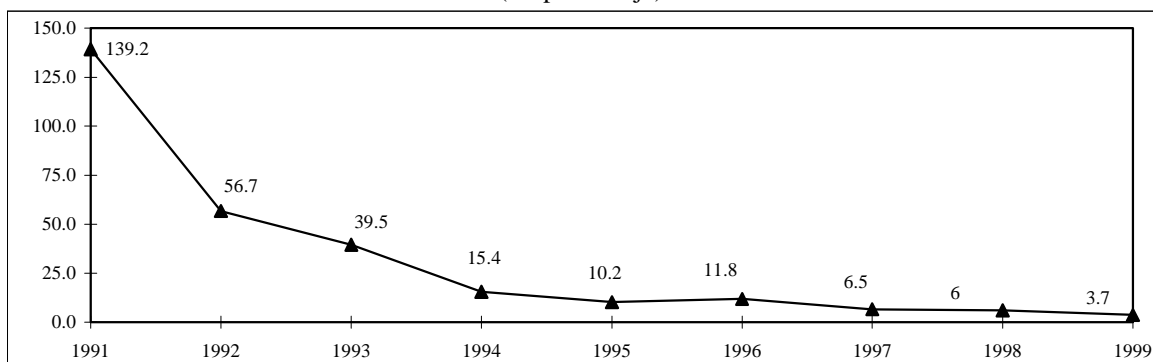
Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.

Precios

Durante los primeros años el ritmo inflacionario se redujo significativamente pero aún mantenía niveles elevados: 132% en 1991 y 56.7% en 1992. En los siguientes años se aprecia una reducción gradual de la inflación (ver gráfico 7) unido a una mayor actividad económica.

Durante 1997 continuó la tendencia decreciente de la inflación, desde el 11.8% anual registrado en 1996 hasta el 6.5% anualizado en diciembre de 1997. Pese a que el Fenómeno del Niño incrementó los niveles de inflación mensual durante el primer trimestre de 1998, el año terminó con 6% en promedio. Durante 1999 la inflación se reduce a 3.7%, debido principalmente a reducciones en los precios de los productos agropecuarios y pesqueros.

Gráfico 7
INFLACIÓN ANUAL
(En porcentaje)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú. Basado en el Índice de Precios al Consumidor.

Ahorro-Inversión

Tanto el ahorro como la inversión se ha ido recuperando lentamente, una vez superado el período de estabilización. El ahorro interno, que en 1990 representó el 11.8% del PBI se elevó a 18.3% del PBI en 1998. Adicionalmente, la composición de este ahorro ha sufrido un cambio importante: mientras que durante 1988-1990 el sector público fue un desahorrador neto, el ahorro de éste sector se ha incrementado y en 1998 llegó a representar el 3.6% del PBI. De otro lado, el ahorro externo también ha ido creciendo y durante 1993-1998 ha representado en promedio 5.9 puntos porcentuales del PBI.

La inversión también ha mostrado un gran dinamismo elevándose de 15.6% del PBI en 1990 a 24.3% en 1998. Adicionalmente, durante 1995-1998 ha alcanzado los niveles más elevados de los últimos 15 años, en gran parte gracias a la mayor inversión privada. Las reformas estructurales, definitivamente han jugado un rol determinante en este proceso que a su vez es responsable del crecimiento antes descrito.

2. Sector Externo

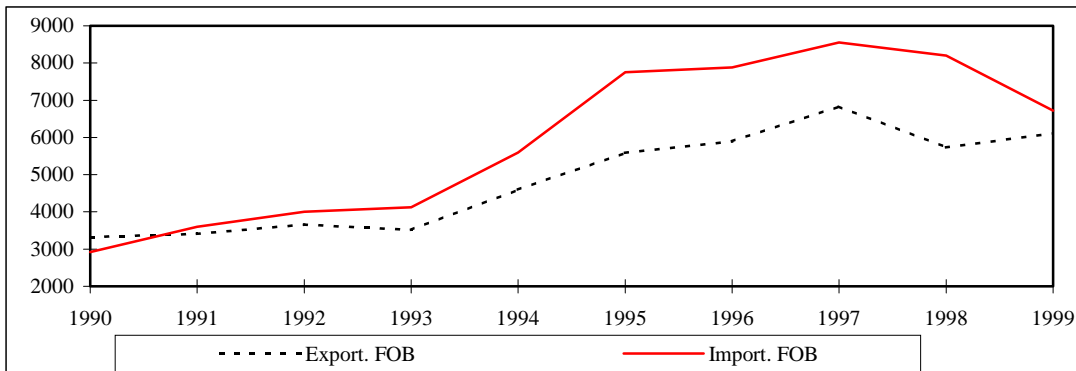
El programa económico ha tenido un efecto importante sobre el sector externo. La apertura comercial y la reinserción financiera internacional ha ocasionado una fuerte presión sobre la balanza de cuenta corriente de la balanza de pagos cuyo déficit se ha incrementado sustancialmente desde 1990 a fines de 1998. Sin embargo, paralelamente ha existido un ingreso sustancial de capitales de largo plazo ya sea a través del programa de privatización o de inversión directa extranjera. Estos capitales serían los que están financiando el déficit. A pesar del déficit en cuenta corriente, el país incrementó sustancialmente sus reservas internacionales netas durante todo el período.

La crisis asiática, el fenómeno del Niño y la moratoria unilateral rusa afectaron las cuentas externas peruanas durante 1998 y 1999. Esto afectó el nivel de reservas internacionales, las cuales cayeron en US\$ 1006 millones y US\$ 780 millones en estos años. La contracción de las RIN durante 1999 fue consecuencia, principalmente, de la reducción de los depósitos del sector público (US\$ 1034 millones) para cumplir los compromisos de deuda externa y financiar el déficit fiscal.

