

Editores:
Roberto Abusada
Fritz Du Bois
Eduardo Morón
José Valderrama



la **reforma** incompleta



UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO
CENTRO DE INVESTIGACIÓN

IPE
Instituto Peruano de Economía

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

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

LA REFORMA INCOMPLETA. RESCATANDO LOS NOVENTA.

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

1a. edición: agosto 2000, noviembre 2000

Diseño de la carátula: ÍCONO COMUNICADORES

ISBN: 9972-603-39-3

BUP-CENDI

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

/REFORMA ECONÓMICA/REFORMA TRIBUTARIA/POLÍTICA ECONÓMICA/POLÍTICA DE ESTABILIZACIÓN/LUCHA CONTRA LA POBREZA/MODERNIZACIÓN/INVERSIONES PRIVADAS/SISTEMA FINANCIERO/MERCADO DE TRABAJO/PRIVATIZACIÓN/ESTADO/PODER EJECUTIVO/AGRICULTURA/VIVIENDA/EDUCACIÓN/SALUD/PERÚ/

338 (85) (CDU)

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

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

Derechos reservados conforme a Ley.

ÍNDICE

Tomo I

Agradecimientos, 9

1. La reforma incompleta, 13

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

PARTE I:

LAS BASES PARA CONSTRUIR UN NUEVO PAÍS

2. El proceso de pacificación interna, 63

César Delgado-Guembes, Rodrigo Salcedo y Gonzalo Salinas

3. El programa de estabilización, 91

Martha Rodríguez, José Valderrama y Julio Velarde

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

Roberto Abusada

5. El ancla fiscal: la reforma tributaria, 163

Jorge Baca

6. La estrategia de lucha contra la pobreza, 219

Nelson Shack

PARTE II:

LAS REFORMAS QUE TRANSFORMARON LA ECONOMÍA PERUANA

7. La reforma comercial y de aduanas, 257

Julio Paz Soldán y María del Carmen Rivera

8. La reforma del sistema financiero, 313

Felipe Morris

9. El fomento de la inversión privada, 343

Italo Muñoz y María del Carmen Vega

10. La flexibilización del mercado laboral, 379

Jaime Saavedra

11. La reforma del mercado de capitales, 429

Felipe Morris e Italo Muñoz

12. La reforma del sistema privado de pensiones, 449

Italo Muñoz

Sobre los autores, 483

Tomo II

Agradecimientos, 9

13. Las privatizaciones y concesiones, 13

Bruno Franco, Italo Muñoz, Pedro Sánchez y Verónica Zavala

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

Edgardo Mosqueira

**PARTE III:
LOS RETOS PENDIENTES**

15. El gran ausente: el agro, 171

Javier Escobal

16. Creando un mercado de vivienda, 227

Alberto León

17. La reforma del mercado educativo, 241

Hugo Díaz

18. La reforma del sector salud, 299

Pierina Pollarolo

19. Reforma de la administración de justicia, 335

Mauricio García

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

Mayen Ugarte

21. El desafío de la descentralización, 437

Rosa María Palacios y Leonie Roca

Sobre los autores, 474

Agradecimientos

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

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

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

Los Editores

Prólogo

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

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

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

1. La reforma incompleta

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

1. Un punto de partida caótico

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

El proceso militar, o “el experimento peruano” como fue llamado por los intelectuales del exterior, tuvo su fin cuando el país ingresó en lo que serían cinco años de inestabilidad económica marcada por sucesivas crisis de balanza de pagos, que en la esfera económica terminarían con la adopción

de un plan de estabilización ortodoxo bajo los auspicios del Fondo Monetario Internacional y, en la esfera política, con un llamado a una Asamblea Constituyente y elecciones generales en 1980. El plan de estabilización introdujo además reformas estructurales que tenían en su centro fundamentalmente el desmontaje del esquema sustitutivo de importaciones y la adopción de medidas que encaminaran al aparato productivo, parcialmente, hacia un modelo de promoción de exportaciones. Simultáneamente, se iniciaron procesos de renegociación de la deuda externa y cambios en la política fiscal que generaron un ambiente de marcada tensión social.

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

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

2. El populismo de García

En medio de una retórica socialista y antiimperialista, el gobierno de Alan García utilizó efectivamente la precaria reconstrucción de los últimos dieciocho meses del gobierno de Belaunde para iniciar directamente una política de aumento de la demanda interna, basada fundamentalmente en el uso de las reservas internacionales acumuladas hasta 1985. Todos los sectores sociales, en mayor o menor medida, participaron directa o indirectamente en el mayor consumo e ingresos, producto de tan insensata estrategia. El aparato estatal empezó a crecer desmedidamente; se multiplicó el número de servidores públicos, quienes se incorporaban sobre la base de los antiguos sistemas de clientelismo o prebenda política. Los sueldos públicos se incrementaron sin guardar relación alguna con criterios normales de carrera pública o productividad, al tiempo que se decretaban sistemáticamente aumentos generales de sueldos y salarios aplicables al sector privado. Este último, por su parte, vio aumentar sus utilidades de manera vertiginosa durante dos años consecutivos, fundamentalmente sobre la base de controles de precios, subsidios cambiarios, protección arancelaria, y aumento artificial de la demanda. Los que menos se favorecieron fueron los sectores rurales empobrecidos, quienes no vieron un aumento concomitante de los programas sociales o la inversión pública productiva. No menos importante fue, por último, el flujo de ingresos derivados hacia la burocracia estatal que manejaba el frondoso esquema de autorizaciones, licencias y favores que se dispensaban con amplio margen de discrecionalidad.

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

El agotamiento de las reservas internacionales, el creciente aislamiento financiero del sector productivo, y el advenimiento del fenómeno inflacionario, generaron rápidamente la reversión de todo el sentimiento de bienestar artificial obtenido hasta fines de 1987, por lo que fue necesario aplicar un programa de ajuste en 1988. Con éste se logró disminuir la inflación y reconstituir parcialmente las reservas internacionales, por lo cual se vivió un

período de supervivencia relativamente confuso en el cual se persistía con la retórica gubernamental anterior, pero se administraba una aguda escasez con no pocos elementos de discrecionalidad. Este esquema terminó de manera abrupta en mayo de 1989 con un cambio de gabinete, y con lo que el gobierno aprista pensó que sería un período de preparación para las elecciones del siguiente año, lo cual requería abandonar los pequeños ajustes para regresar de manera abierta a la heterodoxia de los controles de precios y el nuevo impulso al consumo basado nuevamente en el uso de las reservas internacionales precariamente reconstituidas.

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

3. *Perú al borde del abismo*

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

Sin embargo, la profundidad de la crisis ofrecía la oportunidad de aplicar políticas radicales. En cierto modo, la nueva política económica fue definida fundamentalmente por la ausencia de opciones. Para retomar el manejo de la economía era imprescindible emprender de manera inmediata la reconstrucción fiscal, al tiempo que se abandonaban rápidamente los controles sobre el tipo de cambio, la tasa de interés y el movimiento de capitales. El shock económico de agosto de 1990 no fue sino el reconocimiento, por

parte del Estado, de su total imposibilidad de influenciar en precios, ingresos, tasas de interés y tipo de cambio. Habría luego que decidir sobre los mecanismos específicos de reforma económica que pudieran conducir a la reconstrucción. Y en este punto, el régimen mantuvo un alto grado de indecisión, que incluso terminaría con el completo recambio del equipo económico y el necesario abandono del gradualismo en materia económica.

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

3.1 La estabilización de los precios

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

equilibrio fiscal como parte de un proceso de reforma tributaria, administración del gasto, y fortalecimiento de las entidades recaudadoras de impuestos. Mientras tanto, sería la política monetaria la responsable de hacer descender la tasa de inflación.

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

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

Por su parte, la política cambiaria, luego de la inmediata abolición del sistema de tipos de cambios múltiples, se empezó a manejar con un esquema de flotación dentro del cual el Banco Central sólo intervenía para moderar fluctuaciones de corto plazo, y el tipo de cambio se fijaba de manera libre aunque paulatinamente se fue generalizando el uso de instrumentos de deuda de corto plazo en moneda extranjera emitidos por el Banco Central. Visto retrospectivamente, el esquema que el Perú ha utilizado durante los últimos diez años en materia cambiaria ha sido el equivalente al de una caja de convertibilidad, en la cual la creación de dinero ha sido una función directa de la compra y venta de moneda extranjera por parte de la autoridad

monetaria. Sin embargo, a diferencia del usual esquema de convertibilidad, no existe compromiso alguno acerca del nivel del tipo de cambio.

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

3.2 La liberalización comercial

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

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

3.3 La reincorporación al sistema financiero internacional

Un componente fundamental de la política de reconstrucción económica debió ser la restauración de relaciones financieras internacionales normales del Perú. Y aquí también debía partirse desde un estado inicial caótico, en el cual la deuda pública externa ascendía a la mitad del producto bruto y

más del setenta por ciento se encontraba en situación de atraso. El proceso de reincorporación tuvo en su centro un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial para la adopción de un programa de 18 meses al cabo de los cuales se suponía que el programa de estabilización y reordenamiento económico habría concluido su primera fase.

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

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

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

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

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

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

3.4 Las reformas estructurales

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

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

respaldo a los pagos correspondientes a la compensación al finalizar la relación laboral.

Relacionado con el tema anterior, se llevó a cabo un amplio reordenamiento del sistema de pensiones mediante la creación del Sistema Privado de Pensiones, basado en cuentas individuales de capitalización, como una alternativa al colapsado sistema público. De otra parte, se dotó a este último de fondos originados en el proceso de privatización con el fin de cubrir las necesidades derivadas del reconocimiento de obligaciones por aportes efectuados por los trabajadores que optaron por el sistema privado, y la contingencia que representa el desfinanciamiento del anterior sistema público.

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

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

El nuevo rol del Estado en una economía de mercado requiere la privatización de una gran proporción de los activos del Estado. Este proceso ha

requerido la implantación de un marco legal que norme no solamente el proceso de venta de las empresas del Estado, sino que garantice y promueva la inversión nacional y extranjera dentro de un marco de equidad y competencia. Se promulgaron, por tanto, leyes de promoción de la inversión extranjera y otras leyes de promoción de inversión privada en las empresas del Estado y, al mismo tiempo, se crearon los organismos reguladores autónomos encargados de velar por la defensa de la competencia y la regulación de monopolios naturales. Finalmente, se incorporó al Perú a los convenios multilaterales de protección de la inversión y muchos de los principios del nuevo régimen económico fueron incluidos en la Constitución de 1993. El programa de privatizaciones y el nuevo marco legal permitieron un auge en la inversión entre los años 1992 y 1998, año en que el stock de inversión extranjera llegó a los US\$ 8,000 millones, a partir de una base de US\$ 1,400 millones en 1991. El programa de privatización ha transferido empresas estatales al sector privado y ha generado ingresos por un valor de más de US\$ 7 mil millones y una suma adicional equivalente en nuevos compromisos de inversión, modernizando todos los sectores de la economía, particularmente telecomunicaciones, electricidad, minería y petróleo.

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

4. La interrupción del proceso de reforma

No cabe duda que en 1997 el Perú era un país diametralmente distinto al de 1990. Junto con la derrota del terrorismo se había reconstruido a la economía, acabado con la hiperinflación, y el país se encontraba en un camino de expansión económica pronunciada. La tasa de crecimiento que se mantuvo baja durante los dos primeros años de la reforma se elevó de manera espectacular a partir de 1993, pues alcanzó un promedio anual de 7.4 por ciento en el período 1993-1997, impulsada por el desarrollo dinámico

de las exportaciones y la inversión privada. En el ámbito macroeconómico, el Perú pasó a ser uno de los países más sólidos de la región con un sector fiscal en pleno equilibrio, reservas internacionales equivalentes a 15 meses de importaciones de bienes y servicios, un sector financiero capitalizado con buena participación en el accionariado de bancos internacionales de primer nivel, y un sistema confiable de supervisión bancaria. Asimismo, el Tesoro Público contaba con depósitos en el Banco Central equivalentes al 8 por ciento del producto bruto, resultado de las privatizaciones, lo cual le otorgaba un amplio margen financiero en un marco en que el nivel y el perfil de la deuda pública eran adecuados con una maduración promedio de más de 10 años y con tasas de interés por debajo de las vigentes en el mercado. La reforma previsional y la adecuada supervisión bancaria, además de la inexistencia de contingencias fiscales escondidas, frecuentes en muchos países, otorgaban al Perú una particular certidumbre de sostenibilidad fiscal sobre la cual construir un programa creíble de estabilidad monetaria y crecimiento económico.

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

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

título cuasi gratuito las acciones remanentes en el Estado de empresas privatizadas, a empleados públicos, primero, y a pensionistas, después.

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

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

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

En el área fiscal, 1999 marca la reversión de la tendencia de disminución de déficit que llevó incluso a la obtención de un pequeño superávit el

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

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

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

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

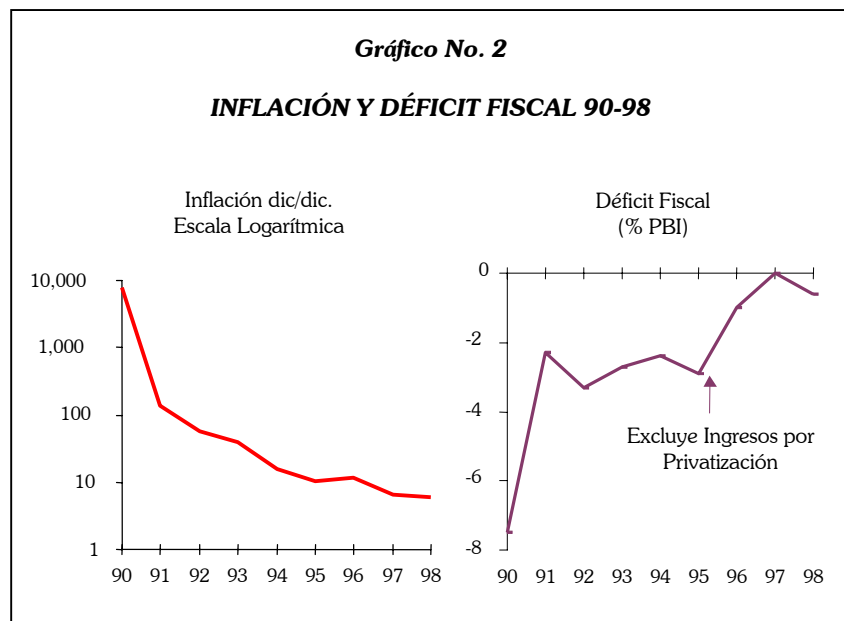
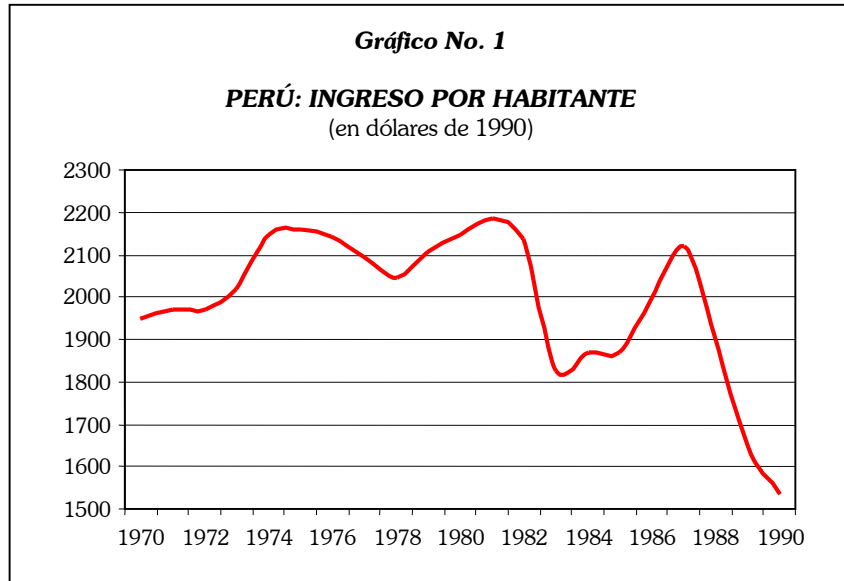
Fundamentalmente, sin embargo, el gobierno del presidente Fujimori perdió la convicción de completar la reforma a partir de 1996, y se encuentra hoy en una encrucijada en la que no existe claridad sobre el rumbo que se desea seguir. El énfasis en la intervención estatal directa en el aparato productivo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

5. *Agenda para lograr un crecimiento sostenido*

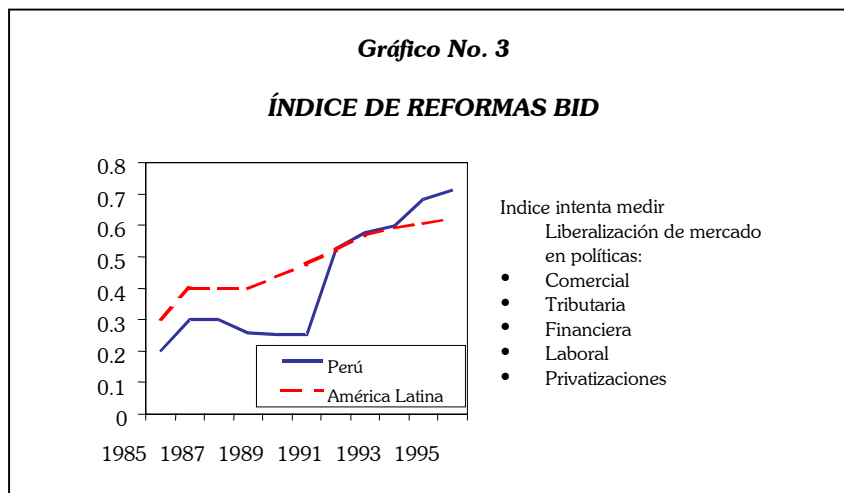
Estamos convencidos de que no existe alternativa viable a un modelo económico plenamente integrado a la economía mundial, basado en la eficiencia y la competitividad, como el que se ha aplicado en el Perú desde inicios de la década de los noventa. Por ello, creemos que la solución a los actuales y futuros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

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

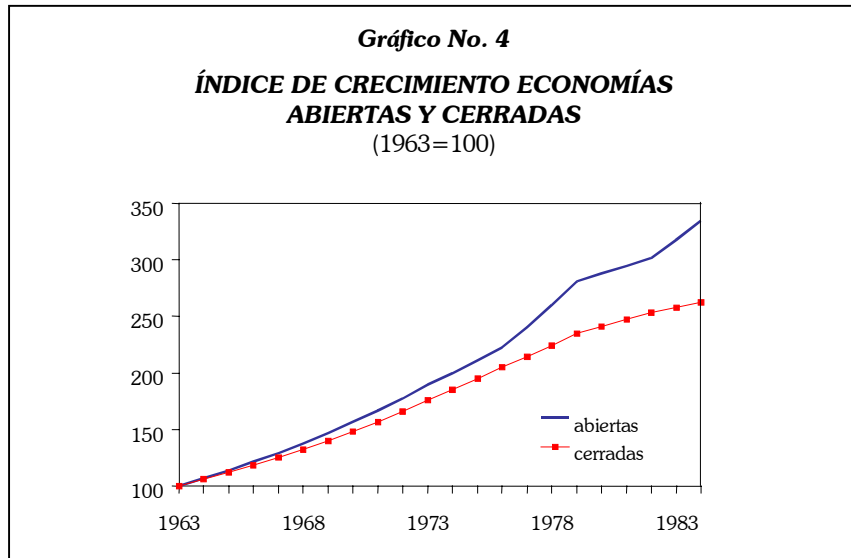
El programa peruano se basa en un ancla fiscal. Así, creemos que los factores determinantes para la estabilización que se ha alcanzado son la disciplina fiscal y el cumplimiento de las obligaciones con los acreedores externos. Estos principios se han internalizado como indispensables para el desarrollo del país y deben preservarse a toda costa con el fin de no perder la estabilidad económica, un patrimonio en el cual todos los peruanos, especialmente los más pobres, han realizado una significativa inversión.