Balanza Comercial

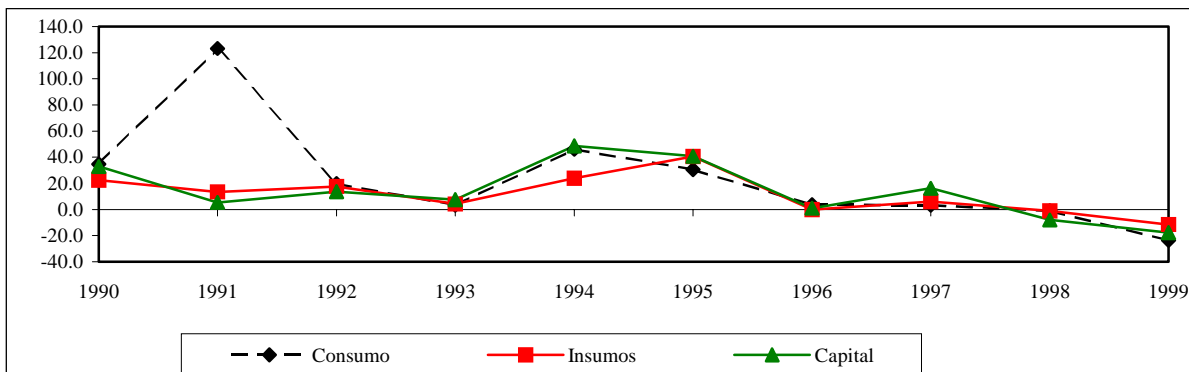
En 1990 la balanza comercial fue superavitaria, en parte por los elevados aranceles y en parte por la fuerte recesión por la que atravesaba la economía. A partir de la reforma comercial y el retraso cambiario originado al inicio del programa, las importaciones crecen aceleradamente (ver gráfico 8). En el período 1990-92, el crecimiento de las importaciones de bienes de consumo fue mayor al 100%, en especial las de bienes de consumo duradero. Asimismo, las importaciones de materias primas e insumos crecieron en 30%, mientras que la importación de bienes de capital, excluyendo el equipo rodante de transporte, creció en menos de 10% (ver gráfico 9). El comportamiento observado es fácilmente explicable. En primer lugar existía dudas sobre la duración de las reformas y por ello los agentes económicos aprovecharon para renovar su stock de bienes de consumo no duradero (automóviles y electrodomésticos). Adicionalmente existía un consumo reprimido de este tipo de bienes por los elevados aranceles pre-existentes. En segundo lugar se sustituyeron abastecedores nacionales de insumos por fuentes importadas de menor precio. Sin embargo, la desconfianza inicial sobre el éxito del programa se ve reflejada en la pobre evolución de las importaciones de bienes de capital (excluyendo a vehículos de transporte público).

Gráfico 8
BALANZA COMERCIAL
(Millones de US\$)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.

Gráfico 9
CRECIMIENTO DE LAS IMPORTACIONES SEGÚN CUODE
(Variación porcentual anual)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.

Para el año 1993, se observa una desaceleración en el crecimiento de las importaciones de bienes de consumo e insumos pero un incremento en las importaciones de bienes de capital. Este comportamiento tiene como origen el agotamiento del proceso de renovación de stocks de bienes de consumo duradero de los estratos más ricos. El incremento de las importaciones de bienes de capital revelaría el inicio de un proceso de reconversión productiva. Al parecer, ya para 1993 existía una mayor confianza de parte de los agente productivos sobre el éxito de las reformas.

A partir de 1994 y en especial durante 1995 se acelera notablemente el crecimiento de las importaciones. Las importaciones de bienes de consumo crecieron anualmente en 38% en promedio durante 1994-1995 y las de insumos lo hicieron en 32%. En este caso el crecimiento de los ingresos de la población, el desarrollo del financiamiento de mediano y largo plazo para la compra de bienes de consumo duradero y el repunte productivo serían los principales responsables de esta evolución. A diferencia de los períodos anteriores, las importaciones de bienes de capital excluyendo equipo de transporte crecieron en 46% en promedio durante 1994 y 1995.

El brusco incremento del déficit externo ocasionaría que el gobierno tomara medidas, desde el segundo trimestre de 1995, para enfriar la economía lo cual se traduciría en un menor crecimiento de las importaciones en 1996. Adicionalmente, entre enero y octubre de 1996 se prohibió la importación de autos usados lo cual contribuyó a reducir la tasa de crecimiento de las importaciones que crecieron en sólo 1.7% respecto al año anterior. Con la recuperación del ritmo de crecimiento del PBI en 1997 las importaciones crecieron en 8.5%.

A pesar de que se argumentaba que el sector exportador fue uno de los sectores más golpeados con el programa de estabilización, por el estancamiento del tipo de cambio, elevación de tarifas, altas tasas de interés, las exportaciones también han mostrado un gran dinamismo aunque mucho menor al de las importaciones (ver gráfico 8). Se pueden distinguir dos períodos claramente diferenciados: un relativo estancamiento durante 1990-1992 y luego un acelerado crecimiento desde 1993.

En dólares americanos, las exportaciones de 1997 son 105% mayores a las de 1990, es decir el valor nominal más que se ha duplicado. Este dinamismo no se ha limitado sólo a las exportaciones tradicionales, sino también a las no tradicionales. Si bien parte de este crecimiento se explica por mayores precios, una parte sustancial del crecimiento es por volúmenes de exportación. Así por ejemplo, el volumen exportado de oro ha crecido en 60 veces entre 1990 y 1997,⁵⁹ el de harina de pescado en 204% y el de cobre en 57%. En el caso de las exportaciones no tradicionales, el valor de las exportaciones de espárragos se ha triplicado entre 1990 y 1997 y en el caso de las exportaciones de textiles el crecimiento ha sido de 57%. El desarrollo exportador parece haber ocurrido al margen de la recientemente creado Comisión de Promoción a las Exportaciones (PROMPEX). Además, la evolución de las exportaciones está estrechamente relacionadas con factores externos (por ejemplo el precio de los minerales o el fenómeno del Niño en los casos agrícola y pesquero), lo cual reduce el margen de operación de las políticas diseñadas.

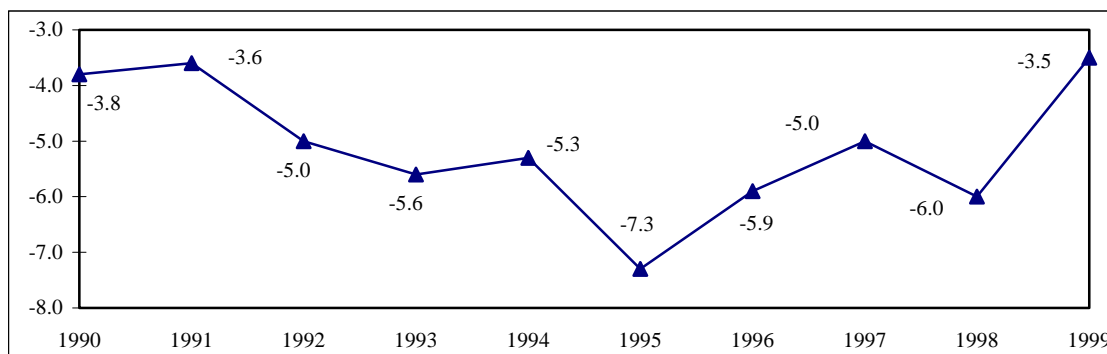
El resultado de la evolución de las importaciones y exportaciones antes descrita ha sido un creciente déficit comercial desde 1991 hasta 1995. Sin embargo, el déficit de la balanza

comercial se ha ido reduciendo gradualmente durante 1995-1997 debido al menor ritmo de crecimiento de las importaciones y al acelerado ritmo de crecimiento de las exportaciones. Así, el déficit comercial que fue de US\$189 millones en 1991 alcanzó US\$2165 millones en 1995 (3.7% del PBI) y se redujo a US\$1738 millones en 1997 (2.7% del PBI). Durante 1996-1997 las importaciones crecieron en promedio en 5% al año mientras que las exportaciones lo hicieron en 10%. Debido al Fenómeno del Niño y a la crisis asiática, la balanza comercial sufrió la peor caída de la década durante 1998, registrándose un déficit superior a los US\$ 2400 millones. Este déficit se redujo significativamente en 1999 (US\$ 606 millones) como consecuencia del incremento de las exportaciones tradicionales y la disminución de las importaciones en todos sus rubros. Las mejores perspectivas económicas para el año 2000 podrían llevar a un nuevo incremento del déficit comercial.

Cuenta Corriente

El déficit en cuenta corriente se ha acrecentado desde 1990 (ver gráfico 10), por el creciente déficit en la balanza comercial, el mayor servicio de los intereses de deuda externa y el creciente saldo negativo en la cuenta de servicios no financieros. En compensación se ha registrado un incremento en la cuenta de transferencias debido a las mayores remesas de peruanos del exterior.

Gráfico 10
BALANZA EN CUENTA CORRIENTE
(Como porcentaje del PBI)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.

Así, el déficit aumentó de 3.8% del PBI en 1990 a 5.0% en 1992 y a un récord de 7.3% en 1995 (ver gráfico 10). El deterioro de las cuentas externas, en parte explicado por la política fiscal expansiva durante 1994 e inicios de 1995, preocupó al gobierno y motivó severas medidas fiscales y monetarias para enfriar la economía. Estas medidas disminuyeron el ritmo de crecimiento durante 1996 pero fueron exitosas en reducir el déficit de la cuenta corriente a 5.9% del PBI en 1996 y 5.2% del PBI en 1997. Sin embargo, los problemas climáticos y la crisis asiática han revertido esta tendencia, durante 1998 año en el que el déficit de cuenta corriente alcanzó 6%. Sin embargo la caída de la demanda interna durante 1999 redujo el déficit de cuenta corriente a 3.5%.

Es conveniente mencionar que las cifras oficiales de la cuenta corriente pueden esconder varios problemas de registro debido al ingreso de divisas por exportaciones ilegales de narcóticos e incertidumbre sobre otras cuentas (tal como ingresos netos por turismo o problemas en el registro

de las transferencias de remesas de peruanos del exterior). La cuenta de errores y omisiones de la balanza de pagos registro ingresos positivos US\$3794 millones entre 1991 y 1997 lo que equivale a casi el 50% del déficit comercial acumulado durante el mismo período y a casi el 20% del déficit en cuenta corriente. En otras palabras, existe un ingreso neto positivo de divisas que ha sido equivalente a un quinto del déficit en cuenta corriente y que es parte de la explicación de porque a pesar del déficit en cuenta corriente, el país ha venido acumulando reservas. Estos ingresos, sin embargo, han sido muy fluctuantes y no se conoce con certidumbre su estabilidad.

Cuenta Financiera

¿Cómo se ha financiado y se está financiando el déficit en cuenta corriente? El endeudamiento externo no ha financiado el déficit de cuenta corriente. El Perú, al haber declarado la moratoria unilateral de sus pagos a la mayor parte de los deudores, tuvo que hacer grandes esfuerzos (ver sección sobre deuda externa) para poder reinsertarse en los mercados financieros internacionales. Este proceso culmina en 1997 con la firma de un Plan Brady y por tanto es recién a partir de dicho año que se podría registrar aumentos en flujos de deuda externa. Sin embargo, dichos flujos tendrían que ser canalizados a través del sector privado dado que el gobierno hizo expresa su situación de sobre-endeudamiento y su firme propósito de reducir su deuda externa.

Al principio del programa se temía que el déficit comercial fuera alimentado por capitales de corto plazo de gran volatilidad que se estuvieran beneficiando del diferencial de tasas de interés existente entre Perú y el resto del mundo. Sin embargo, el tiempo ha demostrado que los flujos de capitales privados que han ingresado al país desde principios del programa son bastante estables y probablemente sean capitales peruanos que fugaron al exterior en el anterior gobierno. Una comprobación de esta afirmación es que el Perú fue uno de los países de la región que se vio menos afectado por el efecto Tequila.

Sin embargo, un análisis detallado de la cuenta financiera de la balanza de pagos revela que ha sido el ingreso de capitales privados el que en gran parte ha financiado el déficit de la cuenta corriente. Desde 1993 hasta 1994 han ingresado US\$14431 millones en capitales privados, el 77% de los cuales son fondos de inversión (el resto son préstamos de largo plazo o inversión en cartera). De estos, el 43% están relacionados con operaciones de privatización, pero la mayoría obedecen a inversión directa extranjera. Por ejemplo, en 1994, con la profundización del programa de privatización, la inversión directa representó el 4.5% del PBI.

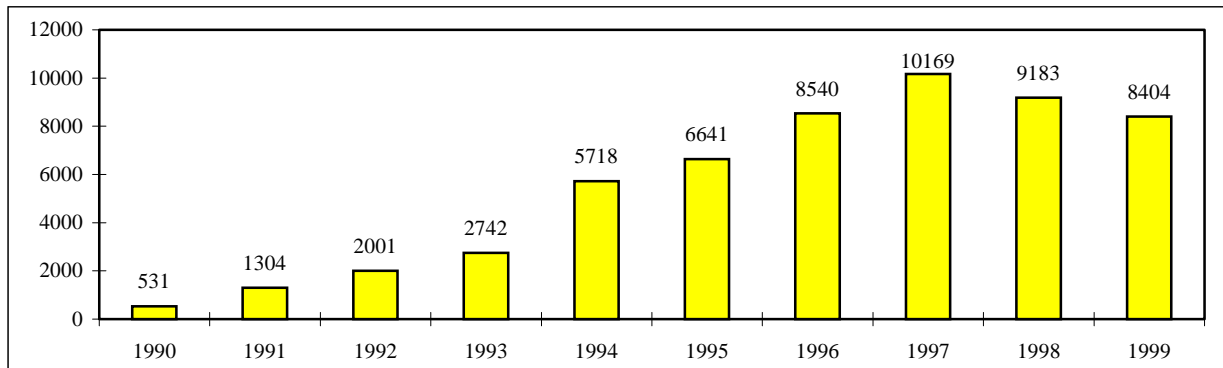
En 1997, es interesante señalar que a diferencia de años anteriores el superávit en la cuenta financiera se debió al aumento de los préstamos del sector público y al mayor flujo de capitales de corto plazo en US\$1208 millones y US\$2126 millones respectivamente. En parte, esto se explicaría por el mayor acceso a préstamos internacionales del gobierno al principio de año para concretar el plan Brady y en menor medida por préstamos contratados a fin de año para enfrentar los problemas climáticos. Sin embargo estos son eventos atípicos.