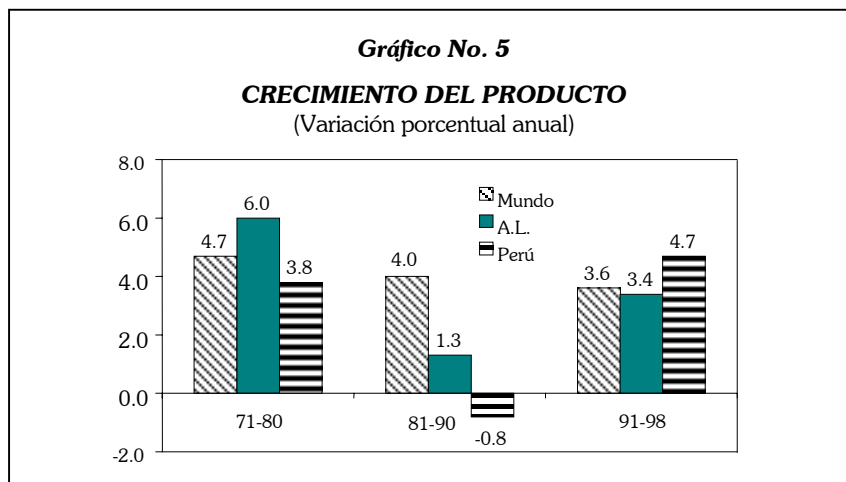
Por otro lado, cabe recordar que el programa económico se basa en la aplicación simultánea de una política de ajuste y de reformas estructurales en la mayoría de los sectores de la economía, con el propósito de fomentar una cultura de eficiencia y competitividad. Según el índice de reformas estructurales,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



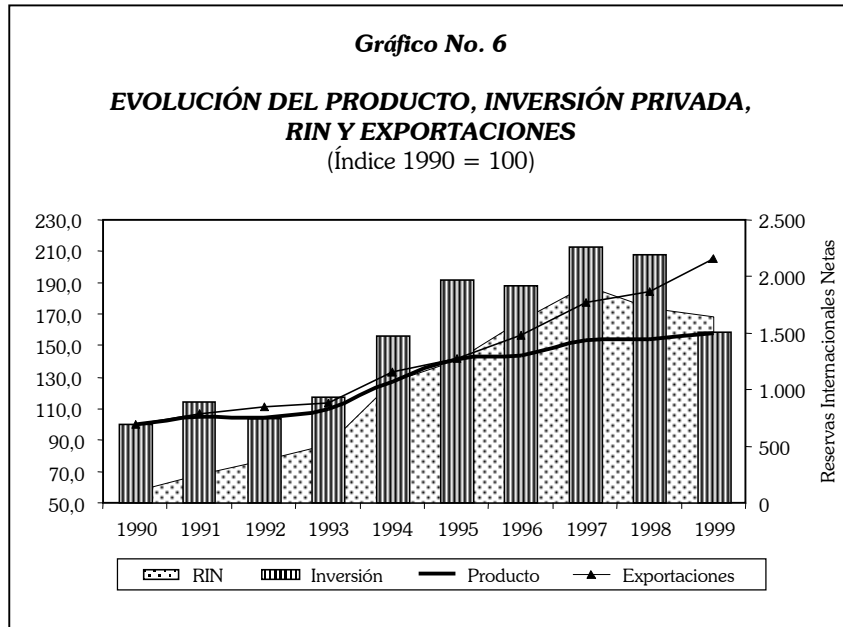
En este contexto creemos que debería existir consenso en reconocer la superioridad de las políticas que integran la economía peruana al comercio internacional. Así, es bueno recordar que, tal como lo demuestra un trabajo realizado por el profesor Bela Balassa publicado en 1986, luego de veinte años de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



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



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



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

En resumen, el crecimiento durante la mayor parte de esta década ha estado basado en una fórmula muy simple: cuentas fiscales bajo control en el marco de una economía abierta y desregulada y, por tanto competitiva, con un Estado en retirada de la actividad empresarial con el fin de concentrarse en la provisión subsidiaria de servicios e infraestructura básicos.

Fórmula que coincidentemente se ha aplicado en los Estados Unidos, y que explica que la economía de este país se haya convertido durante los últimos 10 años en la locomotora del crecimiento mundial.

Por ello, preocupa particularmente que desde octubre de 1998 y hasta la fecha las tasas de crecimiento de la inversión privada se hayan contraído, que las reservas internacionales hayan disminuido en US\$ 2,000 millones, y que exista una depreciación real del sol, luego de varios años de estabilidad cambiaria con permanente aumento de reservas. Todo ello refleja claramente la pérdida de confianza en la marcha de la economía peruana. Esta pérdida de confianza ha sido causada no sólo por las crisis externas, sino también por la evidente desaceleración del programa de reformas estructurales e incluso por los cuestionamientos y retrocesos de los últimos tiempos, especialmente respecto al grado de intervención y a la participación del Estado en la economía.

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

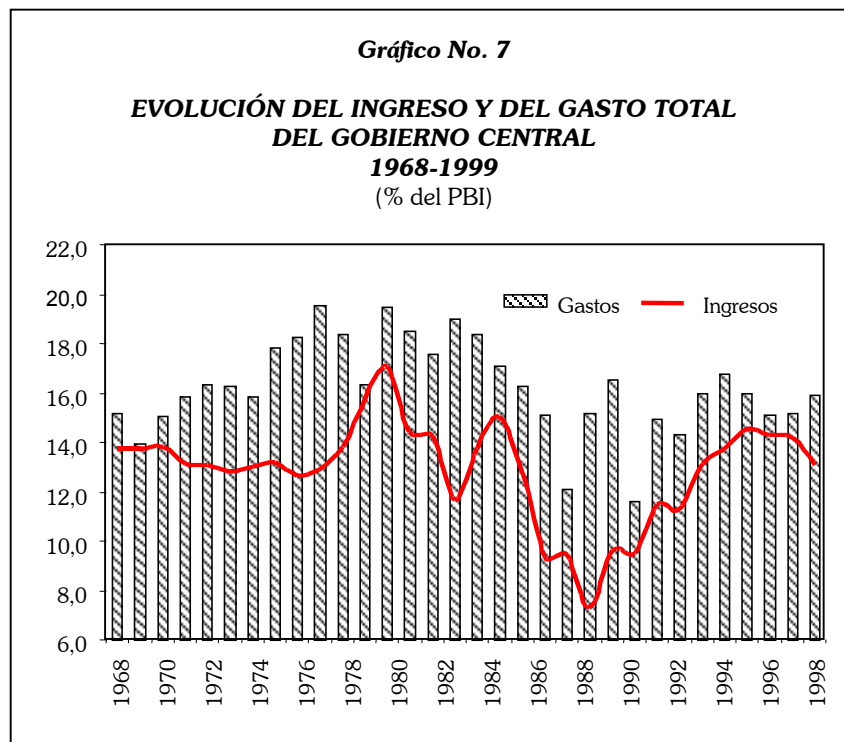
En el Perú de hoy existen condiciones evidentes para un crecimiento sostenido, por lo que es necesario mantener y profundizar el programa y, en tal sentido, preservar tanto la estabilidad fiscal como las políticas estructurales. Es particularmente importante retornar al agresivo programa de privatizaciones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

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

5.1 Un Estado equilibrado

La definición del papel que el Estado peruano debe cumplir es vital para asegurar la estabilidad económica. El gasto público en el Perú ha fluctuado en los últimos 30 años entre 12 y 20% del PBI, y se encuentra en la

actualidad alrededor del 15%. El gobierno central ha estado siempre desfinanciado, por lo que es necesario recordar que el principal riesgo de un crecimiento con estabilidad es un aumento desmedido del Estado que ahogue la inversión privada, ya sea por exceso de impuestos o por inflación.



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

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

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

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

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

Cuadro No. 1**RECAUDACIÓN POR TRIBUTOS, ACTUAL Y PROPUESTA**

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

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

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

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

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

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

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

La elección del régimen cambiario y el diseño de la política monetaria tienen un claro papel en la tarea de hacer que nuestra economía sea más sólida, nuestras empresas más eficientes y que el bienestar de nuestra población mejore. No es que esperemos que la política monetaria y cambiaria sea la única responsable de todo esto. Por el contrario, nuestro convencimiento es que lo mejor es concentrar los objetivos lo más posible. Durante esta década hemos tenido como objetivo central lograr una tasa de inflación cercana a los niveles internacionales.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las condiciones del Perú para optar por la dolarización total son las más óptimas de la región, por su equilibrio fiscal; por no contar con deuda pública de corto plazo; por el alto índice de apertura económica y porque se cuenta aún con un nivel de reservas internacionales que es superior al total del dinero y cuasidineró en moneda nacional en el sistema. Por otro lado, el alto grado de dolarización de nuestra economía (70%) significa que la población siente más confianza en el dólar que en el nuevo sol y está acostumbrada a transar en esa moneda. En este contexto, la dolarización fortalecería al sistema financiero, ya que el descalce entre monedas y el riesgo devaluatorio son las principales debilidades del sistema. Finalmente, la dolarización nos

obligaría a mantenernos plenamente integrados al mundo, lo cual elimina el riesgo de un retorno a posiciones populistas que promuevan políticas autárquicas; y reduce la discrecionalidad en el manejo económico, lo que otorga mayor predictibilidad y, por ende, estabilidad a la política económica.

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

5.2 Un Estado subsidiario

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

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



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

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

Así, es preciso señalar que la actual administración de puertos y aeropuertos en manos del Estado limita la posibilidad de dar un salto verdaderamente importante en la competitividad de nuestras exportaciones, por lo que éstos deben ser entregados en concesión. Un reciente estudio del Banco Mundial descubrió que el costo del transporte como porcentaje del costo total de un producto es el doble en Perú que en los países competidores, lo que obliga a nuestras empresas a mantener niveles de inventarios tres veces mayores que los de países industrializados. Asimismo, este organismo estima en US\$ 6,500 millones los requerimientos de inversión en infraestructura de transporte para cubrir esa brecha en competitividad. Obviamente, el gobierno no puede realizar esa inversión de manera eficiente, por lo que es aun más urgente acelerar este proceso.

Cuadro No. 2

**PRIVATIZACIÓN:
INVERSIÓN Y GENERACIÓN DE EMPLEO EN EL MEDIANO PLAZO**

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

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

Por otro lado, un tema estrechamente vinculado al papel subsidiario que debe cumplir un Estado moderno es la adecuación de un Estado intervencionista a un rol promotor de la inversión privada en todos los sectores

sin excepción. No obstante, existen cuatro sectores en nuestra economía donde claramente la labor del Estado ha estado dirigida a obstaculizar la iniciativa privada: agro, vivienda, salud y educación.

En la zona rural vive el 35% de la población peruana y el 77% de la población de extrema pobreza, es decir, aquellos ciudadanos cuyo consumo básico no alcanza a cubrir sus mínimas necesidades nutricionales. Por eso, si lo que deseamos es combatir verdaderamente la pobreza en nuestro país, generando empleo, debemos introducir políticas que aseguren niveles adecuados de inversión privada en el agro. El próximo gobierno deberá actuar con convicción y decisión en revertir el actual papel dirigista y distorsionador que cumple el Estado, al promover artificialmente algunos cultivos o intentar modificar la estructura de precios, por uno promotor, en el cual se dé prioridad a la solución de las limitaciones que tiene la inversión en la actividad agrícola. Especialmente, se debería centrar en mejorar la titulación, en definir el manejo de aguas, y en invertir en infraestructura básica, para realizar el potencial agroexportador que tiene el Perú.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Asimismo, a las restricciones que existen en el sistema financiero se suman una serie de sobrecostos burocráticos y operativos. Por esta razón,

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

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

Finalmente es vital asegurar el acceso a los canales de crédito formal de aquellos beneficiados con el exitoso programa de titulación de COFOPRI, para lo cual es crucial definir el rol del Banco de Materiales, con el propósito de evitar que la competencia desleal que significa el otorgamiento de créditos a costo cero impida el desarrollo de instituciones financieras dirigidas a financiar a ese importante y pujante segmento de la población. También es muy importante neutralizar la expectativa sobre nuevos programas que otorguen terrenos gratuitos a la población que distorsionan la formación de un mercado de lotes de terrenos urbanos marginales. Profam debe crear rápidamente un millón de nuevos propietarios, para lo cual debe entregar títulos lo antes posible y crear así la posibilidad de desarrollar un mercado; paralelamente el Estado, mediante una ley, debería negarle la facultad de introducir nuevos programas de este tipo. En el caso del Banco de Materiales, éste debería recibir un aporte de capital del Fondo Mivivienda y, a través de la misma ley que limita a nuevos Profams, debería prohibirse todo nuevo aporte del Estado, lo que lo obligaría a recuperar realmente los créditos otorgados. Asimismo se debería limitar su ámbito de acción a los sectores donde el sistema financiero no intervenga.

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

En los servicios que brinda el Estado directamente al público, como educación y salud, se deben introducir mecanismos de competencia, tanto entre instituciones públicas como entre éstas y las del sector privado, con el

fin de fomentar la inversión y por ello ampliar la oferta y cobertura de estos servicios vitales.

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

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

Estos mecanismos de competencia adecuados para zonas urbanas serían complementados con la entrega a la comunidad organizada, dentro de la cual se encuentran las municipalidades, de responsabilidad y manejo de los centros educativos y postas médicas en línea con la experiencia exitosa de los CLAS, la cual debería ampliarse a todo el país.

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

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

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

5.3 Un Estado eficiente

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

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

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

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

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

Los ministerios de la producción, fusionados en uno solo, deben asumir un rol promocional y facilitador que fomente la inversión privada en todos los sectores de la economía, buscando eliminar cuellos de botella, distorsiones y obstáculos en general a la inversión, introducir una verdadera simplificación administrativa para todo trámite que no pueda ser derogado. Asimismo, debe quedar expresamente prohibida la participación directa en cualquier actividad que pueda inhibir o encarecer la inversión privada.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Finalmente, la introducción de mecanismos de medición de eficiencia del Estado haría posible desarrollar una verdadera política de descentralización, al permitir a los gobiernos locales competir sobre la base de su eficiencia por la asignación de los recursos del Fondo de Compensación Municipal. Ello impediría, además, que una creciente y necesaria descentralización de recursos fiscales sea la causa de déficit fiscales como ocurre en otros países sudamericanos.

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

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

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

5.4 Un Estado igualitario

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

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

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

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

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

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

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

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

Reflexiones finales

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

Parece que en nuestro Perú se requiere estar al borde del abismo para entender la necesidad y la urgencia de tomar medidas que nos garanticen un crecimiento sano y estable. Muchos creen que apenas se resuelve un problema y el horizonte se llena de opciones se puede tomar el camino fácil de

no seguir mejorando la competitividad de nuestra economía. Después de diez años de un programa —sin duda singular en nuestra historia— vemos que en nuestro futuro no son tan evidentes las fuentes de crecimiento que abundaron en la primera parte de los noventa. Hoy la inversión extranjera percibe inestabilidad de las reglas de juego, así como una mayor discrecionalidad en la intervención del Estado en los distintos sectores económicos. Por su parte, la inversión privada nacional tiene ante sí una economía con limitadas perspectivas de crecimiento de mediano plazo.

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

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

PARTE I:
LAS BASES PARA CONSTRUIR UN NUEVO PAÍS

Cuadro No. 3

ESCENARIO PASIVO-2000-2005

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

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

Cuadro No. 4

ESCENARIO PRO ACTIVO 2000-2005

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

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

Gráfico No. 9

ORGANIGRAMA ACTUAL DEL PODER EJECUTIVO

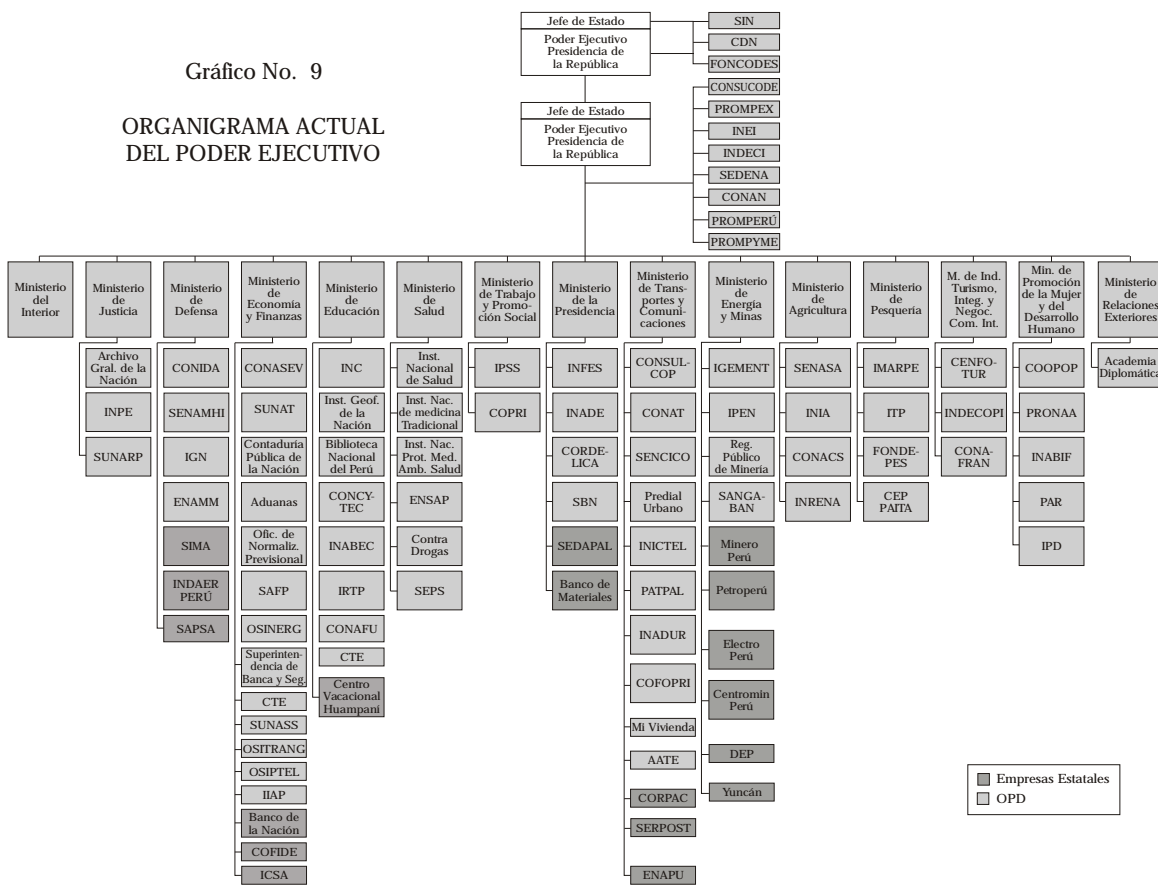
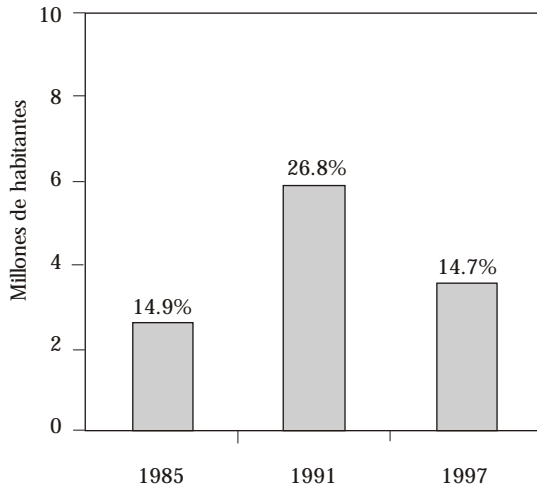


Gráfico No. 12

POBLACIÓN EN EXTREMA POBREZA
(1985-1997)



GASTO SOCIAL PER-CÁPITA
(1990-1997)

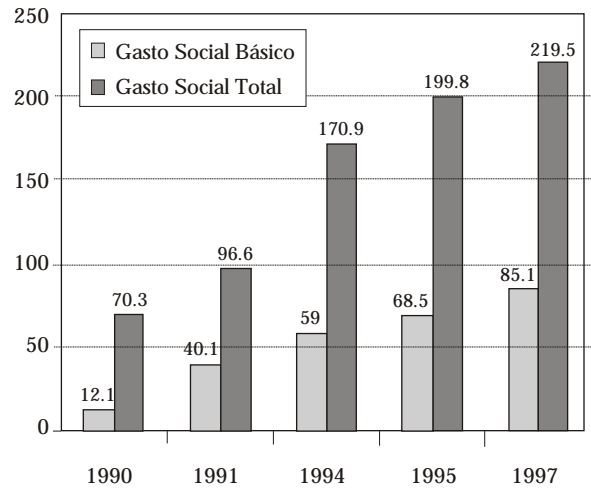


Gráfico No. 13

INGRESO POR HABITANTE TASAS:
PERÚ, AMÉRICA LATINA, SUDESTE ASIÁTICO 70-90

Ingreso por habitante
(en dólares)

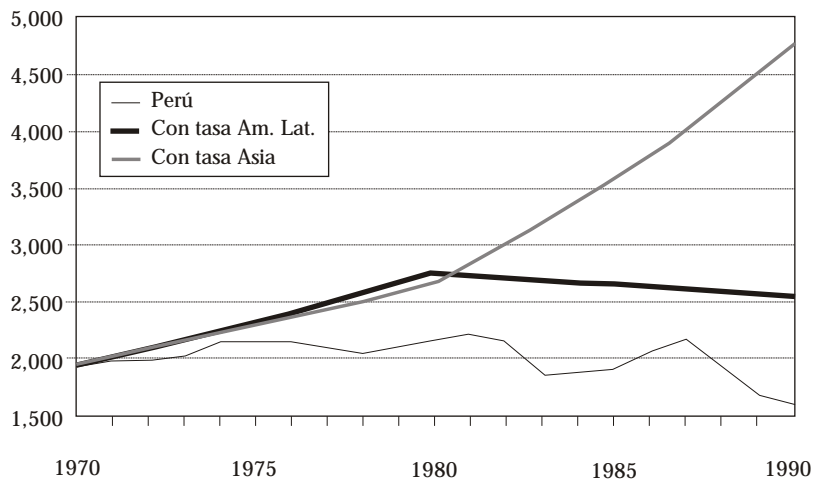


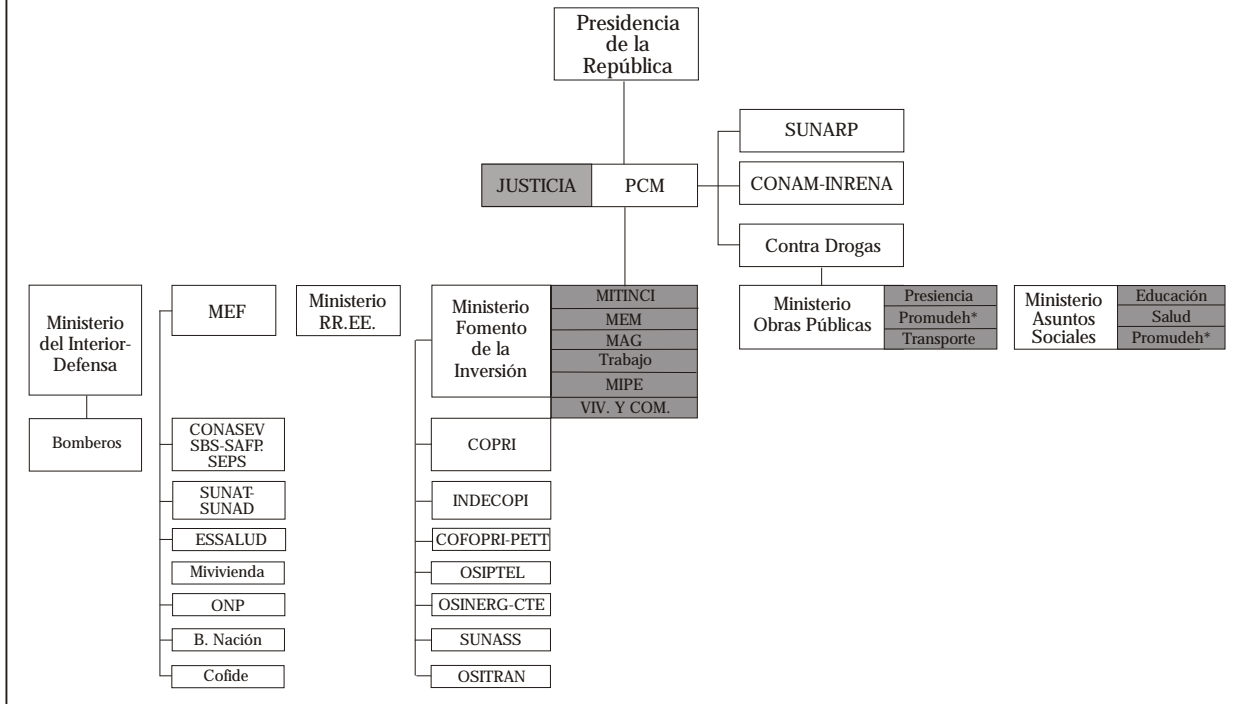
Gráfico No. 11

INSTITUCIONES ABSORBIDAS, TERCERIZADAS Y PRIVATIZADAS

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

Gráfico No. 10

ORGANIGRAMA PROPUESTO DEL PODER EJECUTIVO



2. El proceso de pacificación interna

César Delgado-Guembes, Rodrigo Salcedo y Gonzalo Salinas

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

1. El pasado fue diferente

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

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

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

En la década de los ochenta Lima era otra. Lima se hizo una ciudad demográficamente más emparentada con Tokio, con el distrito federal de México, con Los Ángeles, o con Nueva York, que con la Lima de los años treinta, o incluso Trujillo o Piura en la costa, Huaraz o Arequipa en la sierra, o Iquitos en la selva. Junto con las bombas, los asesinatos, los secuestros y las muertes, se trasladó a la ciudad una cultura de hermetismo y de guerra. La estética de la metrópolis adquirió señales, colores y mensajes novedosos. Recuérdese las pintas que afeaban paredes y muros de la ciudad con consignas de lucha y muerte; la intimidante iluminación de los cerros con mecheros encendidos que dibujaban la hoz y el martillo; o el embotellamiento de la ciudad con pegatinas, volanteo, y embanderamiento propagandístico. Recuérdese cómo comenzó y se desarrolló la arquitectura del parapeto y de la fortaleza entre tanta vivienda, y cómo las ventanas exhibían sin vergüenza cruces y asteriscos de *masking tape* sobre sus vidrios.

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

2. El ideario y la excusa del terror

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

Las ideas que se diseminaban en la universidad, particularmente a partir de la década de los setenta, servían para desconfiar de la libertad, el individuo, la empresa, el mercado. Esas mismas ideas fomentaban el colectivismo y el activismo estatal en la sociedad, y propiciaban la redistribu-

ción de los ingresos y de la propiedad, sofocando la fuente y creación misma de la riqueza.

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

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

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

3. *Terrorismo, ofensiva militar y autodefensa*

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

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

3.1 Los daños: el riesgo

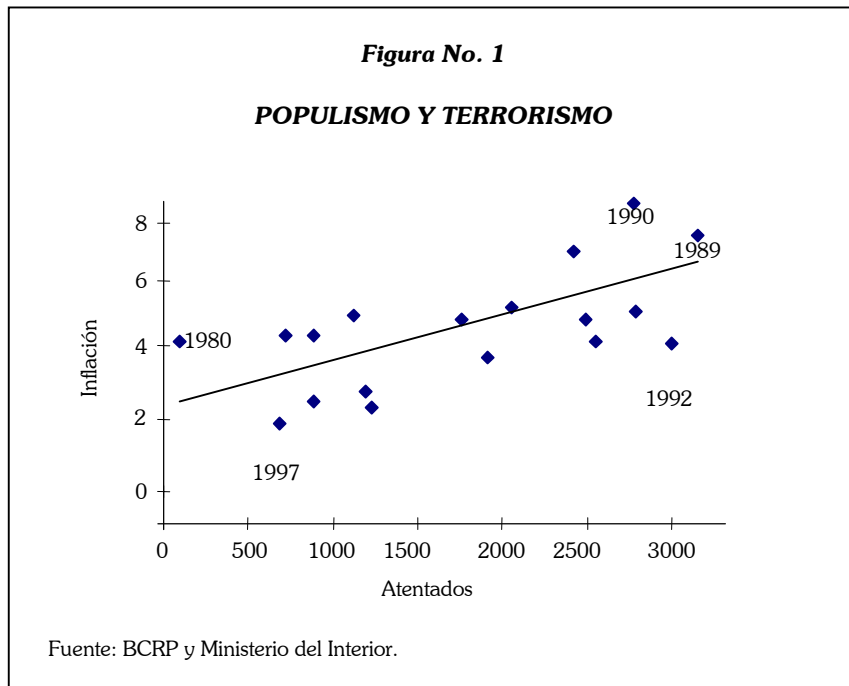
Sendero se hace presente por primera vez en el Perú en una protesta en 1969, en Ayacucho, en favor de la gratuidad de la enseñanza. Calló durante doce años antes de resonar en 1980, el 17 de mayo, otra vez en Ayacucho, en el poblado de Chuschi, en pleno proceso de transición y retorno a la vida constitucional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

Si bien las reformas estructurales de libre mercado y apertura económica han sido la base del crecimiento de la economía peruana desde inicios de los noventa, la pacificación interna en el Perú ha sido también de enorme importancia en este sentido. Con el propósito de obtener una medición precisa del costo económico de la violencia terrorista, se han realizado continuas estimaciones, principalmente del efecto económico tangible del terrorismo. Sin embargo, efectos menos tangibles como la inhibición de inversión en capital físico, humano y en tecnología, son más difíciles de cuantificar, sobre todo si consideramos la coincidencia del fenómeno terrorista con el agudizamiento y la debacle del modelo de sustitución de importaciones de los ochenta, lo cual también generó masivas fugas de capital privado y dramáticas reducciones en la inversión pública.

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

Los principales estimados sobre el costo económico tangible del terrorismo en el Perú apuntan a cifras cercanas a los US\$25 mil millones entre 1980 y 1992, es decir, más de US\$1,250 por peruano. Esta cifra

equivale al 60% de lo que los peruanos produjeron durante 1992, así como a más de 6 veces de lo que pudieron exportar al mundo. En una difícil coyuntura financiera internacional debido al sobre endeudamiento de anteriores gobiernos, el terrorismo había causado daños equivalentes al 95% de la deuda pública y privada del Perú con el exterior.



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

Utilizando series de ingreso per cápita y número de atentados en los 24 departamentos del Perú durante el período 1980-90, el referido estudio estimó que la intensificación de la actividad subversiva entre 1983 y 1990 causó una reducción de 8.1% en el ingreso per cápita. Si consideramos

que entre esos años el ingreso por habitante se contrajo en alrededor del 15%, concluimos que el terrorismo causó más de la mitad de esta caída.

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

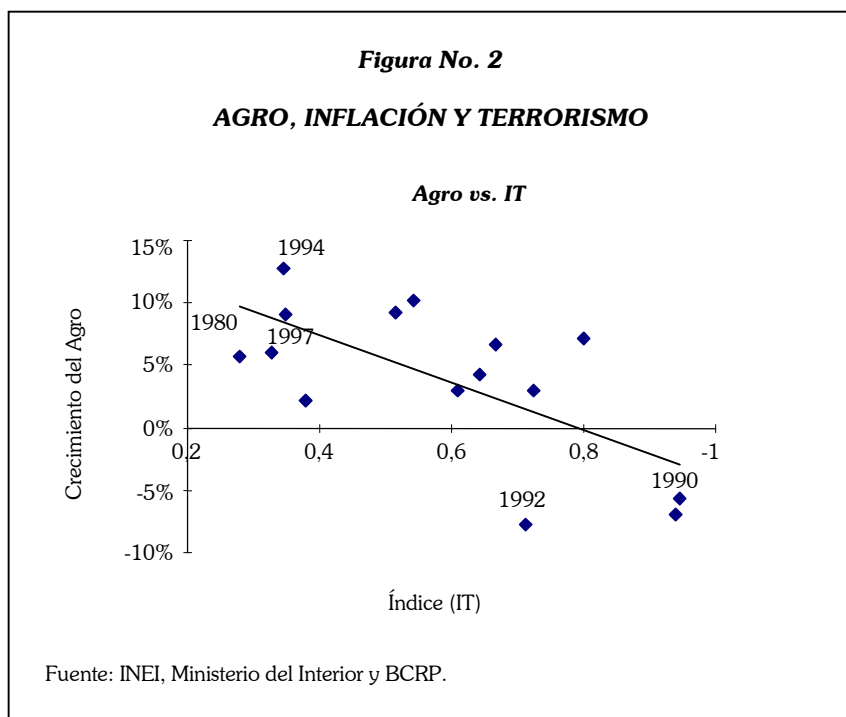
La subversión determinó como estrategia de guerra el ataque directo al aparato productivo peruano. Así, durante la época de terror, los subversivos dinamitaban torres eléctricas, puentes, fábricas, vías férreas, edificios de vivienda, centros de investigación, entre otras unidades de infraestructura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

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

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

El resultado combinado fue una caída de 2,31% en la producción agrícola entre 1980 y 1992. Además, el rendimiento real por hectárea cayó en un 7% y el rendimiento real por trabajador disminuyó en 10% durante el mismo período. Para analizar el efecto del mal manejo económico y el terrorismo sobre esta actividad, construimos el índice “inflación y terrorismo” (IT), el cual adquiere valores entre 0 y 1 de acuerdo con la intensidad combinada de la inflación y el número de atentados terroristas

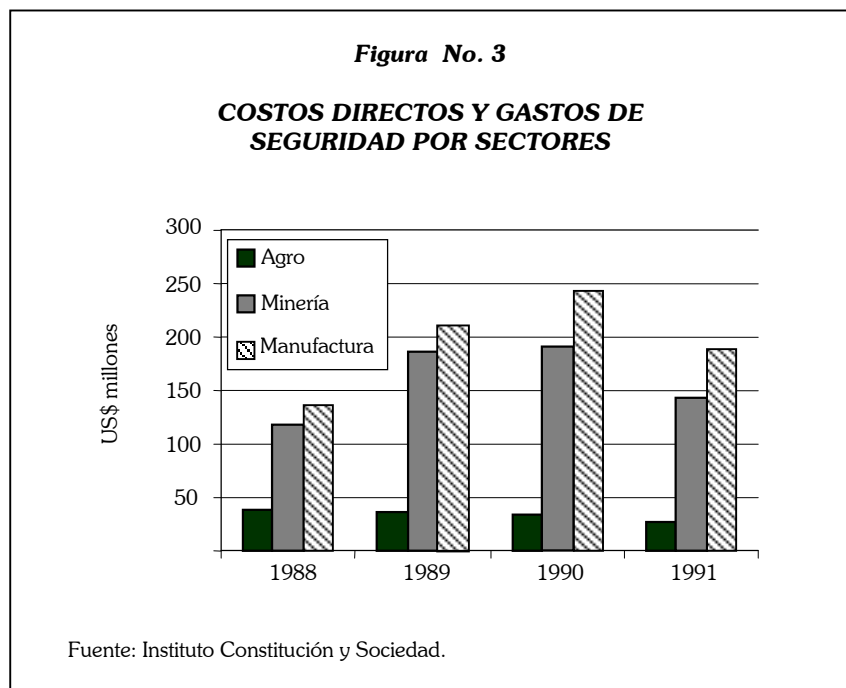
para un determinado año. En la Figura No. 2 se puede apreciar la relación negativa entre este índice y el crecimiento del sector agrícola.



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

Uno de los más representativos actos de violencia terrorista sobre la actividad agrícola fue el ataque a la cooperativa agroindustrial SAIS Ca-

huido en 1989. En este atentado, los subversivos dinamitaron infraestructura de transporte, casas, locales, maquinaria lechera y eliminaron sangrientamente al ganado.

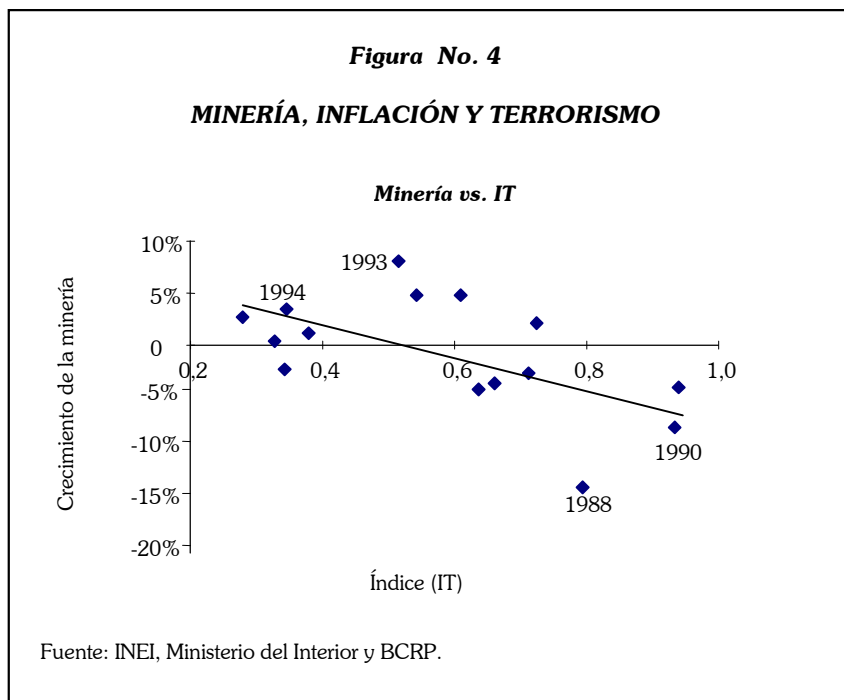


Otra de las actividades más afectadas fue la minería. La ubicación rural de las minas las hizo muy vulnerables a los ataques terroristas, de tal forma que constantemente eran saboteadas; sus líneas férreas, dinamitadas; y una serie de empleados, asesinados. Las empresas mineras se veían obligadas a incurrir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

El efecto neto de la destrucción de infraestructura minera y la inhibición de inversiones en esta actividad son también difíciles de medir si consideramos que durante los ochenta el Estado era apoderado de las grandes minas, controlaba esta actividad de manera poco productiva, y estaba incapacitado de llevar a cabo las inversiones necesarias para mantener un

adecuado nivel de explotación y exploración. A estos dos factores cabe añadir el continuo deterioro de los precios de los principales minerales durante la década anterior.

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



Se puede advertir cómo los años caracterizados por altos niveles inflacionarios y de intensidad del terrorismo también fueron años recesivos para la minería. Además, según los cálculos del *Instituto Constitución y Sociedad*, los costos directos y los gastos en seguridad como consecuencia de la violencia para el sector minero fueron mucho mayores que para el sector agrario,

pues se acercaron a los US\$200 millones en 1990. Dicha cifra representa un 15% del monto total de exportaciones mineras durante ese año.

Si bien los terroristas no realizaron ataque sistemático alguno en contra del sector turismo, es indiscutible el efecto negativo que la violencia tuvo sobre esta actividad. El acto más notorio en contra de este sector fue el dinamitazo del tren entre Cusco y Machu Picchu en 1986, el cual terminó con la vida de 7 personas y dejó 40 heridos.

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

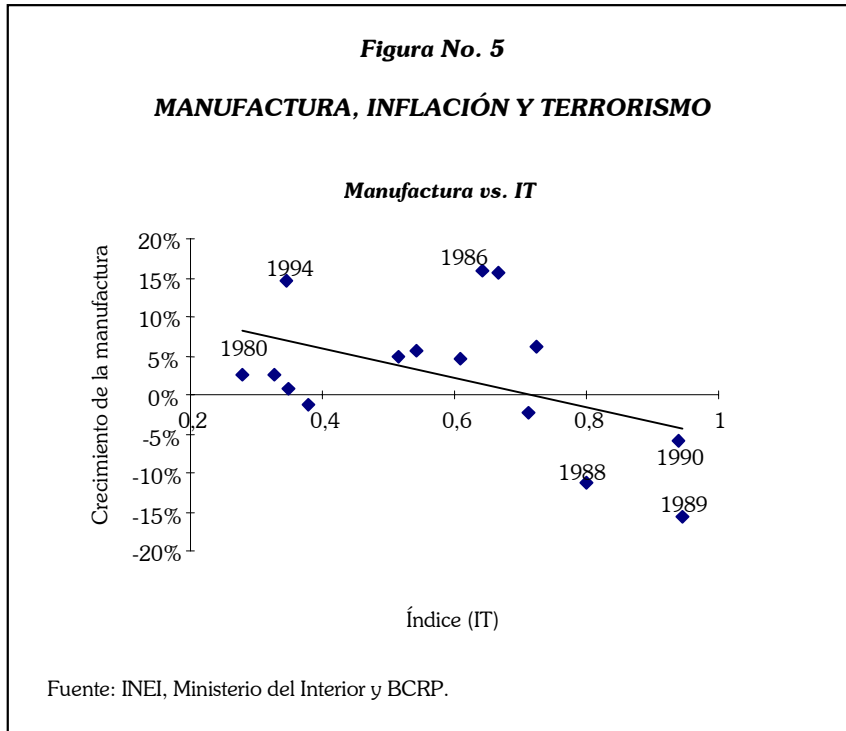
La estrategia indirecta de los subversivos sobre la actividad turística se pone de relieve en conocidas declaraciones del propio Abimael Guzmán, en las cuales incide en la necesidad de pulverizar el turismo en Ancash. En éstas, el líder terrorista sugiere realizar un solo asesinato y esperar que el efecto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

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

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

debido al incremento de sus costos por concepto de prevención, seguros, energía, y sabotaje.

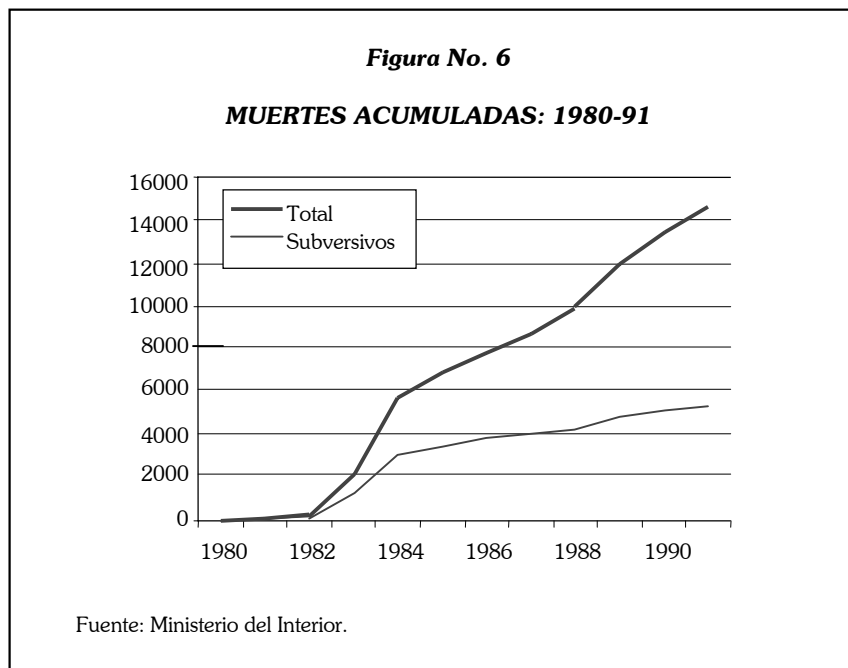
Nuevamente, como resultado combinado de la violencia terrorista y la debacle del modelo populista, el producto del sector manufacturero se contrajo en 17% entre 1980 y 1990. Utilizando el índice inflación y terrorismo (IT), apreciamos claramente cómo en los años en los que el terrorismo y el mal manejo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



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

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

Los actos de terrorismo no sólo tuvieron un importante efecto sobre el capital humano y físico en el Perú, sino también sobre el progreso tecnológico. Así, el terrorismo centró parte de su estrategia en el ataque a diversos institutos de investigación, especialmente en el sector agrario. Los ataques incluían el dinamitazo de la infraestructura, el asesinato de ganado de experimentación, y los homicidios en contra de personal extranjero que brindaba ayuda tecnológica al agro.