El contexto internacional externo, el desaceleramiento del proceso de privatización y concesiones ha detenido el proceso de inversión privada lo que ha traído aparejado una caída en las importaciones.

Reservas Internacionales Netas

El gobierno de Fujimori heredó un país quebrado en el sector externo pero acumuló durante los dos primeros años un importante nivel de reservas internacionales netas (ver gráfico 11). las cuales se elevaron de -US\$150 millones de dólares en julio de 1990 a US\$1700 en julio de 1992. Sin embargo, de acuerdo a Verdera (1992), este logro encerraba una gran fragilidad en la medida que en mayo de 1992 alrededor de 57% provenían de los encajes por los depósitos en dólares en la banca comercial.

Gráfico 11
RESERVAS INTERNACIONALES NETAS DEL BANCO CENTRAL DE RESERVA
(Millones de US\$ al 31 de diciembre)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.

Si bien esto era cierto, la solidez de la situación externa del BCRP se ha ido incrementando a lo largo del tiempo. La posición de cambio del BCRP pasó de ser negativa en más de mil millones de dólares a mediados de 1990 a ser positiva en US\$2300 millones a fines de 1997. Es decir, el BCRP posee una parte importante de las reservas. Si a esto le sumamos las reservas en posesión del Ejecutivo producto de las privatizaciones, se puede afirmar que el gobierno cuenta con los suficientes grados de libertad para enfrentar ataques cambiarios especulativos. No hay que olvidar que además el régimen cambiario en el Perú es de flotación sucia. Es importante destacar que la rapidez de la privatización de empresas públicas, especialmente durante 1993-1995, ayudó a que las reservas aumentaran significativamente.

A pesar de la crisis de los dos últimos años de los noventa, el Perú ha mantenido un nivel importante de reservas que superan los US\$ 8400 millones a fines de 1999.

3. Empleo y Pobreza

En cuanto a la situación laboral e ingresos de la población, según la Encuesta Nacional de Medición de Hogares y Niveles de Vida (ENNIV), la población que se encontraba en situación de pobreza y pobreza extrema eran equivalentes al 53.4% y 19% en 1994 respectivamente. En 1997 estas cifras se reducen a 50.7% y 14.7%. Sin embargo, el porcentaje de población pobre se encuentra en un nivel elevado en relación países de la región como México (36%), Chile (24%) y Argentina (12%). Por otro lado, la PEA ocupada en 1996 en el Perú urbano ha aumentado en

18% respecto a los niveles alcanzados en 1991 y la tasa de desempleo ha disminuido ligeramente de 6.2% en 1991 a 5.7% en el tercer trimestre de 1996.

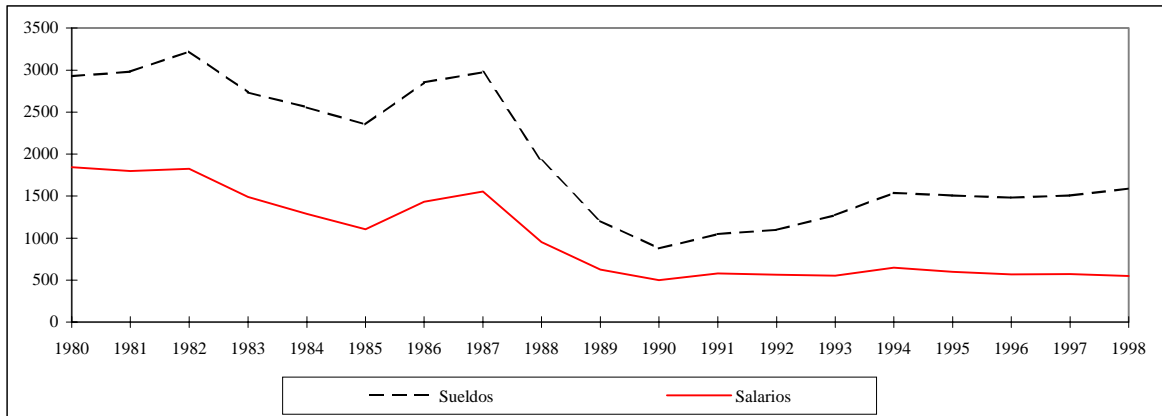
Sin embargo, es importante señalar que la composición del empleo ha variado significativamente. En el Perú urbano, la población desempleada ha disminuido ligeramente, pero el nivel de subempleo se mantiene en un nivel de 43% en el tercer trimestre de 1996. Asimismo, el sector informal (constituido por trabajadores y empresas que no cumplen con las regulaciones establecidas) comprende el 50% del empleo urbano en Lima Metropolitana.

Además, la abolición de la estabilidad laboral y el desarrollo de contratos de trabajo temporales indujeron el aumento de la participación de la población asalariada no permanente dentro de la población asalariada formal. En efecto, de acuerdo con Saavedra & Maruyama (1998) en los años ochenta aproximadamente 13% de los asalariados eran formales no permanentes, y un 20% de los asalariados formales eran no permanentes o 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 pasan a ser un 38% de los asalariados formales. En 1996, luego de que en 1995 se eliminara totalmente la estabilidad laboral y se ampliasen las facilidades para utilizar contratos modales, este porcentaje se incrementa a 56%.

Es importante señalar que durante los años noventa la dispersión del ingreso se ha reducido levemente. En efecto, en el Perú urbano la desigualdad se ha reducido entre 1985 y 1994, siendo el coeficiente de Gini para el ingreso horario 0.53 y 0.47 respectivamente. En Lima Metropolitana el Gini se redujo de 0.52 a 0.47 en el mismo período, asimismo en el resto urbano de 0.54 a 0.46 entre ambos años.⁶⁰

Sin embargo, dicha reducción se estaría logrando a niveles menores de ingreso. En efecto, en 1994 los sueldos y salarios han decrecido en términos reales en 34% y 41% respectivamente frente a los niveles alcanzados en 1985 (ver gráfico 12). Además, este indicador mantiene aún un nivel elevado frente a varios países de la región.⁶¹

Gráfico 12
SUELDOS Y SALARIOS DEL SECTOR PRIVADO
(Nuevos soles de 1994)



Fuente: Perú en Números 1995. Cuánto S.A.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Desde agosto de 1990, el Perú se embarcó en un programa de estabilización para enfrentar la severa crisis económica por la que atravesaba y en un proceso de reformas estructurales que prioriza al mercado como mecanismo para la asignación de los recursos en la economía. Perú es uno de los países en Latinoamérica que ha avanzado más en el proceso de reformas. Las reformas se aplicaron en un lapso relativamente corto de tiempo y en forma simultánea con las políticas de estabilización.