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

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

Por otro lado, la recesión, la inestabilidad económica y la violencia subversiva generaron una masiva emigración de capital humano, especialmente personas que poseían un alto grado de capacitación, pues eran aquellos de mayor nivel económico quienes podían emigrar cómodamente hacia países desarrollados. Así, entre 1985 y 1990, salieron del país alrededor de 400,000 habitantes. Esto representa el 2% de la población total del Perú y el 6% de la PEA registrada en el censo de 1993. Dentro de la masa emigrante, cabe resaltar la fuga de una serie de técnicos extranjeros que actuaban en el sector privado y en acuerdos de cooperación con instituciones peruanas, debido a la serie de asesinatos de los que fueron víctimas varios de sus colegas. Esto representó un duro golpe al proceso de absorción y crecimiento tecnológico en el Perú.

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

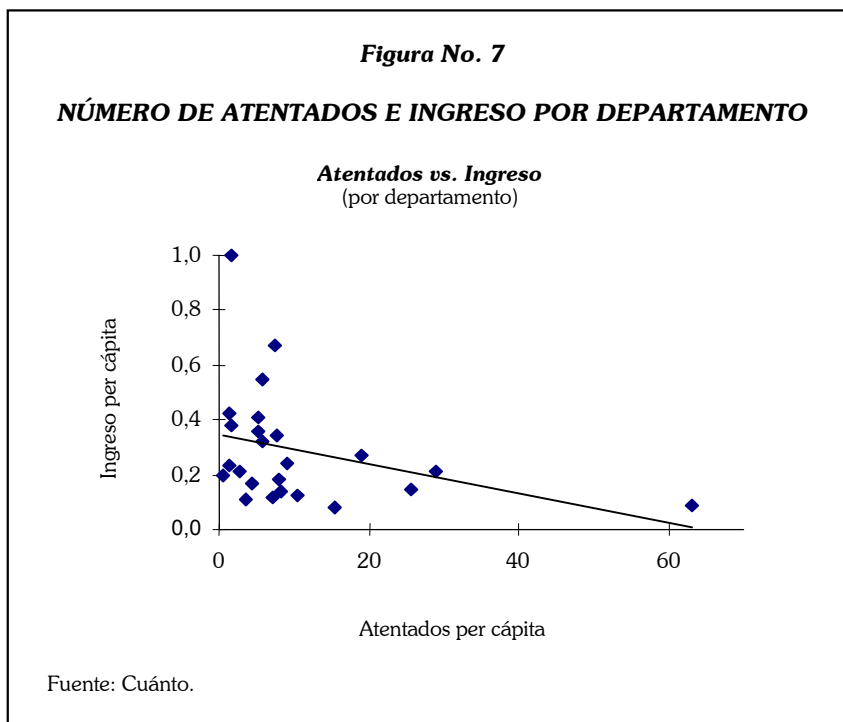
Además de los costos más obvios, producto de la destrucción directa causada por los subversivos, debemos tomar en cuenta el gasto de recursos económicos en la producción de actos terroristas. En cuanto al capital humano utilizado en la subversión, sabemos que las fuerzas terroristas enrolaron en sus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

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

3.2 Efecto del terrorismo sobre la distribución del ingreso

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

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



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

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

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

3.2.1 Inversiones no realizadas debido al terrorismo

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

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

A su vez, la ausencia de una significativa IED implica una fuerte inhibición al crecimiento tecnológico, ya que los capitales extranjeros son la principal fuente de innovación e importación de tecnología de punta. En este sentido, gracias al retorno de la IED desde 1993, un estudio realizado

por el conocido economista Guillermo Calvo estima que el factor tecnológico ha estado creciendo a una tasa cercana al 2% anual, con lo cual constituye la principal fuente de crecimiento de la economía peruana.

3.3 Conclusiones sobre los efectos económicos

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

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

3.4 El remedio: la ofensiva del Estado y la sociedad

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

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

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

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

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

Cuando surgió el terrorismo en los años ochenta, la preparación doctrinaria de las Fuerzas Armadas para enfrentar de modo efectivo al terrorismo era inadecuada. Carecían en absoluto, además de su deficiente concepción estratégica, de una concepción teórica de carácter social y psicológico; de una comprensión apropiada de las relaciones entre el campo y la ciudad; de la importancia y la trascendencia de ese principio de la revolución que priorizaba el avance desde el campo hacia la ciudad, que favorecía el pensamiento de Mao; y minimizó la organización efectiva conseguida por el Abimael Guzmán, y los cuadros de Sendero Luminoso.

La lógica del período 1982-1988 se basó en esquemas clásicos de combate armado contra enemigos externos y contra el denominado *movimiento foquista*². Hasta 1982 se concibió los ataques como incursiones aisladas y espontáneas, realizadas por abigeos y grupos de asesinos desquiciados. No se previó que se trataba de la destrucción organizada a largo

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

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

plazo con miras a un objetivo político muy claro. Más aún, hacia julio de 1982, el gobierno no había reparado suficientemente en la magnitud del peligro, en grado tal que cuando el presidente Belaunde dirigía su Mensaje a la Nación en el congreso estimaba que el terrorismo ya estaba en retirada y que estaba siendo desarticulado.

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

3.4.2 El crecimiento explosivo (período 1985-1990)

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

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

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

Según afirma Carlos Tapia, esos últimos años del gobierno del presidente García Pérez significaron paralelamente un viraje trascendente en el diagnóstico, planeamiento y definición de la nueva estrategia militar para derrotar al terrorismo. Entre otros aspectos, la nueva estrategia concluía lo siguiente: “la guerra contrasubversiva es una guerra de inteligencia en un 80% y de operaciones en un 20%; y que el apoyo de la población es necesario a ambas fuerzas, se obtiene por medio de una minoría activa” (Tapia 1997, 48-49).

3.4.3 *Involución y derrota (período 1990-1992)*

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

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

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

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

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

3. Dirección de Instrucción del Ejército.

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

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

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

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

Visto que el terrorismo parece estar bajo control, se justifica la pregunta ¿y ahora, qué? ¿Podemos continuar nuestras vidas como antes? Algo que enseña la experiencia por la que pasamos durante el período de amenazas terroristas es la tremenda fragilidad de nuestro régimen político, que fue inoperativo durante por lo menos una década para tomar las medidas oportunas y eficaces para controlarlo. Nuestras Fuerzas Armadas también cargan con el pasivo, porque no estuvieron preparadas para comprender el tipo especial de amenaza que este terrorismo significaba, ni

para reaccionar sin esperar tanto como 8 ó 9 años antes de diseñar el Manual de lucha antisubversiva. Nuestra sociedad y nuestra cultura demostraron también estar incapacitadas para eliminar a tiempo situaciones exageradas, de abuso, de asimetría, en las que se siembra, prende y se expande el terrorismo. Por eso, ¿ahora, qué? ¿Otra vez *business as usual*? ¿No habrá que cambiar nada?

4.1 *Persisten formas marginales de terrorismo*

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

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

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

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

5.1 *Tareas en el campo de seguridad*

5.1.1 *Acción militar*

Debe continuar la lucha sin repliegue en las zonas en las que sigue la actividad armada de los grupos disidentes de Sendero Luminoso. Existe

justificación para la intervención militar donde hay grupos armados que amenazan al Estado y a la sociedad con fines sediciosos

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

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

5.1.2 Seguridad descentralizada

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

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

5.1.3 Promoción de la inversión privada en seguridad

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

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

Dadas las nuevas formas de terrorismo financiero o productivo, además de las formas ya conocidas, es indispensable prever el desarrollo de servicios de investigación de casos de incursión de *hackers* y *crackers* en los sistemas de bancos, laboratorios, ministerios y otras entidades. Ya sea porque pueden producirse casos de robos de dinero mediante la manipulación de claves de seguridad en cuentas particulares o en tarjetas de crédito, como por el acceso que puede tenerse a los procesos de seguridad personal, organización institucional, fórmulas industriales, historias clínicas, etc.

5.1.4 Desmilitarización de la vida política

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

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

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

De acuerdo con el concepto de seguridad, quienes yerran en materias que perjudican a la sociedad no deben quedar impunes. Desalienta

tremendamente a quienes desean creer que es posible vivir en una sociedad civilizada, que los agentes del orden público sean exonerados de la aplicación de las normas que penan los excesos y los delitos.

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

5.1.6 Eliminación del narcotráfico

El financiamiento de algunas actividades terroristas ha provenido del narcotráfico. Este aspecto determinó la inclusión de su eliminación en la estrategia contrasubversiva. La alianza entre el terrorismo y el narcotráfico es doblemente dañina, debido a que se desarrolla una dinámica de reforzamiento de las actividades ilícitas de ambos grupos. El narcotráfico financia a la subversión, y el terrorismo protege a los traficantes que los subvencionan.

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

5.2 Tareas en el campo político y económico

5.2.1 Educación de ciudadanos para una sociedad plural

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

5.2.2 Democratización de la sociedad y del poder

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

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

5.2.3 Fomentar el desarrollo del mercado en el hinterland peruano

Si es cierto que un factor que favorece el prendimiento del terrorismo es la deficiencia en el mercado laboral y la masificación y hacinamiento en la ciudad, es necesario priorizar el área más deprimida, que puede tener mejores posibilidades para absorber la oferta de mano de obra y en la que, además, existen mayor cantidad de recursos sin suficiente explotación.

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

5.2.4 Fortalecimiento de la asistencia a la extrema pobreza

La extrema pobreza tiene enormes dificultades para acceder al mercado de bienes de consumo, de crédito y de trabajo. Éste es un hecho

inocultable e indisimulable. Negarlo sería un escándalo imperdonable, mayor aún sugerir que su desaparición es cosa de tiempo, y cínico proponer que para eliminarla lo responsable es iniciar programas de planificación familiar y control de la natalidad.

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

5.2.5 Apoyo para el retorno de los desplazados

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

Hubo algunos casos en los que el gobierno apoyó el retorno. No obstante, muchos de los que vuelven están de regreso en la ciudad al poco tiempo. El hecho es que no encuentran las condiciones apropiadas para continuar sus vidas como lo hicieron antes de su desplazamiento. Otros no vuelven porque consiguen establecerse y ocuparse en los lugares que los hospedaron. Y unos más vuelven pero lo hacen sólo de modo transitorio, con el fin de aprovechar su estancia en la urbe para afirmar vínculos de carácter comercial que les permitan mejorar. La mayoría, sin embargo, es gente que no regresa porque todavía hay rezagos de influencia terrorista o porque el grado de destrucción material y humana ha sido tal que la comunidad en la cual vivieron ya no puede rehacerse.

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

El medio más eficaz podría ser el auspicio de la participación de organismos no gubernamentales que diseñen y ejecuten, junto con la pobla-

ción afectada, los proyectos de desarrollo que faciliten la re-creación de las comunidades suspendidas en el espacio y el tiempo. A través de los proyectos es posible diseñar incentivos que permitan recuperar la utilidad de los talentos y habilidades de las personas afectadas, con plena voluntad de rehacer las vidas en sus comunidades y en la tierra de sus ancestros.

Bibliografía

- Banco Mundial (1994), *Peru at the Crossroads*.
- DESCO (1989), *Violencia política en el Perú 1980-1988*, Lima: DESCO.
- Montesinos Torres, Vladimiro (1994), "El sistema de inteligencia nacional y la subversión en el Perú", originalmente publicado en la revista *Comando en Acción*, y reproducido en el Suplemento Especial del diario *La República*, Lima: 7 de junio de 1994, pp. 15-19.
- Paez Warton, José (1994), *Desafíos a la planificación: Perú 1992*, Lima.
- Strong, Simon (1992), *Sendero Luminoso el movimiento subversivo más letal del mundo*, Lima: Perú Reporting.
- Tapia, Carlos (1997), *Las Fuerzas Armadas y Sendero Luminoso: dos estrategias y un final*, Ideología y Política N° 8, Lima: IEP.

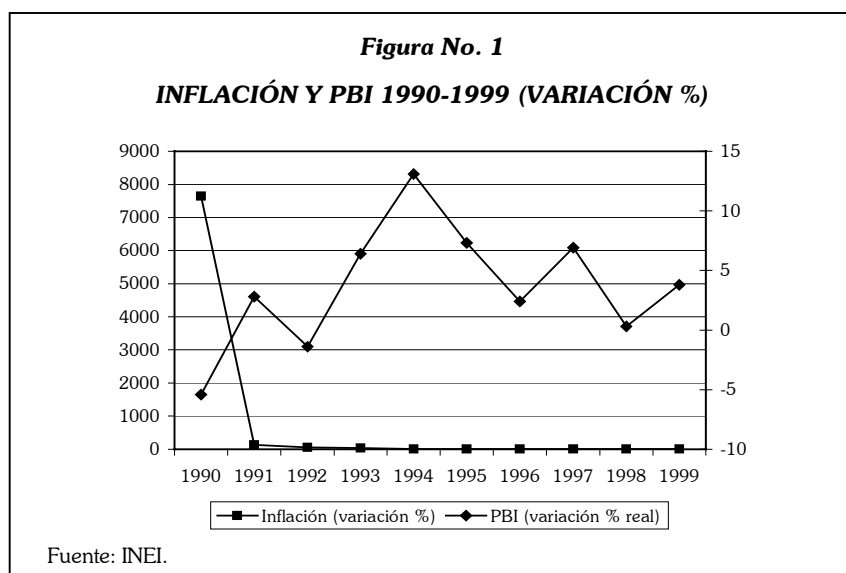
3. El programa de estabilización

Martha Rodríguez, José Valderrama y Julio Velarde

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

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

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



Estos resultados han sido determinados por distintos factores, que van desde las condiciones iniciales en las que se aplicó el programa de estabilización, el conflicto de ciertos objetivos que enfrentó la política económica, la velocidad y secuencia de las reformas, hasta los choques externos.

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

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

1. La situación económica en julio de 1990

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro No. 1

PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS - 1990

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

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

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

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

Asimismo, la actividad económica estaba estancada, las reservas internacionales se habían agotado y el país se encontraba aislado de la comunidad financiera internacional. En este cuadro de crisis generalizada, se había perdido totalmente la credibilidad en la política económica del gobierno.

2. El programa inicial de agosto de 1990

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

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

2.1 Principales medidas

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

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

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

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

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

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

una sobretasa adicional del 10%. Esta estructura recién se puso en marcha a fines de setiembre.

En el campo salarial, se otorgó una bonificación a los trabajadores equivalente al 100% del nivel de los salarios de julio. El salario mínimo se elevó de 4 a 16 millones de intis en agosto y a 25 millones en setiembre. Con respecto a los trabajadores públicos, se prohibió conceder nuevos aumentos en las empresas públicas hasta diciembre.

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

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

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

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

Sin embargo, el alto nivel del tipo de cambio que se requería en esta alternativa tenía el alto riesgo de no ser sostenible en el tiempo e iba a contribuir a una monetización excesiva que hacía peligrar el éxito de la lucha contra la inflación. De otro lado, la inflación inicial mayor que hubiera provocado el *overshooting* cambiario, no garantizaba en modo alguno la ganancia en la paridad cambiaria y resultaría en una contracción más

fuerte de la liquidez real y en una recesión inicial más severa. Dado lo costoso del ajuste inicial y la incertidumbre con respecto a la tensión social que hubiera podido generarse, este *overshooting* representaba un curso de acción muy riesgoso.

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

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

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

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

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

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

contexto de una inflación correctiva inicial considerable hubiera resultado sumamente recesivo e insostenible en el tiempo.

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

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

Se inició la intervención del Banco Central en el mercado cambiario, con una cotización inferior a la meta. El tipo de cambio que se utilizó para calibrar los precios públicos fue de 0.45 soles/dólar. El Banco Central salió a comprar con un tipo de cambio inicial de 0.33 soles con el objeto de permitir un manejo más prudente de la remonetización. Se buscaba además que las empresas trataran de hacer caja liquidando sus inventarios más que vendiendo sus divisas en el momento inicial. Es decir, se aprovechó la fortísima caída de la liquidez real, las tasas de interés reales activas elevadas y un tipo de cambio menor al previsto en el futuro cercano, para propiciar una deflación, contrarrestándose así al menos parcialmente los adelantos de precios ocurridos antes de la aplicación del programa. De otro lado, el que los agentes económicos conocieran el tipo de cambio meta para el futuro cercano, favorecía la coordinación de los precios, funcionando como un ancla nominal.

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

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

2.2 Control monetario y sorpresivo choque fiscal

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

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

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

En este aspecto se presentaban dos problemas para el Banco Central. Por un lado, estaba la estimación del incremento en la demanda de dinero con el objeto de fijar los límites de expansión monetaria. Por otro lado, estaba el sostenimiento del tipo de cambio en un nivel que no afectara significativamente la competitividad de las exportaciones.

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

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

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

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

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

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

No obstante, estos resultados positivos de los cuatro primeros meses se truncaron por un nuevo choque de precios públicos. En la primera semana de diciembre, el Ministerio de Economía, en forma sorpresiva, elevó el precio de los combustibles en 66%. Este intento de aumentar los ingresos tributarios se derivó del incremento en la presión de gasto fiscal originado por el reinicio de los pagos de la deuda externa en octubre de ese año, y el pago de gratificaciones salariales de diciembre.

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

recaudación fiscal cayera en términos reales en diciembre, frente al mes anterior.

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

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

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

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

En marzo de 1991 se dictó un conjunto de políticas orientadas fundamentalmente a la liberalización de los mercados. Entre ellas, se profundizó la apertura comercial, se estableció la apertura irrestricta de la cuenta de capitales de la balanza de pagos, y la liberalización de las tasas de interés en moneda extranjera. Estas medidas, anunciadas por el nuevo Ministro de Economía, Carlos Boloña, contribuyeron a mejorar las expectativas.

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

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

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

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

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

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

jera de 50%. Posteriormente, éste se redujo a 45%, nivel que se mantuvo hasta 1998.

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

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

3.1 Choque tributario y choque político

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

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

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

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

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

Este hecho político resultó en la suspensión de los créditos de los organismos multilaterales y el retiro de depósitos en moneda extranjera por US\$237 millones en el mes de abril, equivalentes al 10% de los depósitos en moneda extranjera del sistema bancario. La restricción de divisas resultante favoreció un aumento del tipo de cambio nominal que subió 6.25% en abril y 10.78% en mayo, con lo cual se revirtió la tendencia decreciente que se había observado en meses anteriores.

3.2 El sobreajuste fiscal

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

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

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

De esta manera, el sobreajuste fiscal y la reducción en la disponibilidad de financiamiento de moneda extranjera presionaron sobre las tasas de interés y tuvieron un efecto recesivo sobre la actividad económica. La

tasa promedio activa en moneda nacional mensual, que en abril fue de 7.3%, se elevó a 7.9% en mayo y llegó hasta 8.7% en agosto. La tasa activa en moneda extranjera aumentó, a su vez, de 17.2% anual en abril a 19.1% en mayo y a 19.1% en agosto. A esto se sumaron factores exógenos como el Fenómeno del Niño y la restricción de energía eléctrica. Las condiciones climatológicas adversas no sólo afectaron la agricultura y la pesca sino también la generación de electricidad, lo cual agravó el proceso recesivo.

Como consecuencia de estos factores, el PBI cayó desde abril a octubre. Así, en julio de 1992, la producción había disminuido 7.2% con relación al año anterior. Posteriormente, a partir de setiembre, la mejor coordinación entre el Banco Central y el Tesoro, y el mayor gasto público, durante la campaña preelectoral para el Congreso Constituyente, impulsaron cierta recuperación de la producción, pero no lograron revertir la caída de la producción en 1992, que fue de 1.7%.

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

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

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

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

En particular, la reforma tributaria fue fundamental para la consolidación del equilibrio fiscal. Esta reforma que se inició en agosto de 1990, fue perfeccionándose hasta 1993. Los principios que rigieron la reforma fueron la igualdad en el tratamiento de los contribuyentes y la

simplicidad. De esta manera, se redujo el número de impuestos y se uniformaron las tasas. A fines de 1992 sólo existían seis impuestos básicos, los que fueron reducidos a cuatro en diciembre de 1993: el IGV (impuesto al valor agregado), el impuesto a la renta, los aranceles y el selectivo al consumo.

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

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

Estos resultados se lograron en gran medida gracias a la superación paulatina de los problemas antes mencionados. Así, la coordinación entre la política monetaria y fiscal se fue consolidando luego de que el Tesoro comenzara a depositar sus excedentes en el Banco Central, y se culminara la mayor parte de la corrección de los precios públicos antes de la privatización de las empresas de servicios públicos.