Inicialmente, existieron algunos problemas en la aplicación de las reformas, por ejemplo, para Escobal (1992) la demora en anunciar la reforma arancelaria motivó en setiembre de 1990 un retraso en las importaciones que a su vez dificultó que se pudiera recuperar, al menos parcialmente, la paridad cambiaria. Esta demora también permitió que los grupos de poder presionaran para modificar algunas de las tasas aprobadas. Asimismo, la secuencia de la liberalización de los mercados generó mayor inflación y recesión de aquella inevitable en todo proceso de ajuste, debido a que al darse la reforma comercial en un contexto de atraso cambiario, antes que se liberalicen completamente los mercados domésticos, se perjudicó al sector transable de la economía. Finalmente, debido a la magnitud de los desequilibrios heredados del gobierno anterior, en varias instancias se recurrieron a medidas de corto plazo que aseguraban ciertos ingresos fiscales (impuestos a las exportaciones y a los combustibles, por ejemplo) a costa del crecimiento futuro.

1. Consistencia y Secuencialidad de las Reformas

En general las reformas implementadas por el gobierno peruano desde agosto de 1990 han sido consistentes entre sí y con el programa de estabilización. Especialmente la política fiscal ha sido consistente con la estrategia de lucha contra la inflación. Aunque existen inconsistencias temporales por coyunturas específicas (como por ejemplo el excesivo gasto fiscal de fines de 1994 y principios de 1995 por motivos electorales), estas inconsistencias han sido breves en el tiempo y fueron corregidas en su debido momento. Más aún, el respeto por el equilibrio fiscal en el corto plazo, puede haber comprometido algunas metas de crecimiento del largo plazo, como la imposición de impuestos a las exportaciones al inicio del gobierno que fueron gradualmente abolidos.

Las presiones generadas por una apreciación del tipo de cambio llevaron a tratar de mantener una política monetaria más activa a principios del gobierno. Esta intervención, que se realizó en un momento de poca coordinación entre las políticas fiscal y monetaria, trajo consigo presiones inflacionarias por lo que se abandonó esta estrategia.

Quizás uno de los elementos más criticados de la secuencialidad de las reformas ha sido la apertura del mercado de capitales en forma simultánea a la apertura comercial. Dado que los mercados de capitales se ajustan más rápidamente que los mercados de bienes, las altas tasa de interés imperantes al inicio del programa de estabilización atrajeron capitales en un contexto de bajas tasas de interés en los mercados internacionales. Esto generó fuertes presiones sobre el tipo de cambio, abaratando aún más los productos importados recientemente liberalizados e incrementando el déficit de la balanza comercial. Sin embargo, restricciones en el mercado de capitales no eran consistentes con el programa de privatización y de atracción de inversión extranjera del gobierno.

En cuanto a la consistencia sectorial de las reformas, claramente existe un trato diferenciado con respecto al sector agrícola en comparación al resto de los sectores. Las políticas del gobierno han sido más tímidas en términos de apertura y fomento de la inversión privada a este sector. En 1996, las reducciones arancelarias en el caso del sector agrícola fueron compensadas con una sobretasa del 5%. De otro lado la apertura del mercado de tierras se ha limitado a la costa peruana. Al parecer existen temores de que la apertura al mercado de este sector genere un proceso de reconcentración de la propiedad rural que termine expulsando del campo a la población más pobre del país. Este es uno de los temas pendientes más notorio en la agenda de reformas.

2. Estado de las Reformas

El Perú es uno de los países en Latinoamérica que ha sido más agresivo en la implementación de la reformas y en muchas de las reformas de primera generación, especialmente en lo que se refiere a las reformas comercial y financiera ha avanzado sustancialmente. En el área comercial subsisten discusiones sobre la convergencia a un arancel único con niveles de protección nominal menor a los existentes actualmente. Una adecuada supervisión bancaria y el uso de elementos de mercado permitió al sistema bancario sobrevivir la crisis de los dos últimos años de la década.

El programa de privatizaciones, especialmente en ciertos sectores como el minero o el de telecomunicaciones, y la reforma tributaria también han sido exitosos y avanzado sustancialmente. Asociado al proceso de privatización se han creado oficinas para la regulación de los monopolios naturales cuyo desempeño ha sido variado dependiendo del sector en cuestión. Subsisten algunos yacimientos mineros y empresas por privatizar (por ejemplo las empresas eléctricas regionales) en donde el gobierno ha tenido una actitud dubitativa, en parte por un contexto internacional adverso. El caso más publicitado fue el impasse entre el gobierno y la empresa Shell para la explotación del yacimiento de gas de Camisea, en la selva sur peruana. La explotación del campo fue concesionada en abril del año 2000 a un consorcio conformado por la empresa argentina Pluspetrol, la norteamericana Hunt y SK de Korea. El gobierno también ha retrasado la entrega en concesiones de puertos, aeropuertos, carreteras y otras obras de infraestructura. Este es un tema importante pendiente de la agenda de privatizaciones.

Las reformas laborales, y previsional se encuentran en un nivel intermedio, en el primer caso las medidas se han destinado a aumentar los contratos de trabajo temporales y la eliminación de la estabilidad laboral pero no se ha profundizado en la flexibilización laboral. En

el segundo caso, si bien el sistema público ha mejorado en términos de calidad y atención al paciente, aún mantiene ciertas deficiencias, sobretodo en las áreas rurales del país. Las reformas en las áreas sociales son en las que menos se ha avanzado.

Los resultados de este proceso de transformaciones han sido positivos. Las tasas de crecimiento de la economía después de la ampliación de las reformas son significativamente mayores que las observadas con anterioridad con niveles inflacionarios del orden del 10% anual. Los mayores niveles de ahorro e inversión permiten afirmar que estas tendencias deben ser sostenibles en el tiempo. Así mismo, el empleo se ha incrementado y los niveles de pobreza se han reducido durante los últimos años. Sin embargo, el reto en el área laboral, de pobreza y distribución del ingreso es aún muy grande y casi el 50% de la población aún vive en condiciones muy precarias.

De otro lado, a lo largo de la década el sector externo también ha mostrado una evolución preocupante debido al incremento del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos que llegó a un pico en 1995. Paradójicamente, paralelamente el país incrementaba sus reservas internacionales netas. Si bien durante 1996 y 1997 se redujo el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, la crisis de los países del Asia, la retracción de los flujos de capitales y el Fenómeno del Niño tuvo un efecto negativo sobre la cuenta corriente de la balanza de pagos durante 1998. Sin embargo la recesión e la demanda interna retrajo fuertemente el flujo de importaciones lo que originó un menor déficit externo para 1999. El ajuste a los shocks externos durante los últimos años de la década se dio a través tanto de una pérdida en el nivel de reservas internacionales como a través de la devaluación del tipo de cambio. La recuperación del tipo de cambio real durante 1998-1999 ocasionó que el problema de atraso cambiario pase a segundo plano. Por el contrario, dados los altos niveles de dolarización de los créditos, en un momento se temió que un elevado ritmo devaluatorio afecte al sector empresarial. Sin embargo, el manejo de este tema por el BCR ha demostrado que es poco probable que ocurra una devaluación traumática.

El comportamiento de la economía peruana durante la crisis mundial de 1998-1999 ha demostrado que se contaba con los fundamentos sólidos para enfrentar problemas externos: una adecuada disciplina fiscal (a pesar de que durante 1999 se aplicó una política fiscal anticíclica), un sólido sistema de regulación bancaria, un alto nivel de reservas internacionales y un sistema de tipo de cambio flexible. Como resultado el Perú fue uno de los pocos países en la región latinoamericana que creció (en 3.8%) en 1999 con una inflación de 3.7%.

3. Recomendaciones

A pesar de este relativo éxito inicial, existe una agenda pendiente en materia de reformas de segunda generación en el caso peruano y subsisten varias áreas de trabajo. En primer lugar es muy poco lo que se ha avanzado en los sectores sociales: educación y salud. Los esfuerzos se han concentrado en aumentar la infraestructura y la cobertura sin necesariamente mejorar la calidad de los servicios. En esta área es recomendable que se genere un proceso de discusión pública sobre las reformas que se quieren implementar. Aunque hay que reconocer que estos temas son muy sensibles políticamente, hasta el momento el gobierno ha sido bastante vertical en este

proceso, lo cual ha generado mucho rechazo. Sin embargo la mejora de la población más pobre pasa por una mejora cobertura educativa y de salud. El tema de la discusión debería centrarse en la calidad de los servicios además de su cobertura. Si bien hay mejora en infraestructura, en el caso educativo es necesario mejorar la calidad de los maestros y de los contenidos impartidos.

En el área de lucha contra la pobreza es necesario coordinar esfuerzos entre los diferentes ejecutores. Para ello es necesario fortalecer el Consejo Intersectorial de Asuntos Sociales y convertirlo en un ente efectivo de manera que se evite superposición de funciones entre los diferentes organismos encargados de luchar contra la pobreza. Racionalizar y reducir muchos de estos organismos es una opción que debe ser analizada cuidadosamente.

El otra área pendiente de reforma está vinculada a la reforma legal e institucional de los recursos naturales del ámbito rural. Es muy importante avanzar en la ley de tierras, reformar la ley de aguas , una nueva ley forestal así como un adecuado sistema de registro público de las propiedades rurales. Si bien existe un Ley de Tierras desde 1995, su reglamento es insuficiente y su aplicación en las tierras de la costa peruana ha motivado la dación de leyes complementarias para las comunidades campesinas costeñas que han sido motivo de grandes debates en el Congreso. Las leyes de Aguas y Forestal son de 1969 y 1975 respectivamente y obedecen a otro modelo de desarrollo que no se condice con el actual programa de reformas. Ha existido un gran debate sobre estas leyes sin llegar a ningún acuerdo sobre el tema por lo que tampoco se ve que en el futuro cercano se apruebe ninguna nueva ley en estos temas. A estas carencias legales se suman problemas de definición institucional, por ejemplo en el caso fito y zoonosanitario. Si bien el Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria (SENASA) es la institución encargada de velar por estos temas, en la práctica carece de los recursos para operar eficientemente. Las debilidades en este tema tienen un impacto negativo sobre las exportaciones agropecuarias las cuales están prohibidas en varios mercados por razones sanitarias.

Como consecuencia de la falta de un sistema sanitario adecuado, de un proceso de titulación y registro de la propiedad rural y de marcos legales estables, la inversión en el sector agropecuario ha sido relativamente reducida con respecto a lo que se observa en otros sectores como el minero. El problema radica en que si bien el sector minero es importante en términos de la generación de divisas, no lo es en términos de generación de empleo y de alguna manera la viabilidad social del programa económico descansa en la rapidez para generar un mayor número de empleos.

La preocupación de la población por el empleo y los ingresos de la población demanda que el gobierno se centre en reformas de segunda generación en ciertos ámbitos sectoriales intensivos en mano de obra como el turismo y la promoción de exportaciones de la mediana y pequeña empresa. La creación del PROMPEX es insuficiente como parte de un programa integral de promoción de exportaciones para medianas y pequeñas empresas de sectores con una mayor intensidad de mano de obra que el minero. El reto para el gobierno peruano en el siguiente milenio es promover un sector productivo que sea intensivo en empleo de alta productividad que permita incrementar la cantidad y, sobre todo, la calidad del empleo. Para ello es necesario diseñar programas especiales de trabajo con la pequeña y micro empresa en diferentes esferas desde información, capacitación laboral y apoyo técnico hasta aspectos financieros.

La Reforma del poder judicial es otro tema importante en la agenda de reformas. En la práctica han surgido algunos sustitutos como los Arbitraje en la Cámara de Comercio y los fallos emitidos por las Comisiones de INDECOPI. Sin embargo, estos elementos son paliativos. La inversión requiere de un poder judicial transparente e imparcial.

Finalmente, es necesario profundizar el proceso de concesiones de infraestructura al sector privado. Durante 1999 el gobierno ha sido tímido en el proceso de privatizaciones y concesiones. Este resultado es consecuencia en parte por el negativo contexto externo y en parte porque el proceso de concesiones es más complejo que la venta de activos. Sin embargo es necesario agilizar la concesión de infraestructura aeroportuaria, portuaria y de redes viales con miras a reducir los costos de transporte del sector productivo y así incrementar la competitividad del sector productivo peruano.