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

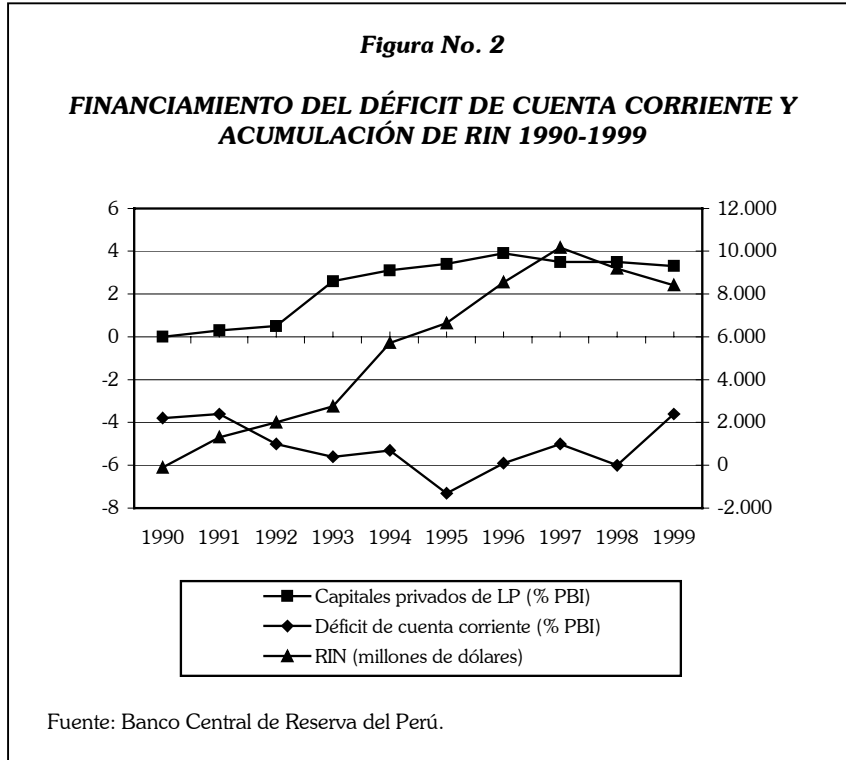
4.1 Afluencia de capitales y operaciones de esterilización

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

Esta afluencia de capitales no sólo permitió financiar un déficit en cuenta corriente creciente, sino también acumular reservas internacionales. Así, el déficit en cuenta corriente que fue de 3.6% del PBI en 1991, se elevó hasta 7.3% en 1995 para disminuir hasta 5.9% en 1996 y 5.2% en 1997. De otro lado, las reservas internacionales netas del Banco Central se

incrementaron de US\$3,155 millones a fines de 1992 hasta US\$10,169 millones a fines de 1997 (ver Figura No. 2).

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



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

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

Mediante estos papeles, el Banco Central ha podido esterilizar parte de la expansión monetaria originada por la compra de divisas, en un contexto de afluencia de capitales externos. Sin embargo, a partir de 1995 y en particular en 1996, como consecuencia de la aplicación de una política fiscal más restrictiva, adquirieron mayor importancia como instrumentos de esterilización los depósitos del gobierno en el Banco Central. Así, en 1996, mientras que los certificados CDBCRP se redujeron en S/.359 millones, los depósitos del sector público en el BCR crecieron en S/.428 millones.

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

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

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

Esta apreciación fue particularmente perjudicial porque contribuyó a favorecer el crecimiento del gasto doméstico y el déficit en cuenta corriente

de la balanza de pagos. En los siguientes años desde 1995 hasta 1997 se produjo una ligera depreciación real.

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

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

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

4.2 Ciclo político

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

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

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

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

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

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

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

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

Esta expansión del gasto durante la segunda mitad de 1994 y el primer trimestre de 1995 se debió, en gran medida, a la expansión del gasto privado, particularmente de la inversión que respondió frente a las expectativas favorables sobre el futuro de la economía. No obstante, el gobierno lejos de aplicar una política fiscal anticíclica que propiciara un crecimiento acorde con el aumento potencial del PBI, siguió el típico comportamiento del ciclo político electoral, y aumentó el gasto público hasta antes de las elecciones de abril de 1995.

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

En estos dos semestres, la política monetaria más restrictiva aplicada para frenar el gasto privado se tradujo en una fuerte caída del ritmo de

emisión entre junio de 1995 y junio de 1996. La tasa de crecimiento de la base monetaria disminuyó a la tercera parte de la observada en los doce meses anteriores a junio de 1995.

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

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

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

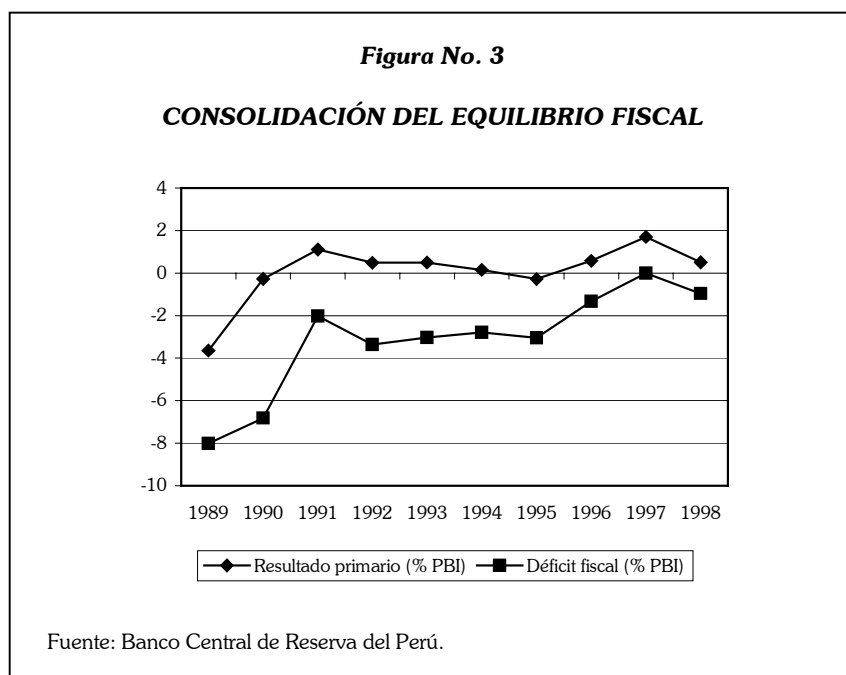
La recuperación económica iniciada en el último trimestre de 1996 se hizo más evidente en 1997, cuando el crecimiento era liderado por el sector construcción que evolucionaba a un ritmo de 18.9% en dicho año, impulsado en gran medida por el desarrollo del crédito hipotecario. Dentro del gasto, el componente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

4.3 Consolidación del equilibrio fiscal

Es durante el período 1993-1997 que se logra la consolidación fiscal. A pesar del incremento del gasto público de fines de 1994 y de 1995, se fue consiguiendo una posición fiscal más holgada. Incluso se debe señalar que durante estos años los ingresos corrientes del gobierno central crecieron en términos reales 24% y 14.3%. En dichos años el resultado primario del gobierno central fue positivo en 0.3% y 0.1% del PBI, y el déficit llegó a 2.7% en ambos años, nivel inferior al que se obtuvo en 1993.

Cabe destacar que fue la mejora en los ingresos fiscales, impulsada por la reactivación económica, y el control en los gastos corrientes, lo que permitió que el ahorro en cuenta corriente pasara de -5.3% del PBI en 1990 a 2.2% en 1997. Es más, en 1997, en el nivel del sector público no financiero se llegó a obtener por primera vez en los últimos

treinta años un déficit de cero y un resultado primario de 1.7% del PBI (ver Figura No. 3).



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

5. La economía enfrenta choques externos

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

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

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

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

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

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

La contracción del crédito llevó a una caída en la demanda interna de 7% en el cuarto trimestre de 1998 y de 10.6% en el primer trimestre de 1999, la que no se recuperó hasta el cuarto trimestre. El tipo de cambio, a su vez, se devaluó -en términos nominales- 15.4% en 1998 y 8% en el primer trimestre de 1999. Este último salto cambiario fue impulsado en parte por la expansión monetaria ocurrida en febrero. Sin embargo, la inflación, debido tanto a la recesión como a la firme política del Banco

Central se mantuvo con una tendencia a la baja, la cual alcanzó 6% en 1998 y 3.7% en 1999.

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

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

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

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

endeudamiento y la sostenibilidad fiscal. Finalmente, crea un Fondo de Estabilización Fiscal con el grueso de los ingresos de privatización y los ahorros requeridos cuando los ingresos fiscales se incrementen significativamente (por encima de 0.3% del PBI). Supuestamente, ello hará posible contar con los recursos financieros suficientes en situaciones recesivas o de otro tipo de emergencia, y una cierta política contracíclica (aunque restrictiva) se hará creíble y tendrá posibilidades de financiamiento. Si bien se establecieron reglas para los años electorales con la finalidad de limitar los gastos preelectorales y delimitar las responsabilidades de cada administración, se puede considerar que estos límites fueron relativamente blandos y permitieron un gasto holgado para la primera mitad del año 2000.

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

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

6. Conclusiones

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

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

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

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

El choque inicial redujo significativamente los desequilibrios y rompió con las expectativas inflacionarias. No obstante, la magnitud inicial de corrección de precios clave, tales como el tipo de cambio y los precios públicos, no garantizó que éstos alcanzaran un nivel de equilibrio. Por ello, se tuvo que realizar ajustes complementarios posteriores, los cuales se hicieron en forma errática. Esto a su vez afectó las expectativas inflacionarias y retrasó la consolidación de la credibilidad en el programa.

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

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

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

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

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

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

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

7. Lecciones y retos

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

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

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

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

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

gobierno deben crecer por debajo de la tasa de aumento de los ingresos fiscales con el objeto de generar los superávits.

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

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

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

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

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

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

una norma prudencial que limite el endeudamiento de corto plazo de los bancos con el exterior en función de su patrimonio.

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

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

4. La reincorporación del Perú a la comunidad financiera internacional

Roberto Abusada

1. Modelos de desarrollo, políticas económicas y políticas sociales

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

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

Lejos de reflexionar sobre los patentes errores, el Perú fue sometido entre 1985 y 1990 a un costoso aislamiento internacional y a un deterioro de su sustento macroeconómico que, en marcado contraste con el discurso

nacionalista, puso al país a merced de decisiones tomadas fuera de sus fronteras.

En este capítulo se describe el duro camino que ha debido recorrer el Perú para retornar a la comunidad financiera internacional y la íntima relación que este esfuerzo ha tenido con el proceso de estabilización macroeconómica y el diseño del programa de reformas estructurales. A través del proceso de reintegración a la comunidad financiera internacional se podrá valorar la magnitud del esfuerzo que el país tuvo que realizar para negociar con todos los organismos multilaterales, más de veinte gobiernos extranjeros, 250 bancos comerciales e innumerables empresas internacionales, en una tarea que involucró gestiones diplomáticas y políticas del más variado nivel. Se podrá también valorar lo extremo de la situación de partida, donde para dar los primeros pasos en el camino de la normalización el Perú tuvo que convocar en dos oportunidades a la ayuda voluntaria de países amigos en “grupos de apoyo”, eufemismo utilizado para describir las donaciones y los créditos blandos que el Perú tuvo que solicitar con el fin de llenar las brechas financieras que eran imposibles de cubrir con mayor ajuste doméstico.

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

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

1. Los intentos de normalización financiera bajo Alan García

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

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

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

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

Hacia mediados de 1987, la política de no amortizar deuda de los organismos multilaterales con quienes no se consiguiera un flujo neto positivo había ocasionado la paralización de proyectos por parte del Banco Mundial. Esta institución aplicó la política de suspender desembolsos a países con atrasos de más de 75 días, y la suspensión de todos los préstamos luego de un atraso de 6 meses. A esa fecha el país tenía en ejecución 19 proyectos con desembolsos pendientes por un monto de US\$400 mi-

llones, los cuales fueron gradualmente cancelados. Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) reaccionó de la misma manera a inicios de 1989.

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

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

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

Luego de estos fracasos, el Fondo Monetario Internacional endureció su posición y a fines de 1989 comunicó oficialmente al gobierno peruano que su falta de cooperación resultaría en la expulsión del Perú de este organismo. Dicha comunicación fue enviada además a todos los gober-

nadores del Fondo Monetario Internacional, al Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo. Simultáneamente, el Fondo suspendió toda asistencia técnica al Perú.

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

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

La crisis de la deuda del régimen de García, a diferencia de aquella que se dio en toda la región latinoamericana, fue resultado directo del manejo macroeconómico deficiente durante esa gestión. En 1986 el nuevo gobierno tenía una situación fiscal cómoda y una posición de reservas adecuada. Y se escogió deliberadamente debilitar el aparato fiscal a la vez que se introducían a discreción un sinnúmero de mecanismos de control en la política cambiaria y la política de comercio exterior, encaminados a disponer de las reservas existentes de manera irracional con el fin de hacer

crecer de manera artificial al sector urbano de la economía. El abandono de la infraestructura nacional y la penalización de la agricultura que emergió de la política de subsidios a los alimentos generó un deterioro de la distribución del ingreso entre el campo y la ciudad. Con el inicio de la hiperinflación también la caída de los ingresos urbanos se hizo patente.

2. El manejo de una economía aislada

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

Los años 1987 y 1988 fueron años en que ningún producto podía ser importado libremente. Las presiones sobre el tipo de cambio y sobre el nivel de las reservas internacionales que se sintieron a partir del último trimestre de 1996, condujeron al establecimiento del “Sistema de Presupuesto de Divisas”, un mecanismo paracambiario que se expresaba en el otorgamiento de “licencias de cambio”, y que establecía un racionamiento de divisas. Este sistema fue administrado inicialmente por el Banco Central de Reserva con la participación del desaparecido Instituto de Comercio Exterior (ICE). Posteriormente, en setiembre de 1987, fecha en la cual se amplió la Licencia Previa de Importación a todo el universo de partidas arancelarias, el ICE asumió la administración total del Presupuesto de Divisas, asimiló como propio el objetivo de restricción de divisas e incorporó el Presupuesto de Divisas aprobado como criterio adicional para el otorgamiento de la Licencia Previa. Otro mecanismo paracambiario que se estableció a mediados de 1987 fue el “financiamiento obligatorio a 180 días” para un conjunto de partidas arancelarias.

Con el agravamiento de la situación de las reservas internacionales del país, las restricciones paracambiarias se acentuaron nuevamente a fines de 1987, y se estableció la obligación de que las importaciones realizadas por un conjunto de partidas arancelarias que representaban aproxi-

madamente el 35% de las importaciones requerían de la “conformidad del Banco Central” para ser aprobadas, restricción que estuvo vigente hasta junio de 1988. Más aún, con el objetivo de programar el pago de las importaciones teniendo en cuenta la programación diaria de divisas del BCR en marzo de 1988, se estableció el requisito de “autorización de pago” para cancelar las importaciones a través del sistema financiero del país, mecanismo paracambiario administrado por el BCR que estuvo vigente hasta fines de 1988.

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

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

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

nes arancelarias otorgadas a determinados sectores o actividades, las que afectaban aproximadamente a la mitad de las importaciones.

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

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

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

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

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

3. *El nuevo gobierno y el problema de la deuda*

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

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

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

ción inicial del Perú, sin el prerequisite de un acuerdo con la comunidad financiera internacional.

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

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

4. El primer grupo de apoyo

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

El proceso de conformación del grupo de apoyo fue largo y complicado porque había que convencer a distintos gobiernos de efectuar aportes extraordinarios. Una primera dificultad fue conseguir que el grupo de apoyo estuviera liderado por un país como Japón o los Estados Unidos. En realidad, lograr que un país contribuyera al grupo de apoyo ya era

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

El grupo de apoyo quedó así constituido y en sucesivas reuniones, llevadas a cabo hasta setiembre de 1991, los diversos países fueron comprometiendo sus aportes. De éstos, los más importantes fueron los aportes de los Estados Unidos, Japón y Alemania. Estados Unidos ofreció US\$350 millones en ayuda alimentaria y militar, además de los US\$122 millones que se incluían ya en el Programa del Fondo Monetario como desembolsos provenientes de este país, y se condicionaron los desembolsos al comportamiento del país en las siguientes áreas: derechos humanos, lucha antidrogas y control civil de las Fuerzas Armadas. Japón, por su lado, ofreció US\$400 millones, los que a la larga fueron desembolsados en parte como cofinanciamiento de un crédito de reforma estructural del sector comercio. Los primeros US\$200 millones se desembolsaron al finalizar 1991. El aporte japonés tomó la forma de un crédito concesional extendido por la Agencia de Cooperación Japonesa (OECF), con un plazo de 30 años, 10 años de gracia, y una tasa de interés del 3%. Este financiamiento fue igualmente condicionado a que otros donantes realizaran contribuciones al Grupo de Apoyo y a que el Perú renunciara a solicitar cualquier tipo de reducción en la deuda bilateral en las reuniones del Club de París.

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

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

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

Luego de amplias consultas entre los distintos organismos multilaterales, éstos aceptaron que el Perú normalizara primero sus relaciones con el BID. Al igual que el Banco Mundial, el BID requería de la formalidad de la cancelación de todos los atrasos que el Perú mantenía con esa institución para poder aprobar nuevos créditos. En estas circunstancias, el Perú gestionó un crédito puente con el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR). Este crédito, por un monto de US\$403 millones, fue otorgado al Banco Central de Reserva el 18 de setiembre de 1991. A su vez, ese mismo día, el BCR prestó US\$373 millones al Tesoro Público para la cancelación de los atrasos con el BID. Así, los atrasos con el BID por US\$434 millones fueron cancelados el 18 de setiembre de 1991 usando los recursos facilitados por el BCR y recursos propios del Tesoro. También ese día, el Directorio del BID aprobó un crédito de ajuste estructural para apoyar la reforma comercial por US\$425 millones, de los cuales ese mismo mes se desembolsó un primer tramo por US\$325 millones, que cancelaron el crédito con el Banco Central, el que a su vez canceló el crédito puente con el FLAR. Cabe resaltar que el motivo de esta complicada operación tiene su origen en la política aplicada tanto por el BID como por el Banco Mundial de no otorgar refinanciaciones de los atrasos a los países acreedores. Esta política tiene como objeto asegurar a los mercados internacionales que la calidad de los activos de estas instituciones merecen la calificación de triple A y permiten la obtención de recursos al menor costo posible. De otro lado, esta formalidad está acompañada por un evento crucial: la adopción y el sostenimiento en el tiempo por parte del país de políticas

coherentes con la estabilidad y la solvencia macroeconómica. De allí la importancia del RAP que logró cumplir exitosamente el Perú.

5. El club de París 1991

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

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

El programa económico peruano estaba construido sobre la base de la obtención de un alivio en los pagos al Club de París equivalente a US\$5,700 millones para el período 1991-1992, con pagos de US\$ 851 millones. El período que agrupaba a los vencimientos que serían reprogramados (período de consolidación) se fijó para coincidir con el período del RAP, es decir, los quince meses de octubre 1991 a diciembre 1992. Así, los vencimientos de los tres primeros trimestres del año 1991 se añadirían a los montos para los cuales el Perú solicitaría un inusual tratamiento de refinanciación *post cutoff* que, como se mencionó antes, no se contempla normalmente en negociaciones de París, y que usualmente deben pagarse dentro del período de consolidación. El pago en el plazo de estos

15 meses, de los atrasos *post cutoff*, era evidentemente inviable pues sumaban US\$1,041 millones. Incluso los esquemas de condonación parcial (no propuestos por el Perú) que habían sido recientemente otorgados a Polonia y a Egipto, por consideraciones fundamentalmente políticas, no servían en el caso del Perú, ya que estos esquemas sólo condonaron parcialmente deudas *pre cutoff*, mientras que el programa peruano debía aliviar sustanciales pagos de deuda *post cutoff*. Se debía por lo tanto romper la regla de oro del Club de París.

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

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

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

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

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

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

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

El diseño del nuevo acuerdo con el Fondo dejaba claro que el Perú debía pasar nuevamente por el penoso proceso de solicitar a países amigos la conformación de un grupo de apoyo, para llenar la brecha previsi-

ble aun en el escenario optimista que incluía una nueva reprogramación de los adeudos con los países del Club de París.

El año 1993 se inició con el nombramiento de un nuevo Ministro de Economía, el ingeniero Jorge Camet, que anteriormente se desempeñaba en el Despacho de Industria. Se trató de un cambio inesperado; el anterior Ministro, el Dr. Carlos Boloña, había tenido una exitosa gestión y no se entendía la decisión del presidente Fujimori de alejarlo del cargo. Esta decisión creó desconcierto también en el exterior, ante la duda de un posible cambio de orientación en la política económica. Estas dudas se disiparon pronto cuando en manifestaciones públicas y privadas, el Ministro Camet dio prioridad máxima a la continuación de la política iniciada por su antecesor.

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

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

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

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

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

Conjuntamente con la resolución del problema JAPECO, se inició una larga serie de gestiones para conformar un segundo Grupo de Apo-

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

El cambio a la administración Clinton en los Estados Unidos había generado una completa reevaluación de la posición generalmente favorable que se había encontrado en la administración del presidente Reagan. El tema de los derechos humanos en el Perú ocupó un primer plano bajo la iniciativa del Asesor para la Seguridad Nacional, quien asumía una posición crítica a partir de una relativa ignorancia del proceso peruano. Se unían a esta posición consideraciones económicas que tomaron la forma de presiones para resolver favorablemente el caso de la expropiación de la Belco Petroleum, en el régimen del presidente García. Por lo tanto, se enfrentaba una situación particularmente complicada para conseguir el apoyo que permitiera la aprobación de un Acuerdo de Facilidad Ampliada con el Fondo que sucediera al Programa de Acumulación de Derechos. Estaba previsto que el nuevo acuerdo con el FMI se aprobara el 18 de marzo de 1993. La reunión del Grupo de Apoyo se concretó finalmente el 4 de marzo de 1993, y fue presidida por el Ministro de Economía del Perú y los Directores Ejecutivos en el FMI del Japón y de los Estados Unidos, quienes actuaron como colíderes del Grupo.