BIBLIOGRAFÍA

- Alvarez, A. (1992) Situación y Perspectivas de la Privatización en el Perú. En: *Proceso de Privatización en el Perú*. Foro Económico No 5. Lima.
- Apoyo (1990) Radiografía de un Desastre. El País que nos deja Alan García. En: *Perú Económico*. Vol 13. No 8. Lima
- (1992) *El Sistema Financiero Peruano: Situación Actual y Perspectivas*. Lima
- (1997a) *Agenda SAE*. Lima
- (1997b) *La Renegociación de la Deuda Peruana*. Lima
- Arias, L. (1994) *El Fortalecimiento Institucional de la Administración Tributaria Peruana*. Documento de trabajo No 2. SUNAT. Lima
- Armas, A., Palacios, F. & Rossini, R. (1990) *El Sesgo Antiexportador de la Política Comercial Peruana: Un Estudio de Protección Efectiva a la Minería*. Instituto de Estudios Económicos Mineros. Lima
- Ayala, U. (1996) *¿Qué Se Ha Aprendido del Sistema de Pensiones en Argentina, Perú Colombia y Chile ?*. Documento de Trabajo No 330. BID.
- Calderón, C., Ferreyra, J. & Illescas, J. (1995) *Tipo de Cambio real de Equilibrio en el Perú*. Banco Central de Reserva. Mimeo. Lima
- Banco Central de Reserva. Memoria Anual. Varios años. Lima.
- Boloña, C. & Illescas, J. (1997) *Políticas Arancelarias en el Perú 1980-1997*. Instituto de Economía de Libre Mercado - Universidad San Ignacio de Loyola. Lima
- Burneo, K. *El Desafío de la Privatización en el Perú*. CEDAL. 1993. Lima.
- Cáceres, A. & Nagamine, J. (1991) *Política Económica y Desarrollo del Sistema Financiero Peruano* GRADE - Consorcio de Investigación Económica. Documento de Trabajo No 14. Lima.

- Campodónico, H. (1995) El Sector Externo Peruano 1990-94. En: *Boletín de Opinión*. Consorcio de Investigación Económica. No 16. Lima
- CEDAL ed. (1994) *Sistema Privado de Pensiones: Desafíos y Respuestas*. Lima
- COPRI (1998) Boletín mensual. Lima
- Edwards, S. (1989) *Real Exchange Rates, Devaluation and Adjustment*. Cambridge. MIT Press.
- Escobal, J. (1992) Marzo de 1991: ¿El Mes de las Reformas Estructurales en el Perú? En: *¿Adonde va América Latina? Balance de las Reformas Económicas*. CIEPLAN. Santiago de Chile.
- Estela, M. (1995) *Reforma del Sistema y la Administración Tributaria*. Documento de trabajo No 5. SUNAT. Lima
- Gómez, R, Urrunaga, R & Bel, R. (1997) *Evaluación de la Estructura Tributaria Nacional: 1990- 1994*. Documento de trabajo No 27. CIUP. Lima
- Illescas, J.(1995) Arancel Uniforme versus Arancel Escalonado. En *Moneda*. Banco Central de Reserva del Perú. No 88-89. Lima
- Lora, E. (1997) *A Decade of Structural Reforms in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure It*, document presented at the Annual Meetings of the Inter-American Development Bank, Barcelona
- Loyola, J (1994) Medidas de Política Fiscal y Desarrollo Económico en el Perú. En *Moneda*. Banco Central de Reserva del Perú. No 74-75. Lima.
- Moguillansky, G.(1995) *Determinantes del Tipo de cambio Real de Equilibrio en Perú 1980-1994*. Documento de Trabajo No 41, CEPAL. Santiago de Chile.
- Pascó-Font, A. & Escobal, J. (1992) La Política Económica y su Impacto sobre el Aparato Productivo. En: *Boletín de Opinión*. Consorcio de Investigación Económica. No 6 Lima.
- Pascó-Font, A. (1996) Política Económica y “Sostenibilidad” de la Balanza Comercial. En: *Boletín de Opinión*. Consorcio de Investigación Económica. No 22 Lima.
- Pinzas, T (1993) Condiciones Políticas, Resultados Económicos y Sostenibilidad del Proceso de Reformas en el Perú. Seminario: *The Peruvian Economy and Structural Adjustment: Past, Present, and Future*. University of Miami

- Peñaranda, C. (1996) *Promoción de Exportaciones y Política Macroeconómica: El caso del Perú*. CIUP. Lima
- Ramírez, E. (1992) ¿Heterodoxia o Populismo? : La Política Económica en el Perú bajo el Gobierno de Alan García: 1985-1990. En: *Moneda*. Banco Central de Reserva del Perú. Año V. No 52 y 53.
- Repetto, A. (1992) Determinantes de Largo Plazo del Tipo de Cambio Real: Una aplicación al caso Chileno 1960-90. En: *Colección Estudios*. CIEPLAN No 36, vol 67-98. Santiago de Chile.
- Rivas-Llosa, R. (1997) *Los Bonos Brady*. Documento de trabajo No 28. CIUP. Lima
- Rossini, R. (1991) Apertura Comercial, Estabilización Económica y Desarrollo Económico. En: *Moneda*. Banco Central de Reserva del Perú. No 27. Lima.
- Rojas, J. (1996) *Políticas Comerciales y Cambiarias en el Perú 1960-1995*. Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima
- Saavedra, J. & Maruyama E. (1998) *Rigidez o Flexibilidad del Mercado Laboral Peruano: Un Análisis Económico de la Legislación Laboral*. Consorcio de Investigación Económica. Lima . Mimeo
- Saavedra, J. & Díaz, J. (1998) *Desigualdad del Ingreso y del Gasto en el Perú antes y después de las Reformas Estructurales*. GRADE. Mimeo
- Seminario, B. (1995) *Reformas Estructurales y Políticas de Estabilización*. Documento de trabajo No 22. CIUP. Lima
- Socualaya, C. & Cruz, M. (1995) *El proceso de Apertura Comercial en el Perú y su Efecto en las Importaciones de Bienes de Capital 1990-95..* Banco Central de Reserva del Perú, XII Encuentro de Economistas. Lima
- SUNAT (1998) Boletín anual
- Terrones, M. (1993) La Política Monetaria y Crediticia en Transición: Perú 1990-1993 En: *Boletín de Opinión*. Consorcio de Investigación Económica. No 11. Lima
- Ugarteche, O. (1992) Los Flujos de Reinserción: Escenarios Alternativos En: *Reinserción del Perú en el Sistema Financiero Internacional*. Foro Económico. No 4. Lima
- UNICEF (1991) *El Ajuste Social. Perú: Hacia un Desarrollo Esencial*. Lima

- Valdivia-Velarde, E. (1992) La Reinserción del Perú en el Sistema Financiero Internacional. En: *Reinserción del Perú en el Sistema Financiero Internacional*. Foro Económico. No 4. Lima
- Velarde, J. & Rodríguez, M. (1992) *El Programa Económico de Agosto de 1990: Evaluación del Primer Año*. Documento de trabajo No 2. CIUP. Lima
- (1992b) *Los Problemas del Orden y la Velocidad de la Liberalización de los Mercados*. Documento de trabajo No 4. CIUP. Lima
- (1994) *El Programa de Estabilización Peruano: Evaluación del período 1991-1993*. Documento de trabajo No 18. CIUP. Lima
- (1995) La Reforma Financiera en el Perú: 1990-1994. En: *Boletín de Opinión*. Consorcio de Investigación Económica. No 25. Lima
- Verdera, F. (1992) Del shock al golpe: la evolución de la economía peruana entre agosto de 1990 y junio de 1992. En: *Boletín de Opinión*. Consorcio de Investigación Económica No 6. Lima
- Zolezzi, A. (1991) Reforma y Administración Tributaria. En *Reforma Tributaria en el Perú*. Foro Económico No 2. Fundación Friedrich Ebert. Lima.

Notas

¹ Ver gráfico 1

² El Gobierno Central administraba 34 impuestos, sin incluir impuestos regionales, contribuciones al Gobierno Central y contribuciones a las Instituciones Públicas.

³ Ver Escobal (1991)

⁴ La banca de fomento estaba conformada por el Banco Agrario, Banco Industrial, Banco Minero, Banco Hipotecario y Banco de la Vivienda.

⁵ Se define como adecuadamente empleada a una persona que recibe un ingreso acorde con su calificación y tiempo de dedicación. En caso contrario estaría subempleada. Operativamente, si una persona ganaba menos del equivalente a una canasta de consumo determinada en 1967 se consideraba subempleada. Esta medición, sin embargo, se encuentra en discusión.

⁶ Ver Velarde & Rodríguez (1995)

⁷ Ver Velarde & Rodríguez (1995)

⁸ RC 029-90-EF (08-08-90)

⁹ El tipo de cambio se define como el monto en soles necesario para comprar un US\$. Bajo esta definición, una “subida” del tipo de cambio equivale a una devaluación de la moneda nacional. Es decir se requieren más soles para comprar un dólar.

¹⁰ RC 003-91-EF (08-02-91)

¹¹ D.S. 068-91-EF (26-03-91)

¹² Utilizar agosto de 1990 como período base es muy discutible y en parte es resultante de las distorsiones introducidas por la hiperinflación de 1989-90 en el cálculo del IPC. Debido a estas distorsiones, si se utilizara el anterior periodo base (julio de 1985) la apreciación del tipo de cambio sería del orden del 70%.

¹³ El cambio de mando presidencial en el Perú se realiza el 28 de julio, día de la independencia.

¹⁴ Equivale al 2% del valor contable de los activos de la empresa.

¹⁵ Ver Estela, M (1995)

¹⁶ Ver Memoria BCRP 1997

¹⁷ Ver Rivas-Llosa (1997)

¹⁸ Ver Rossini (1991)

¹⁹ DS 033-91-EF (12-03-91)

²⁰ Ver Rossini (1991)

²¹ DS 060-91-EF (22-03-91)

²² D.Leg 722 (11-11-92)

²³ DS 066-91-EF (27-03-91)

²⁴ Ver Illescas (1995)

²⁵ D.Urg. 005-96 (23-01-96) derogado en noviembre del mismo año.

²⁶ D.S. 035-97-EF (13-04-97)

²⁷ Sin embargo, según Escobal (1992) dichos estimados positivos desaparecen para todos los sectores cuando se incluye el retraso cambiario existente (ver cuadro 13)

²⁸ Ver Boloña & Illescas (1997).

²⁹ En la práctica se mantienen los topes de 1990 que al ser tan elevados permitían la libre determinación de la tasa de interés por la oferta y demanda.

³⁰ Ley 25292 (25-12-90)

³¹ D.Leg 637 (25-04-91)

³² Abarca a la personas naturales y sucesiones indivisas que desarrollen actividades generadoras de rentas de tercera categoría cuyos ingresos brutos por venta de bienes y/o prestación de servicios, no exceda de S/ 8,400.00 mensuales (equivalente a US\$2,818)

³³ Ley 26415 (30-12-94)

³⁴ Sustituye al impuesto mínimo a la renta, gravando el valor de los activos netos a empresas que no obtienen utilidades en el ejercicio (Ley 26777 promulgado el 03-05-97).

³⁵ Ver Alvarez (1992)

³⁶ D.L 25575 (22-06-92)

³⁷ D.L. 25681 (23-8-92)

³⁸ D.L. 25685 (21-8-92)

³⁹ Ley 26174 (25-03-93)

⁴⁰ Para ello se creó el PROMCEPRI en 1997 que posteriormente fuera absorbido por COPRI.

⁴¹ R.M. N° 430-90-TR (02-09-90) y D.S. 077-90-TR (21-12-90)

⁴² D.L. 728 (15-11-91)

⁴³ D.L. 25593 (26-6-92)

⁴⁴ Ver Lora y Pagés (1996) y Cox-Edwards (1995)

⁴⁵ DS 232-90-EF (11-08-90)

⁴⁶ Impuesto vigente hasta 31-12-91 mediante el D. Leg 622 (30-11-90)

⁴⁷ El CERTEX (Certificado de Reintegro Tributario) es un certificado transferible que sirve para pagar impuestos y que se calcula en función al valor FOB de la exportación.

⁴⁸ Los impuestos a ser devueltos serían el IGV, FONAVI y el impuesto *ad-valorem* a las importaciones según lo establecido en el DS 052-91-EF (19-13-91)

⁴⁹ DS 060-91-EF(22-03-91)

⁵⁰ DS 068-91-EF (27-03-91)

⁵¹ D.L. 25690 (26-08-92)

⁵² Apoyo (1990)

⁵³ D.L. 25897 (06-12-92)

⁵⁴ Promulgada el 19-12-92

⁵⁵ Esta sección está basada en Gallardo (1998).

⁵⁶ El Instituto Nacional de defensa de la Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, INDECOPI, es el otro ente regulador encargado de solucionar problemas de competencia como cauterización y otras prácticas anticompetitivas. En enero de 1998 también se creó el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público, OSITRAN, pero éste recién inicia sus operaciones en 1999 y regula los ferrocarriles, una carretera de 107 km. en el sur del país y el puerto de Matarani. Conforme progresa el ritmo de las concesiones este organismo puede cobrar importancia.

⁵⁷. Ver Távara (1997). Desde esa fecha el número de empresas se ha ido incrementado y a fines de 1998 15 empresas adicionales estaban en vías de reconocimiento.

⁵⁸. Ver Macroconsult (1997).

⁵⁹ Parte de este crecimiento se explica por la legalización del contrabando de oro debido a los bajos precios que pagaba el Estado por la compra de oro. Si se compara la tasa de crecimiento con respecto a 1991, año en que se elimina el monopolio de compra estatal, entonces el incremento es de 3.6 veces.

⁶⁰ Ver Saavedra & Díaz (1998)

⁶¹ Ver Perú en Números 1996. Cuánto S.A.