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

Las metas del Programa de Acumulación de Derechos (RAP) se fueron cumpliendo rigurosamente y, en muchos casos, fueron superadas por amplios márgenes. Estuvo entonces expedito el camino para la aprobación del

primer Acuerdo de Facilidad Ampliada que abarcaría el período 1993-1996, que permitía al Perú acceder a recursos del Fondo por el equivalente de US\$1,395 millones durante el período de 3 años, de marzo 1993 a marzo 1996. De este monto, en marzo de 1993, el Perú giró 642.7 millones de Derechos Especiales de Giro (DEG), de los cuales 620.9 (US\$851 millones) sirvieron para cancelar el crédito puente que se había conseguido del Eximbank del Japón y el Tesoro norteamericano para cancelar los atrasos con el FMI. Más adelante se detallan las características de esta transacción.

8. Cancelación de los atrasos con el Banco Mundial

Desde mediados de 1990, el Directorio del Banco Mundial sostuvo discusiones encaminadas a solicitar a la administración del Banco que elaborara un planteamiento para la normalización de los adeudos que algunos países mantenían con el Banco. Se requería un enfoque especial, puesto que no se podía utilizar un esquema de refinanciación de deudas. En cambio, los atrasos debían ser cancelados si el país quería reasumir su condición de prestatario. De estos países, el Perú constituía, de lejos, el mayor deudor. Sus atrasos representaban más de la mitad de los atrasos totales del Banco. Y, dado que el Perú había reasumido sus pagos al FMI en 1989, y había mantenido impagas sus obligaciones corrientes con el Banco, existía presión en el interior de la institución para el diseño de tal estrategia. Como resultado del trabajo de varios departamentos en el interior del Banco, el Directorio recibió para su aprobación un trabajo de política plasmado en el documento denominado *Additional Support for Workout Programs in Countries with Protracted Arrears*, el cual daba fundamento al esquema de aprobación de Préstamos de Ajuste Sectorial que serían aplicados en el Perú, como un mecanismo para impulsar reformas estructurales y proveer ulteriormente los recursos que permitiesen al país el acceso a fondos para normalizar su situación financiera.

En abril de 1991, se discutieron las bases para la preparación de tres créditos de ajuste estructural. Esta preparación contó con el apoyo de cooperación técnica financiada con una donación japonesa y fondos adicionales de la Agencia Alemana de Cooperación (GTZ). Así, en febrero de 1992, el Directorio del Banco Mundial aprobó un préstamo para la reforma del sector comercial por US\$300 millones; el 26 de marzo de 1992 se aprobó el préstamo de ajuste estructural por US\$300 millones; y el 17 de junio del mismo año se aprobó el Préstamo de Ajuste del Sector Financiero por US\$400 millones. Siguiendo la estrategia acordada con el Banco,

el Perú procedería a llevar a cabo las reformas detalladas en cada una de las cartas de políticas que habían sido negociadas. Estas acciones serían adoptadas por el país sin la firma ni el desembolso de fondos por parte del Banco. La firma y puesta en efecto de los préstamos se haría luego de cumplir con la condicionalidad sectorial. Por lo tanto, los préstamos serían implementados y supervisados con anterioridad a su firma.

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

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

El 18 de marzo de 1993 se llevó a cabo la compleja transacción que limpiaría los atrasos tanto con el Fondo Monetario como con el Banco Mundial. En primer lugar, el Tesoro norteamericano y el Export-Import Bank de Japón depositaron US\$430 millones cada uno en una cuenta del Banco Central de Reserva del Perú en el Banco de la Reserva Federal de Nueva York. Con estos desembolsos y una pequeña suma que depositó el Tesoro peruano, se procedió a cancelar los atrasos del FMI. En segundo término, el FMI desembolsó los fondos, los que se utilizaron para pagar los atrasos con el Banco Mundial y, finalmente, este último desembolsó los fondos con cargo a los tres préstamos de ajuste para cancelar los créditos

puente, con lo cual quedó un remanente para el gobierno peruano. La operación se planeó minuciosamente para evitar riesgos y costos del proceso. Y en total tuvo lugar en 95 minutos, incluidos los 33 minutos que el Banco Mundial tomó para generar las instrucciones de desembolso al Perú luego de ser informado de que los atrasos habían sido cancelados.

9. La negociación con el Club de París en 1993

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

La reunión de negociación tuvo lugar el 4 y 5 de mayo de 1993, con representantes de 15 países acreedores y observadores de organismos multilaterales. En ella la delegación peruana tenía como objetivo viabilizar las cuentas externas del Perú rebajando las obligaciones de más de US\$1,000 millones anuales a un límite de US\$350 millones, compatible con la programación financiera del Programa de Facilidad Ampliada. Se eligió un período de consolidación de 39 meses para hacerlo coincidir con el final del Acuerdo con el Fondo, en marzo de 1996. Las características principales del acuerdo obtenido incluyeron: (i) la reprogramación del 100% de los vencimientos corrientes 1993-1995, más los intereses devengados de la reprogramación de 1991 de los créditos *pre cutoff*; (ii) la reprogramación del 100% de los intereses generados durante el período de consolidación correspondientes a la negociación de los atrasos y vencimientos *pre cutoff* efectuada en 1991, que habían sido diferidos en aquella ocasión, y cuya reprogramación prohibía la Minuta del 91; (iii) la repro-

gramación del 50% de los intereses devengados durante 1993 y 1994 por la reprogramación del punto (i).

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

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

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

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

El final del año 1982 marcó para América Latina un punto de inflexión en sus relaciones financieras con el mundo. Antes de esa fecha, la banca internacional tenía el concepto de “crédito soberano”, es decir, el crédito

contratado o garantizado por países como sinónimo de crédito seguro. Durante gran parte de la década de los años setenta e inicios de los ochenta los países de Latinoamérica se endeudaban de manera generalizada, muchas veces empujados por los propios bancos que reciclaban grandes sumas de dinero. Los costos del crédito al que accedían países como el Perú, durante el período 1980-1982, eran excepcionalmente bajos; usualmente, una fracción de punto por encima de la tasa Libor. Las sumas de cada transacción eran cuantiosas, entre US\$200 y US\$350 millones, e involucraban sindicatos de bancos liderados por algún banco de primera línea.

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

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

10.1 Las negociaciones a partir de 1992

La primera reunión con el Comité de Bancos, cuya Presidencia ejercía el Citibank, estuvo prevista para abril de 1992, pero fue aplazada debido al autogolpe del 5 de abril. Más tarde, durante ese mismo año, se dieron los primeros pasos concretos para el inicio de conversaciones con el

Comité Asesor de Bancos. Antes de iniciar las conversaciones sobre el tema de la deuda, debía resolverse el problema de los juicios entablados en el exterior al Perú por las obligaciones pendientes.

La situación de moratoria de la deuda peruana se estableció a partir de marzo de 1984, fecha en que expiraba el último y único convenio de refinanciación de 1983 y, dado que los contratos de préstamos se rigen por la legislación de plazas en el exterior, los acreedores enfrentaban la prescripción de las deudas a los 6 años contados a partir de 1984, a menos que el país hubiese hecho un reconocimiento expreso de la obligación que interrumpiese el plazo de prescripción. En efecto, como preámbulo del inicio de negociaciones con la banca comercial, el gobierno de Alan García había negociado con el Comité de Bancos un convenio de tal naturaleza llamado *Tolling Declaration*, antes de que prescriban las deudas del convenio de 1984. El acuerdo fue negociado por el Asesor Presidencial Abel Salinas y firmado por el ministro César Vásquez Bazán. Sin embargo, el *tolling declaration* debía ser sancionado por Decreto Supremo, pero antes de descartar su política de moratoria, el presidente García prefirió no firmarlo, con lo cual abrió el camino para que en marzo de 1990 los bancos iniciaran los juicios en Nueva York que involucraban a bancos de Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, Francia, Alemania y Japón. En total, se iniciaron más de 50 demandas contra la República del Perú, diversas empresas públicas, y el Banco Central de Reserva, en las cortes de Nueva York, Washington, Toronto, París, Londres y Luxemburgo, que ocasionaron cuantiosos gastos al gobierno peruano, arriesgando embargos de fondos, exportaciones, propiedades y bienes en el exterior.

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

presidente García, y el Chemical Bank consideraba que la exclusión de este crédito representaba un obstáculo insalvable para cualquier acuerdo. Fue sólo después de la redacción de una carta firmada por el propio ministro Boloña, en la que manifestaba la intención de la República del Perú de resolver los asuntos pendientes entre el Chemical Bank y el gobierno del Perú, otorgando tratamiento igualitario respecto de los demás bancos a dicho crédito, que el Chemical Bank retiró su objeción.

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

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

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

10.2 La recompra silenciosa de deuda

La idea de recomprar deuda no había sido considerada antes del autogolpe del 5 de abril de 1992. La primera propuesta había sido presentada por el banco de inversión J. P. Morgan, el que ofrecía una recompra

de hasta US\$600 millones de principal, con un financiamiento parcial del propio banco. Esta propuesta nunca se materializó, ya que requería de una estructura legal que había que construir para dar sustento a la operación. La idea, sin embargo, fue retomada en abril de 1994 durante la Reunión Anual del Banco Interamericano de Desarrollo, en Guadalajara. Para entonces, el Perú estaba avanzado en su proceso de estabilización, había normalizado sus relaciones con las entidades financieras multilaterales y el Club de París y, adicionalmente, había tenido particular éxito en la acumulación de reservas gracias al exitoso programa de privatizaciones. Las negociaciones con la banca comercial se encontraban ya encaminadas y se consideraba que ésta era la última oportunidad de recomprar sustanciales volúmenes de deuda en el mercado secundario, a un descuento muy importante.

A mediados de 1994, la deuda comercial peruana se transaba en el mercado al 50% de su valor nominal. No obstante, y a diferencia de la deuda de otros países, el precio de mercado de la deuda peruana incluía el 100% de los intereses devengados y, dado que el Perú había entrado en moratoria por más de 10 años, los intereses representaban una suma superior que el propio principal. Por lo tanto, el precio real de mercado era inferior al 25% de la deuda. En ningún escenario de negociación Brady se hubiera esperado un descuento como el que ofrecía el mercado. Los cálculos del equipo negociador de escenarios de descuento, teniendo a la vista las experiencias de arreglos similares, esperaban un descuento sobre principal más intereses del orden del 37%, ya que sólo los intereses de la deuda se estimaban superiores a 120% del principal, aun sin considerar intereses moratorios. Así, un descuento de 75% como el que ofrecía el mercado en el momento en que se consideró la recompra, sería ampliamente ventajoso para el país.

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

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

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

10.3 El acuerdo Brady negociado

El proceso de negociación del acuerdo Brady propiamente dicho se inició en 1995 luego de que en diciembre del año anterior los bancos habían procedido a retirar las demandas contra la República del Perú y entidades del sector público peruano. Los primeros contactos en esta fase los hicieron el Ministro Camet y sus asesores, tanto con los bancos principales como con entidades bilaterales y altas autoridades de los gobiernos de los Estados Unidos, Alemania, Francia y España. El objeto principal de estos primeros contactos era explicar la posición peruana y las reales posibilidades de pago que existían en el Perú respecto de la deuda comercial. Recuérdese que, a diferencia de otros países, que habían estado renegociando sus deudas desde los años ochenta, la deuda comercial peruana tenía un componente de intereses excepcionalmente alto ya que se encontraba impaga desde 1984. De otro lado, la característica de los acuerdos Brady estaba centrada alrededor de la reducción en el principal y se suponía que el 100% de los intereses se abonarían a la banca. Esto hubiera representado reconocer intereses por más del 120% del principal, aun después de obtener una condonación de los intereses moratorios.

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

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

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

El Perú plantearía además que la deuda de corto plazo debía ser incluida en el Acuerdo Brady, a pesar de que los bancos veían estas deudas

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

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

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

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

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

10.4 Los resultados de la negociación

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

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

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

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

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

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

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

El ahorro total obtenido gracias a la negociación con la banca comercial ascendió a US\$5,355 millones, de los cuales US\$3,585 millones correspondieron a ahorros en intereses, y US\$1,770 millones por ahorros

en principal, en un acuerdo unánimemente considerado como particularmente exitoso para el Perú.

11. La deuda rusa

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

El principal problema que presentaba el arreglo de la deuda rusa surgía del tipo de cambio por utilizar, ya que la deuda estaba expresada en rublos. Los contratos establecían que el tipo de cambio era fijado por el Banco Central ruso, el cual estaba totalmente desalineado con el tipo de cambio paralelo. Sin embargo, luego de que el Perú planteara las consultas con distintas firmas de abogados en Nueva York y Londres, quedaba clara la legalidad y vigencia del contrato en el sentido de que el tipo de cambio por aplicar era el tipo de cambio fijado por las autoridades monetarias rusas. Se consideró incluso la posibilidad de adquirir rublos en el mercado paralelo y pagar así la deuda. No obstante, las opiniones legales recabadas por el Perú desaconsejaban esta opción, ya que incluso los protocolos de refinanciación firmados hacían referencia a valores de productos con que se cancelaría la deuda. Debido a la disparidad de tasas de cambio, si se usaba el tipo de cambio paralelo la deuda tendría un valor de US\$178 millones. Por lo tanto, se buscó negociar con Rusia la recompra de la deuda.

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

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

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

12. Hacia un acuerdo definitivo con el Club de París

12.1 La negociación

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

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

Las posibilidades de lograr una condonación de parte del stock de la deuda eran inexistentes, ya que se trataba de una alternativa abierta solamente a países con ingreso per cápita sumamente bajos, pero adicionalmente los vencimientos de la deuda contraída posteriormente a la fecha de corte (*post cutoff*), deuda que no está sujeta a condonación, eran aquellos que más pesaban en el servicio total. Los vencimientos que enfrentaba el Perú en París no sólo crecían rápidamente entre 1996 y 1999 y, por lo tanto, debían ser urgentemente refinanciados, sino que describían a partir

de dicho año una trayectoria similar a una montaña con niveles elevados entre el 2000 y el 2002. Para el mantenimiento de la confianza en el programa, se requería aplanar esa montaña. Surgió entonces la idea de efectuar una doble negociación en París. La primera sería una negociación tradicional multianual de tres años, donde el Perú plantearía un alivio consistente con el recientemente firmado Acuerdo de Facilidad Ampliada. La segunda negociación consistiría de un planteamiento a los países para reescalonar todos los vencimientos de París, aplanando el perfil y haciéndolo compatible con la capacidad de pago del Perú, sin tener que recurrir periódicamente a renegociar París. Las ventajas de este planteamiento para el Perú eran obvias, pero difícilmente aceptables sobre todo en vista del creciente nivel de reservas internacionales acumulado por el país, su alta tasa de crecimiento, y el éxito logrado en el programa de privatizaciones.

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

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

12.2 Los acuerdos de París 1996

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

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

12.3 El reprofiling

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

En total, en 1996, el producto de la doble estrategia de refinanciamiento de unos US\$1,300 millones aliviados durante el período de consolidación (1996-1999), más los 5,000 millones reescalonados a partir de 1999, se había logrado una de las más grandes refinanciaciones negociadas en la historia del Club de París, superadas por los montos renegociados por Polonia, Egipto, Brasil y Algeria. Los pagos anuales comprometidos en todo el período entre 1999 y el 2020 por el Perú son permanentemente decrecientes en términos de valor actual.

12.4 Las negociaciones bilaterales del Acuerdo de París de 1996

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

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

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

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

13. Conclusiones

La experiencia de los últimos años ha demostrado el enorme costo que se impuso al país por la equivocada decisión de aislarse de la comunidad financiera internacional. Mientras otros países buscaron mecanismos de acomodo a la difícil crisis de la deuda, esgrimiendo al mismo tiempo la

tesis de la corresponsabilidad en el problema, el Perú simplemente optó unilateral y abiertamente por la política del no pago, al tiempo que extinguía sus reservas internacionales con su política económica errada debilitando al mismo tiempo la posición internacional del país.

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

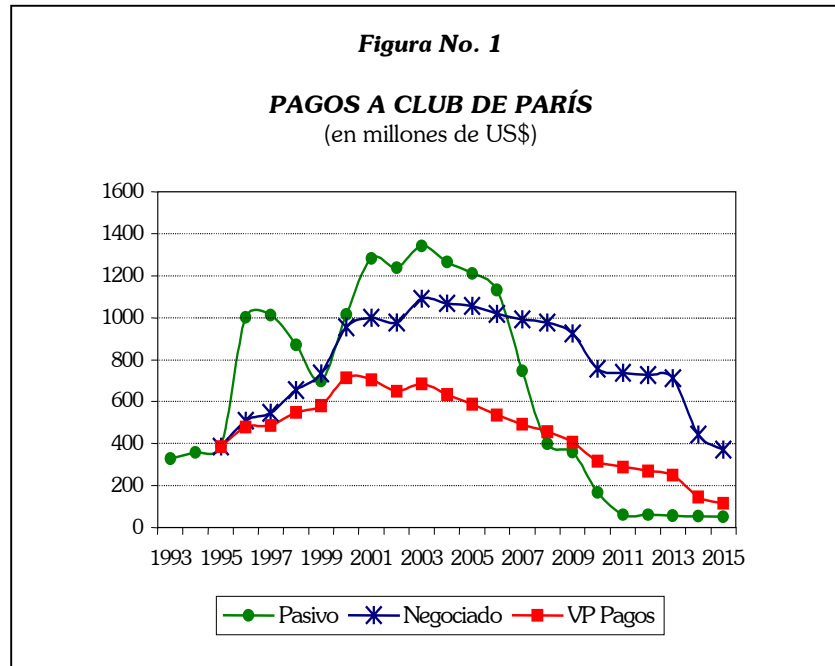
No ha bastado, sin embargo, la sola decisión de normalización para poder realizar el objetivo trazado. Ha sido necesario un vuelco total en la concepción de la política económica y, lo que es más importante, ha sido vital la perseverancia en las políticas y la voluntad política de llevarlas a cabo. El Perú pudo normalizar sus relaciones con la comunidad financiera internacional, principalmente, porque sus políticas macroeconómicas lo permitieron. La normalización financiera ha traído beneficios inmediatos a toda la población, permitiendo el acceso al crédito de todo el sector privado y público, generando un nivel grande de inversión directa extranjera y permitiendo un financiamiento sano del déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos. Las empresas peruanas, por su parte, han podido acceder a crecientes volúmenes de crédito desde 1990, habiendo aumentado el stock de deuda privada de US\$3.5 miles de millones en 1990 hasta US\$8.3 miles de millones a mediados de 1997. Mientras que el sector público, gracias al proceso de negociación con las distintas fuentes de financiamiento, ha podido reducir su deuda, de un nivel de US\$33,500 millones, que es el nivel que se adeudaría de no haber negociado, a US\$18,600 millones, a junio de 1997.

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

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

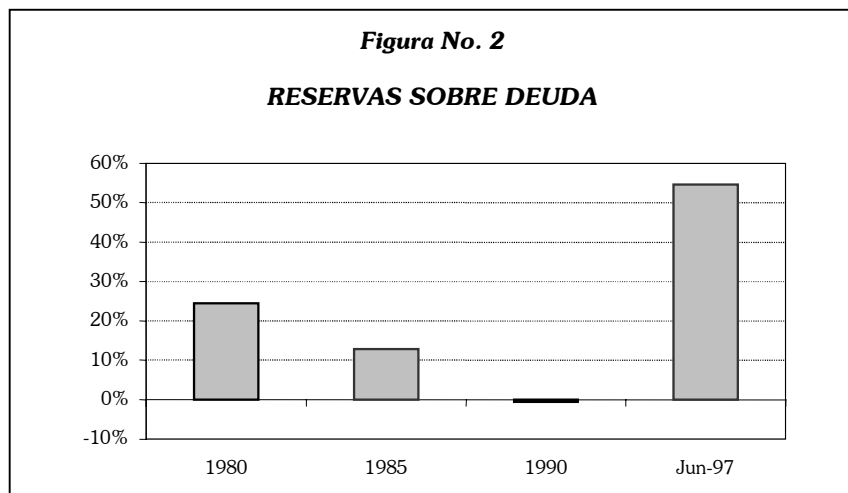
La Figura No. 1 muestra el perfil de pagos de la deuda de París luego de acordada la reprogramación de los años 1996-1999, sumada al reesca-

lonamiento de la deuda *pre cutoff*, luego del acuerdo de *reprofiling*, configurando un perfil de pagos sostenible, a diferencia del que existía antes de 1996. También se muestra el valor presente de los pagos.

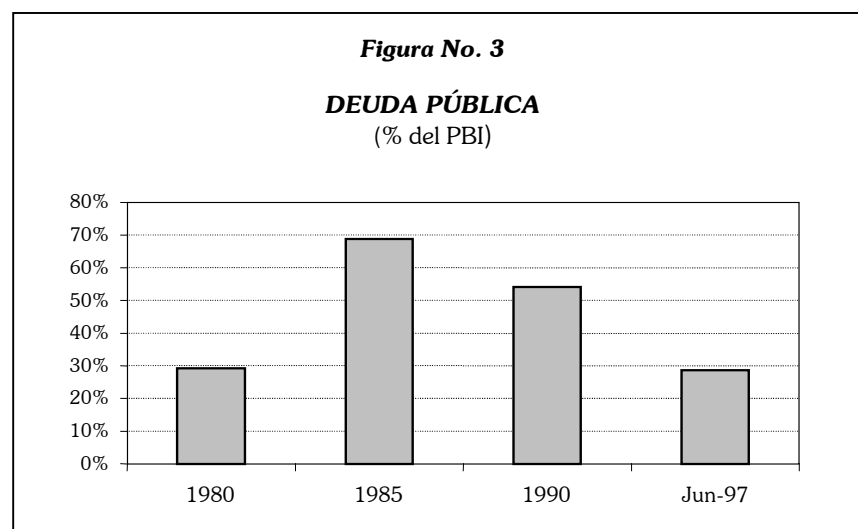


En el agregado, el perfil de la deuda pública total ha mejorado de manera notable no sólo con respecto al año 1990, sino al existente con anterioridad a la crisis de la deuda. La Figura No. 2 muestra la evolución de la cobertura de reservas internacionales con respecto al stock de deuda externa pública.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

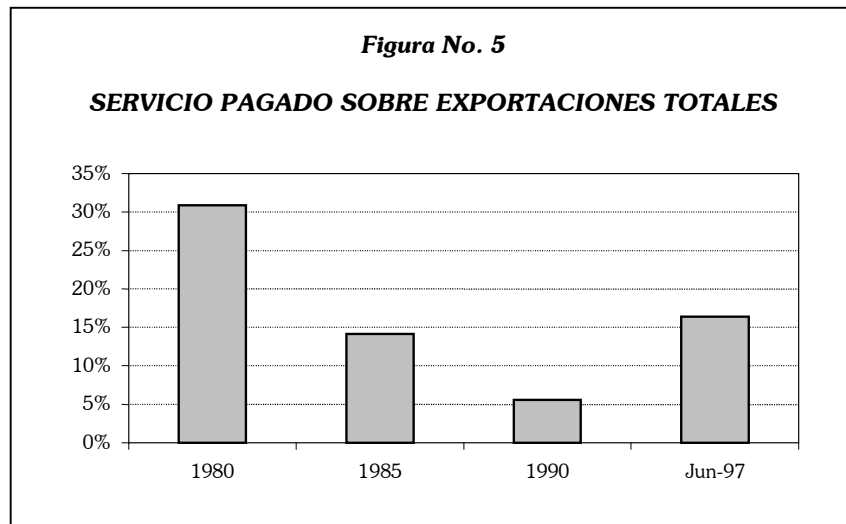
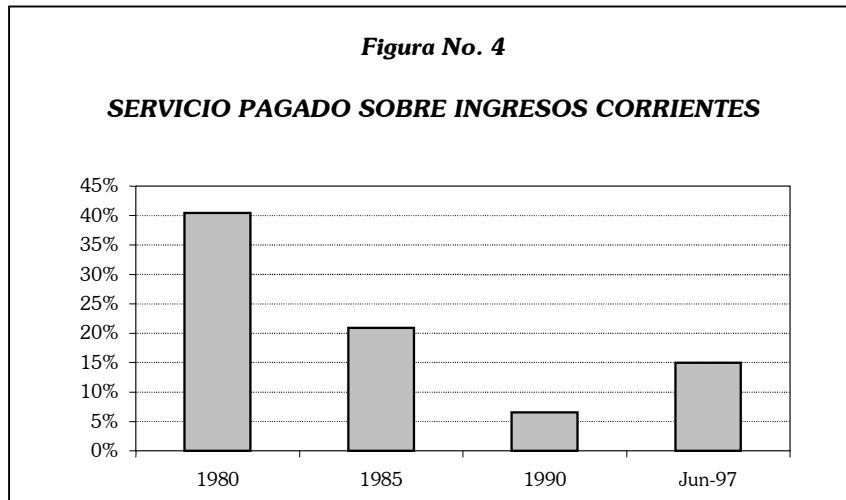
Igualmente, el endeudamiento público respecto al producto bruto ha disminuido de 56% en 1990 a 29% en 1997. Cabe señalar, sin embargo, que hoy el Tesoro cuenta con depósitos en moneda extranjera equivalentes a casi 6% del PBI y, por lo tanto, el endeudamiento neto del sector público equivale al 22% del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



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



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



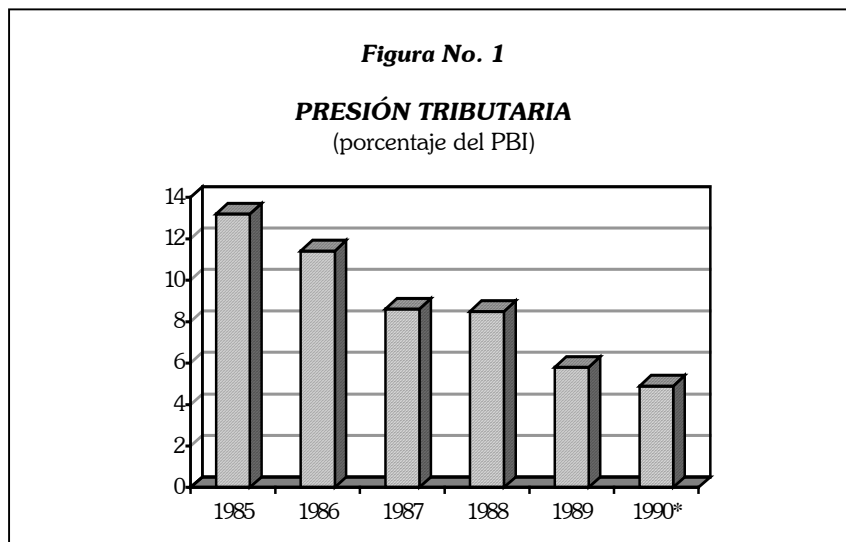
Finalmente, el peso del servicio pagado como proporción de las exportaciones es hoy aproximadamente la mitad del que existía en 1980, con pleno cumplimiento de las obligaciones de deuda externa, en contraste con la situación existente en el período de la moratoria de deuda, en el cual debido al deterioro fiscal y la posición de reservas negativa se pagó el equivalente al 6% de las exportaciones, por debajo del objetivo de la propia moratoria, y con una enorme acumulación de atrasos.

5. El ancla fiscal: la reforma tributaria

Jorge Baca

1. Antecedentes

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



En 1989 y durante la primera mitad de 1990, la economía peruana presentó una elevada tasa de inflación que llegó a niveles superiores a los 7,000% anualizados y una severa reducción del nivel de producción que se reflejó en la caída del PBI per cápita en 1990 a niveles similares a los registrados en 1960. Estos resultados fueron consecuencia de los serios desequilibrios de la economía peruana en este período, tanto en la balanza de pagos como en las finanzas públicas, a lo cual se sumó un total descontrol del manejo de los agregados monetarios.

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

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

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

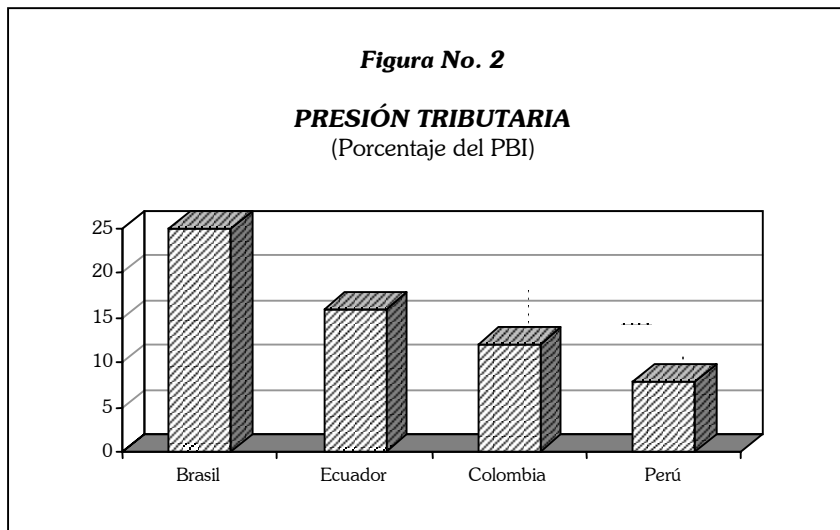
El bajo nivel de recaudación, entre otras razones, era consecuencia del gran número de exoneraciones y regímenes de excepción que, aunado al gran número de tributos, generó el colapso del sistema tributario. El número de tributos era superior al centenar si se toman en cuenta las diversas categorías,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

Por otro lado, tanto Aduanas como la Administración Tributaria carecían de los más elementales recursos para llevar a cabo la recaudación o desarrollar el proceso de fiscalización. El personal de ambas instituciones estaba totalmente desmoralizado, tanto por los ínfimos niveles salariales

como por la ausencia de un claro liderazgo en materia de política tributaria. La evasión tributaria era un hecho aceptado y la corrupción, un fenómeno generalizado.

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

En la Figura No. 2 podemos observar que en 1990, mientras que Brasil tenía una presión tributaria de 25%, Ecuador 16% y Colombia 12%, el Perú apenas llegaba al 7.9%, la cual llegó a su punto más bajo en el segundo trimestre de 1990 con 4.9% del PBI. Por otro lado, si se realiza la comparación tomando en cuenta el ingreso per cápita, en 1990 el Perú tenía un ingreso de US\$1,074, nivel comparable con el de Colombia y Ecuador. No obstante, en este mismo año, la recaudación per cápita de Colombia y Ecuador se encontraba alrededor de US\$157, mientras que en el Perú no llegaba al 54% de este nivel, es decir, US\$70.



En este contexto, en los últimos meses de 1990, las autoridades estaban convencidas de que la única forma de consolidar el proceso de estabi-

lización iniciado en agosto de 1990 era a través de una radical reforma del sistema tributario, que abarcara tanto la política tributaria como su administración.

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

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

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

2. El proceso de reforma de la política tributaria

2.1 La reforma tributaria de 1991-1992

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

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

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

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

nal, las de zonas francas y de tratamiento especial, y las operaciones de arrendamiento financiero.

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

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

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

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

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

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

Respecto al Impuesto a la Renta, se introdujo un conjunto de modificaciones tanto para las personas jurídicas como para las personas naturales. En el caso de las personas jurídicas, a través de las facultades otorgadas por el Congreso, se redujo la tasa impositiva de 35 a 30 por ciento, y fueron derogadas todas las exoneraciones, salvo para empresas industriales en frontera y selva, zonas francas y zonas de tratamiento especial. Adicionalmente se procuró que el sistema de recaudación mensual (pago a

cuenta) guardara una mayor relación con el ingreso devengado en el mes. Para este fin se introdujo el pago a cuenta en función del 2 por ciento de los ingresos brutos mensuales.

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

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

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

Asimismo, como parte de las medidas de la reforma, se homogeneizaron los regímenes tributarios de los impuestos a las exportaciones, que anteriormente consistían en un sistema particular para cada tipo de exportación. Respecto a los documentos valorados, se eliminó el Certificado de Reintegro Tributario a la Exportación No Tradicional (CERTEX).

2.2 Tributos derogados

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

2.2.1 A los ingresos

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

2.2.2 Al patrimonio

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

2.2.3 A la importación

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

2.2.4 A la exportación

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

2.2.5 A la producción y consumo

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

2.2.6 Tributos destinados

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

- Impuesto a las apuestas de carreras de caballos.
- Licencia municipal de funcionamiento (1980 al 1990).
- Licencia municipal de funcionamiento 1991.
- Licencia municipal de funcionamiento (1992-1993).

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

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

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

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

2.3 La reforma tributaria de 1994-1995

Pese a los éxitos de la reforma tributaria de 1991-1992, la necesidad de continuar incrementando los ingresos fiscales y llegar a mayores niveles de presión tributaria, similares a las de otros países de la región, se planteó

la necesidad de una segunda reforma tributaria cuyo objetivo fuera lograr un sistema tributario más simple, eficiente y permanente.

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

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

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

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

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

Adicionalmente, los datos mostraban que más del 36% de los formularios presentados en 1993 no consignaban pago alguno y 17% de los mismos imputaron un pago promedio de 5.6 soles. Es decir que más del 50% de los formularios presentados tenían un pago inferior a los 2 soles. En junio de 1990, 700 contribuyentes representaban el 90% de la recaudación. En octubre de 1993, 2,284 contribuyentes representaban el 68.6% de la recaudación. Era evidente que si bien se habían logrado significativos avances en relación a 1990, aún había mucho camino por recorrer.

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

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

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

2.3.1 El Régimen Único Simplificado (RUS)

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

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

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

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

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

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

En particular, el comportamiento elusivo de los contribuyentes de este régimen se ha traducido en un efecto de “enanismo fiscal” que consiste en simular menos ventas y maximizar sus compras con el propósito de ubicarse en la categoría mínima y pagar el menor impuesto posible en este régimen. Así, se observa que más del 90% de los pagos efectuados corres-

ponde a la categoría mínima de este régimen. Como consecuencia se han realizado modificaciones a este régimen para superar estas deficiencias.

2.3.2 Impuesto General a las Ventas (IGV)

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

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

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

- Se eliminó el régimen simplificado para el IGV.
- Se mantuvo el beneficio de exoneración del IGV para la región de selva y frontera, pero se creó la obligación de que los bienes que se importaran en virtud del convenio Peruano Colombiano ingresaran al país por los puertos o aeropuertos con aduanas habilitadas de la región.
- Se prorrogaron las exoneraciones comprendidas en los apéndices I y II y se dieron facultades al Ejecutivo para modificar mediante Decreto Supremo los bienes y servicios comprendidos en dichos apéndices.
- Se eliminaron las exoneraciones a los espectáculos públicos no deportivos y a los servicios de producción y fabricación de bienes cuya venta o importación estuviera exonerada del IGV.
- Se eliminaron las exoneraciones a los contratos de construcción, cuyo financiamiento se efectuara con recursos del Tesoro Público.
- Se eliminó la inafectación a las ventas de oro del productor minero.

- Se modificó la aplicación del impuesto en cuanto al origen de la obligación tributaria, unificándose el criterio a lo devengado y no a lo percibido. Esta medida motivó la modificación de la base gravable de los servicios de energía eléctrica, agua y desagüe, servicio telefónico, telex y telegrafía.
- Se eliminó el monto mínimo no afecto al IGV.

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

2.3.3 Impuesto Selectivo al Consumo (ISC)

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

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

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

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

La reforma también contempló la eliminación de la exoneración del ISC al consumo de petróleo residual 6 producido por las empresas de la

industria petroquímica del Estado y la posibilidad de pago del ISC, con documentos cancelatorios del Tesoro Público, las adquisiciones de combustible efectuadas por las Fuerzas Armadas y Policiales.

2.3.4 Impuesto a la Renta (IR)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro No. 1

ESTRUCTURA DE TASAS

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

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

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

y otro Régimen Simplificado. En ambos casos para personas jurídicas se efectúan pagos a cuenta mensuales y un pago anual de regularización.

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

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

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

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

Respecto a los sistemas B y C, ambos tienen en común, por un lado, el hecho de ser simples, y de efectuar y verificar y, de otro lado, el hecho de que parten de presunciones aproximadas del impuesto que se generará en el ejercicio. La exactitud de la presunción resultará de comparar el total de los pagos a cuenta con el impuesto anual o, en otros términos, qué tan pequeño es el pago por regularización respecto al impuesto anual.

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

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

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

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

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

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

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

Finalmente, la reforma eliminó el Impuesto al Patrimonio Empresarial – IPE- y mantuvo el Impuesto Mínimo a la Renta. La eliminación del IPE se fundamentó en que este impuesto incentivaba el endeudamiento de las empresas como mecanismo de elusión al pago de sus impuestos. Adicionalmente, la vigencia de un impuesto como el IPE, con reducida participación en la recaudación y de complicada administración, no era recomendable dado que era utilizado para reducir la base imponible del impuesto a la renta.

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

2.3.5 Modificación del Código Tributario

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

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

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

2.4 La reforma tributaria de 1997-1998

Las reformas de 1991 y 1994 significaron extraordinarios avances en la simplificación de la estructura tributaria del país. El número de impuestos, exoneraciones y regímenes especiales fue reducido drásticamente, con lo cual se facilitó la labor de la administración tributaria. Sin embargo, a

finés de 1996, se observó un estancamiento en los niveles de recaudación de los principales impuestos: renta e IGV.

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

En este contexto, se optó por una política tributaria que priorizara el aumento de la recaudación de los principales impuestos sin recurrir a la elevación de sus tasas y, al mismo tiempo, la reducción o eliminación de impuestos que afectaran a la productividad de las empresas pero salvaguardando el equilibrio fiscal, es decir, manteniendo el nivel de ingresos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En lo referente al aumento de la liquidez y la disminución de la carga impositiva de las empresas, además de la disminución progresiva del FONAVI hasta su extinción, la reforma contempló una serie de medidas que incluyeron la reducción de la tasa del impuesto mínimo a la renta, el cual fue sustituido por un impuesto con características similares denomi-

nado Impuesto Extraordinario a los Activos Netos (IEAN). Este impuesto se redujo de su tasa inicial de 2% a la tasa actual de sólo 0.2%.

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

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

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

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

3. La reforma de la administración tributaria

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.1.1 El logro de la autonomía

El gobierno que asumió funciones en julio de 1990 decidió corregir las distorsiones económicas que enfrentaba el país; para ello, asignó un rol prioritario a la reducción del déficit fiscal a través del aumento de los ingresos. Para lograr este objetivo se reconoció como fundamental la implementación

de una reforma tributaria. En este contexto, en marzo de 1991, se puso en marcha el proceso de reforma de la administración tributaria, con el reconocimiento por parte del gobierno de la necesidad de una autonomía efectiva en la gestión y toma de decisiones de la SUNAT.

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

3.1.2 Ingresos propios

La Ley 24829 autorizó a la SUNAT los siguientes ingresos:

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

3.1.3 Nueva estructura orgánica

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

3.1.4 Recursos humanos

La nueva administración de la SUNAT elaboró un plan detallado de reformas, que buscaba el incremento de la recaudación y la ampliación de

la base tributaria, a través de la simplificación del sistema tributario existente y el aumento de las acciones de fiscalización. Se diagnosticó, sin embargo, que el éxito del plan requería de una previa reorganización institucional, que pasaba por un cambio radical en la política de recursos humanos.

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

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

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

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

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

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

3.2.1 Implementación de sistemas básicos

La nueva administración optó por priorizar la automatización a través de módulos descentralizados, en lugar de centralizar la información en un ordenador de grandes dimensiones; esta opción presentaba la ventaja de permitir el desarrollo a través de una “arquitectura abierta”.

i. Establecimiento del Registro Único de Contribuyentes (RUC)

Antes de la reforma no se contaba con un directorio de contribuyentes actualizado; el padrón existente contenía 5,062,000 libretas tributarias, documento que se había convertido en un documento de identidad. La nueva administración de la SUNAT decidió implementar, en setiembre de 1992 (Decreto Ley N° 25734), un nuevo sistema que sólo permitiera la inscripción de aquellos sujetos alcanzados realmente por las normas tributarias. El nuevo sistema de Registro Único de Contribuyentes -RUC comenzó a funcionar desde la segunda mitad de 1993.

El RUC reúne tres características fundamentales: unicidad, suficiencia y dinamismo. Es único en el sentido de que incluye la totalidad de los sujetos que resulten contribuyentes de acuerdo con la legislación tributaria. Es suficiente porque contiene los datos generales necesarios para identificar al contribuyente y a sus representantes legales, el tipo de actividad económica que realiza y los tributos a los que está afecto. Finalmente, el RUC es dinámico puesto que se actualiza permanentemente, tanto por acción del propio contribuyente como por las acciones que genere la propia administración.

ii. Establecimiento del nuevo reglamento de Comprobantes de Pago (CP)

Si bien ya existía una norma que regulaba el otorgamiento de comprobantes de pago (D.S. 182-89-EF), ésta sólo se limitaba a señalar los datos mínimos que debía consignarse en ellos. Además, la administración realmente no ejercía un control sobre los mismos, pues se limitaba a tomar conocimiento posterior de los hechos, mediante las declaraciones juradas que presentaban los contribuyentes.

A través del Decreto Ley N° 25632, de julio de 1992, se dispuso establecer un nuevo régimen de emisión de Comprobantes de Pago (facturas, notas de venta, recibos por honorarios profesionales, tickets o boletos emitidos por máquinas registradoras, liquidaciones de compra, etc.), el cual fue reglamentado por Resolución de Superintendencia N° 067-93 EF/SUNAT. El sistema permite contar con unicidad en la utilización de los comprobantes de pago para cada tipo de transacción del IGV (venta final o venta intermedia) o de la prestación de servicios profesionales. Adicionalmente, el sistema es obligatorio en cuanto a la emisión del comprobante y la autorización de impresión.

iii. Sistemas de recaudación

Antes de la reforma, tareas propias de la administración, tales como el sistema de recaudación, el fraccionamiento de tributos, la cobranza coactiva, eran desarrolladas por organismos ajenos a la misma, por ejemplo el Banco de la Nación. La nueva administración optó por la instalación de dos sistemas de recaudación, los mismos que fueron establecidos en función de la importancia fiscal de los contribuyentes:

- Sistema de Recaudación de Principales Contribuyentes (PRICOS)
- Sistema de Recaudación para Medianos y Pequeños Contribuyentes (MEPECOS), a través de la red bancaria

La principal diferencia entre estos dos sistemas radica en lo siguiente: en el sistema PRICOS, la captura y procesamiento de datos declarados se hace en línea (tiempo real), con lo cual es posible contar con información validada en el momento; en la Red Bancaria, en cambio, la captura y procesamiento se hace en *batch* o por lotes, lo cual significa que la información no está disponible en el momento, pues primero tiene ser que centralizada y procesada antes de poder ser utilizada.

- Sistema de Control de los Principales Contribuyentes

Se ha desarrollado el Sistema SIRAT, que controla tanto a los Principales Contribuyentes Nacionales como a los PRICOS de cada dependencia descentralizada de la SUNAT. Este sistema garantiza la calidad de la información desde el momento en que es capturada, verificada y reliquidada en línea; se hace un control de saldos deudores y de infracciones, se

corre un proceso de omisos a la presentación al final de los días de vencimiento.

Los principales contribuyentes utilizan el mismo sistema de Registro (RUC) y de Comprobantes de Pago implementado en los Medianos y Pequeños Contribuyentes en el nivel nacional. Así también existe un control de valores (Órdenes de Pago, Resoluciones de Determinación, Resoluciones de Multa), el cual permite la oportuna emisión y control de los mismos en sus diferentes etapas administrativas.

- Sistema de Control de los Medianos y Pequeños Contribuyentes: red bancaria

Hasta el mes de febrero de 1992, la tarea de recepción de pagos directos de tributos que realizaban los contribuyentes sólo podía ser delegada a la banca comercial por el Banco de la Nación. En dicho mes se dispuso que la SUNAT pudiera suscribir convenios con entidades del sistema financiero nacional, lo cual permitió que esta administración tributaria comenzara a desarrollar un nuevo sistema de recaudación con la participación de la red bancaria.

En la actualidad, los Medianos y Pequeños Contribuyentes cuentan con un sistema de captura de Declaraciones y Pagos a través de la red bancaria, el cual realiza validaciones iniciales al momento de la captura y otras en *batch*; luego se hace un proceso de depuración teniéndose previsto un sistema de corrección y de modificación de datos.

3.2.2 Generación de riesgo

El plan estratégico de la nueva administración preveía la realización de auditorías rápidas, de corto plazo, orientadas a fiscalizar un gran número de contribuyentes, para que la comunidad percibiera que la SUNAT ejercía su función de control y que el riesgo de ser sancionado comenzaba a aumentar peligrosamente. Se buscaba que los contribuyentes mostraran un mejor cumplimiento tributario y que, consecuentemente, se produjera un incremento de la recaudación.

Se diseñó así un conjunto de operativos de fiscalización masiva, denominados "primaveras", en las zonas de venta ambulatoria más conocidas de la capital. El objeto de primavera I, operativo ejecutado en el mercado Mesa Redonda, fue dejar un mensaje claro respecto al fin de la impunidad del contrabando. El propósito de Primavera II, operativo en los mercados Polvos Azules y Polvos Rosados, fue pedagógico, pues se trató

de que los ambulantes se incorporaran al sector que tributa a través del régimen simplificado (RUS). En el operativo Primavera III, en el Jr. Gamarra, la SUNAT buscó, a través del control de la facturación y el pago del IGV, mejorar la presión tributaria en el corto plazo.

Adicionalmente a este instrumento masivo se diseñó un programa de cruce de información (Confrontación de Operaciones Autodeclaradas - COA), el cual permite seleccionar los principales compradores del país, a los cuales se les solicita el detalle de sus compras; de esta forma se identifica a cada uno de sus proveedores y las operaciones realizadas con ellos. Esta información se organiza informáticamente por proveedor y, para cada uno de ellos, se determina un nivel estimado de ventas. Esta información es contrastada con la que el proveedor presentó a la SUNAT; así es posible detectar estos agentes económicos, ventas omitidas o, en el caso de los informantes o compradores, adquisiciones no sustentadas. Este esquema se basa en un amplio programa informático de cruce de información que permite su aplicación con un alcance significativo en el nivel de las transacciones sujetas al impuesto al valor agregado. El sistema se está aplicando en la SUNAT desde 1993.

3.2.3 Mejora en el servicio y atención al contribuyente y desarrollo de conciencia tributaria

Con el propósito de atender al contribuyente se implementó un esquema de atención personalizado para los principales contribuyentes; para el resto se acondicionaron locales especiales y se preparó personal adecuado con el fin de atender trámites de registro y comprobantes de pago y consultas de los contribuyentes. Así, se generaron Plazas SUNAT en todo el territorio nacional.

La nueva administración también se preocupó especialmente de generar una nueva actitud en el contribuyente, para lo cual se buscó que el acto de tributar fuera institucionalizado como un valor que forma parte de la cultura del país. En tal sentido, además de las campañas publicitarias, la administración tributaria coordinó con el Ministerio de Educación la implementación en las escuelas del programa "Tributación en la escuela", cuyo propósito era difundir los temas tributarios entre los alumnos del nivel secundario. Asimismo, desde la segunda mitad de 1994, se puso en marcha un novedoso concurso de comprobantes de pago entre los colegios del país, que consiste en recolectar la mayor cantidad posible de comprobantes de pago. La SUNAT busca crear, en los niños y jóvenes, el hábito de

exigir comprobantes de pago, así como inducir a los padres a que los soliciten cuando realizan sus compras.

Asimismo, se han implementado las SUNATHONES, que son maratones de información, educación y orientación, dirigidas al público en general, donde se muestra, de la manera más amena posible, el sentido de la tributación y el aporte que constituye para la sociedad.

3.3 La reforma de la administración tributaria en el período 1997-1998

El mes de febrero de 1997 marcó un cambio sustancial en una institución que, si bien se había convertido en una de las más eficaces y eficientes del país, requería de importantes ajustes que la actualizaran con respecto a los cambios internacionales más recientes ocurridos tanto en la organización del trabajo como en el desarrollo tecnológico.

Luego de un diagnóstico concienzudo, la nueva administración de la SUNAT decidió implementar medidas correctivas en ambos aspectos, las mismas que sirvieron de base para la aplicación de nuevas estrategias en el campo de la recaudación y de la fiscalización.

3.3.1 Reorganización del trabajo

El diagnóstico realizado sobre el tema de recursos humanos y organización del trabajo determinó que la implementación de ajustes, no sólo en la estructura orgánica de la institución, sino también en las funciones y el adecuado dimensionamiento de ésta, era una necesidad impostergable. Al respecto, las cifras eran bastante elocuentes.

Al iniciarse la reforma de la SUNAT durante 1990-1991, el personal se redujo a 800 personas, de los 3,150 que trabajaban en la época de la DGC. Al incorporarse la nueva administración, el número de personas había superado el nivel previo a la reforma, pues se elevó a 3,800 aproximadamente.

El sobredimensionamiento del personal estaba conduciendo no sólo a una pérdida de eficacia en el accionar de la institución, sino también a una menor eficiencia, ya que las inacciones se hacían cada vez a un mayor costo administrativo. De haber continuado con esa tendencia, el 2% de la recaudación que le correspondía a la SUNAT por recaudar y administrar impuestos no habría sido suficiente ni para cubrir el costo de la planilla. Se partió de la premisa de que, si la institución no contaba con remuneraciones que estuvieran, por lo menos, en el nivel de mercado, primero, se

irían los mejores cuadros y, segundo, comenzaría a fomentarse -nuevamente- actividades de corrupción, lo cual debía evitarse a toda costa.

Luego de una exhaustiva e imparcial evaluación del personal, la Institución tuvo que prescindir, en 1997, de los servicios de aproximadamente 800 personas. Esta medida es el resultado de un análisis que se llevó a cabo en dos niveles. En un primer nivel, se definió una nueva estructura orgánica, más dinámica, más horizontal, con menos jefaturas y, consecuentemente, menor necesidad de secretarías, conserjes y choferes. Un segundo nivel consistió en examinar las funciones de cada uno de los integrantes de esta nueva estructura, lo que dio como resultado la elaboración de un nuevo Manual de Organización y Funciones. En esta reorganización del trabajo primó el criterio de que la mayor parte de los funcionarios de la SUNAT debía cumplir funciones operativas, antes que administrativas, tendencia que había vuelto a aparecer en los últimos años.

3.3.2 Renovación tecnológica

La SUNAT era reconocida, entre sus similares de la región, como una de las instituciones mejor dotadas en el aspecto tecnológico. Sin embargo, una serie de variables habían limitado que esta capacidad se potenciara aun más. Así, por ejemplo, el lógico deseo de hacer bien las cosas en varios campos a la vez había dejado de lado la necesidad urgente de priorizar objetivos, sobre todo en una institución que trabaja con recursos escasos.

En materia de inversión informática, la nueva administración tomó acciones que han permitido duplicar la capacidad de procesamiento de información en términos de memoria, velocidad y equipamiento, lo que está redundando en una mejora sustancial tanto en la eficacia de la administración tributaria como en las facilidades que brinda para el cumplimiento tributario.

Recientemente se ha adquirido un computador que permitirá implementar un sistema que ya utilizan las tarjetas de crédito, sobre la base del comportamiento histórico del pago de los contribuyentes, lo que permite detectar cuáles son los más propensos a evadir y, de esa forma, programar mejor la fiscalización.

De otra parte, el avance tecnológico brinda facilidades para implementar un sistema de seguridad de la información más avanzado, que protege al contribuyente frente a un posible mal uso de la información que declara. Hoy difícilmente se puede filtrar información de la SUNAT.

3.3.3 Nuevas estrategias de recaudación y fiscalización

Los cambios ejecutados en materia de organización del trabajo y renovación tecnológica se constituyeron en la base fundamental para las nuevas estrategias de recaudación y fiscalización. El trabajo se ha orientado, fundamentalmente, al objetivo de ampliar la base tributaria, pero esta vez en el sentido cualitativo del concepto; es decir, más que aumentar el número de contribuyentes, las acciones apuntan a mejorar el cumplimiento tributario de los mismos.

i. Acciones en el campo de la recaudación

La nueva administración ha insistido en la implementación de estrategias de recaudación basadas en la aplicación de un estricto principio de equidad vertical en cada uno de los segmentos de contribuyentes. En otras palabras se busca que, en cada uno de dichos segmentos, se pague impuestos de acuerdo con su verdadera capacidad contributiva.

Los contribuyentes registrados en la SUNAT pueden ser clasificados, de acuerdo con su importancia fiscal, en Principales Contribuyentes (PRICOS), Medianos y Pequeños Contribuyentes (MEPECOS), los del Régimen Especial (RER), los del Régimen Único Simplificado (RUS), y los de cuarta categoría (independientes). Bajo el principio de la equidad horizontal, la principal preocupación de la administración tributaria se había estado centrando, en la práctica, en lograr que pague más el segmento de mayores ingresos; se había descuidado, sin embargo, los niveles de cumplimiento y capacidad de pago al interior de cada uno de estos segmentos. En tal sentido, la nueva administración ha implementado medidas adaptadas a las características tributarias de cada segmento de contribuyentes.

PRICOS-remotos

Los Principales Contribuyentes-PRICOS se clasifican en nacionales y regionales, y han estado explicando el 85% de la recaudación de la SUNAT. A fines de 1997, los PRICOS nacionales eran cerca de 2,000; estos contribuyentes efectúan sus pagos en la sede central de la SUNAT en Lima; en tanto que los PRICOS regionales en el resto del país -cerca de 9,000 a la misma fecha- realizan sus pagos en las correspondientes Intendencias Regionales de la SUNAT. En el caso de los PRICOS, como ya se ha señalado, la Administración Tributaria conoce en todo momento su

comportamiento y grado de cumplimiento tributario debido al control en línea o tiempo real del que son sujetos.

El objetivo del sistema PRICO-remoto fue aumentar de 11,000 a 19,000 los contribuyentes considerados como PRICOS, mediante la incorporación de aquellos contribuyentes de mayor importancia fiscal que antes eran considerados como MEPECOS. De esta manera, la administración tributaria ejerce un mejor control sobre los nuevos PRICOS, a la vez que les facilita el cumplimiento tributario. Para llevar a cabo este esquema se ha ampliado y mejorado el equipamiento informático, se está utilizando medios de comunicación o transferencia modernos, y se han habilitado locales del Banco de la Nación para descentralizar los lugares de pago. A inicios de 1999, el número de PRICOS llegó a cerca de 18,500 contribuyentes.

Debe precisarse que el proyecto PRICO-remoto ha permitido también extender la atención al resto de contribuyentes, por cuanto los locales son usados no sólo para la declaración-pago de los principales contribuyentes, sino también para que funcionen como Plazas SUNAT para el resto de contribuyentes. De esta manera, la inversión efectuada permite tanto la amplificación del control de la recaudación, y por tanto su incremento, como la mejora de la atención y el servicio al contribuyente.

En términos de recaudación, cabe señalar que cuando el contribuyente MEPECO pasa a la categoría de PRICO sabe que SUNAT lo va a revisar todos los días, razón por la cual cambia su comportamiento tributario. De acuerdo con análisis llevados a cabo por la administración tributaria, se ha estimado que este traslado de MEPECO a PRICO redundará en un incremento de 20% en la recaudación del nuevo PRICO. De esta manera se pasará a controlar en línea a cerca del 90% de la recaudación, 5 ó 6 puntos más sobre la recaudación así controlada hasta antes de la implementación del sistema PRICO-remoto.

Programa de Control de Omisos a la Presentación y al Pago-SIDCOT

Este programa está orientado a la segunda categoría de contribuyentes, los MEPECOS, que suman aproximadamente 330,000 (incluye 140,000 del RER). Su principal objetivo es establecer mecanismos y procedimientos de control para reducir las brechas de declaración y pago que registran estos contribuyentes.

Los MEPECOS pagan en la red bancaria del país, y la información que declaran es digitada por los bancos, y toma entre 15 y 20 días remitirla a la SUNAT. Dada la gran cantidad de contribuyentes clasificados en

esta categoría, su efectivo control resultaba una tarea difícil y prolongada en el tiempo. Desde setiembre del año 1997, sin embargo, se ha implementado el SIDCOT, programa de cómputo que realiza el chequeo automático de estos contribuyentes, con lo cual se obtiene la información de aquellos a los que habría que remitirles la notificación de una orden de pago que sería cobrada por vía coactiva o inducción telefónica.

El sistema permite, de un lado, saber quiénes son los omisos al pago y, de otro lado, conocer a todos aquellos contribuyentes que presentan diferencias entre lo declarado y lo pagado. El 16 de octubre del año 1997, la SUNAT inició, en el nivel nacional, la notificación a los omisos a la presentación y a los omisos al pago. Éstos suman algo más de 200 mil contribuyentes, el 47% de los cuales están concentrados en la capital del país. Gracias al nuevo programa se actuará con mayor rapidez sobre el incumplimiento, y, al mismo tiempo, se logrará que las deudas sean más manejables para los propios contribuyentes.

Regímenes especiales

La SUNAT cuenta con dos regímenes especiales de tributación: el RUS, que comprende 600,000 contribuyentes, y el RER con 140,000 contribuyentes. Si bien la administración tributaria siempre fue consciente de la escasa importancia fiscal del primer segmento de contribuyentes (su participación en la recaudación no alcanza el 0.5% de la recaudación total de la SUNAT), se había llegado al extremo de que, por ejemplo, el costo administrativo de recaudar el RUS estaba por encima de la comisión percibida por la SUNAT por este concepto.

La nueva administración adoptó una serie de medidas correctivas. En primer lugar, se ha actualizado la tabla del RUS. Se ha creado una categoría especial, en la cual se ha reducido a cero el impuesto por pagar para aquellos que venden los productos exonerados que aparecen en el Apéndice N° 1 de la Ley del IGV; al resto de categorías, en cambio, se les ha actualizado el monto por pagar de acuerdo con la inflación. Como consecuencia de ello, se ha pasado de un promedio de S/.7 de pagos mensuales a un promedio de S/.22 a S/.25 mensuales.

Junto con estas medidas, se han implementado cruces de información con el objeto de detectar a aquellos contribuyentes que se clasificaban en las categorías más bajas del RUS cuando en realidad, dado sus niveles de ingresos/ventas, deberían estar en las categorías superiores. Así, se ha logrado incrementar la recaudación de este segmento de contribuyentes mediante la recategorización y la detección de evasión, sin descuidar el

objetivo original de este régimen, el que consiste en crear conciencia tributaria para que, paulatinamente, se integren al sistema general de tributación.

ii. Acciones en el campo de la fiscalización

La nueva administración ha puesto el acento en las siguientes estrategias básicas de fiscalización:

Ampliación del Programa de Confrontación de Operaciones Autodeclaradas (COA)

La nueva administración está potenciando los cruces de información como instrumento central de fiscalización, concretamente mediante la mejora y ampliación del COA, que como ya mencionamos se inició en 1993.

Estos programas han evolucionado con el fin de contrarrestar los nuevos medios empleados por los contribuyentes para eludir su alcance. Así, en 1997, se implementó un COA distinto a los anteriores porque, entre otras cosas, cambió la periodicidad anual por la semestral, con el fin de ganar eficacia. Ello ha permitido detectar las irregularidades en un tiempo más corto, lo que facilita la labor de cobranza, puesto que los niveles de evasión no son tan altos y pueden ser afrontados por los contribuyentes.

Asimismo, una innovación adicional del COA consiste en que las entidades del Estado están obligadas a informar a la SUNAT acerca de sus proveedores. Luego de las coordinaciones llevadas a cabo al más alto nivel del gobierno, el programa se está implementando desde fines de 1998, y en una primera etapa involucrará a cerca de 500 entidades estatales. Las compras del sector público equivalen al 30% de las ventas que declaran las empresas privadas. Ello nos da una idea cercana de la amplitud que ha cobrado el COA.

Fiscalización sectorial

Bajo la nueva administración tributaria, la fiscalización sectorial se ha constituido en el otro pilar de la fiscalización. Consiste en realizar un seguimiento y verificación de las transacciones económicas que llevan a cabo las empresas de un determinado sector en las distintas etapas del proceso productivo. Durante 1997, este programa se ha aplicado en el

sector textil, que era uno de los sectores en los cuales se había detectado los mayores niveles de evasión. Ha sido fiscalizado en un 60%, desde el punto inicial de producción de la mota de algodón, pasando por los acopiadores, desmotadoras, transportistas e hilanderías. Se ha detectado los movimientos de las principales materias primas y, sobre la base de esta información, se ha determinado qué empresas están evadiendo. La construcción y la pesca serán los próximos sectores donde se llevará a cabo este tipo de fiscalizaciones.

4. Los resultados obtenidos

A lo largo de estos años, la SUNAT se ha ido convirtiendo en una institución modelo del sector público, con una gestión que ha contado con la aprobación de los distintos sectores de la sociedad. Se ha logrado incrementar la recaudación, ampliar la base tributaria, reducir los niveles de evasión y generar un primer nivel de conciencia tributaria. Para ello se han aplicado procedimientos y sistemas eficientes, se ha hecho uso de tecnología de alto nivel y se ha racionalizado tanto la estructura organizativa como la asignación de recursos cuando ha sido necesario. Así, es posible afirmar que en la SUNAT los procesos de modernización han sido aplicados exitosamente. Las bases para ello se generaron en la primera etapa de la administración y actualmente se persigue el mismo objetivo, para lo cual se utiliza las mejores y más modernas técnicas disponibles. Consideramos sin embargo que este desarrollo difícilmente tiene una meta establecida. Las administraciones tributarias tienen el reto de perfeccionarse permanentemente y, por lo tanto, continuar con los esfuerzos de mejorar e innovarse; éste es también el reto de la SUNAT.

A continuación se presentan algunos indicadores que permiten cuantificar los resultados alcanzados:

4.1 Incremento de la recaudación

A partir del primer semestre de 1991, se inició la recuperación de los niveles reales de recaudación tributaria, lo cual se reflejó en el importante incremento observado en la presión tributaria, que pasó de niveles de 9.6% en 1990 a 14.2 % en 1996. Entre estos mismos años, la recaudación tributaria aumentó, en montos reales, de S/. 12,461 millones a S/. 22,404 millones, con lo cual prácticamente se duplicó.

La recaudación real tuvo resultados importantes durante los mismos periodos. Así, en el período 1991-1993, que se caracterizó por presentar crecimientos moderados basados principalmente en la reforma tributaria del año 1991, se alcanzó un crecimiento de 10.5% en el año 1991, el mayor del período. Luego durante los años 1994 y 1995, los crecimientos reales fueron mayores: 25.4% y 15.0%, respectivamente. Estos últimos guardaron relación directa con la implantación de los sistemas de recaudación por parte de la administración tributaria entre los años 1993 y 1994, la reducción de los niveles de evasión debido a la presencia de la administración tributaria, y los niveles de crecimiento sostenido que mostraba la actividad económica (ver anexo No. 2).

En el caso de la presión tributaria, se observa el mismo patrón, pues se observa un comportamiento positivo desde la reforma de 1991. Así, de niveles de 9.6 en 1991 se han alcanzado, a la fecha, niveles cercanos al 14% desde 1996. Cabe destacar que estos niveles demuestran un esfuerzo importante de la administración tributaria, no obstante las continuas reducciones de impuestos que se han llevado a cabo en los últimos años (ver Anexo No. 2).

Un aspecto que vale la pena resaltar, y que ha sido un hecho importante de los procesos de reforma, es la modificación de la estructura de impuestos, la cual dejó de depender de los impuestos selectivos. Remontándonos a inicios de la década de los noventa, se puede apreciar que en 1990 los impuestos selectivos (ISC) representaban cerca del 40%, mientras que el IGV y el impuesto a la renta representaban sólo el 14% y el 6%, respectivamente. Hoy esta situación ha cambiado drásticamente: en 1998 el ISC representó menos del 15% mientras que el IGV y el Impuesto a la Renta han pasado a un nivel de 45% y 23% respectivamente; es decir, más de un tercio de la recaudación se concentra en estos impuestos (ver Anexo No. 3).

4.2 Ampliación de la base tributaria

Una de las principales preocupaciones de la Administración Tributaria ha consistido en la ampliación de la base tributaria. Hacia el mes de diciembre de 1998, el número de contribuyentes que presentaban declaración mensual se había incrementado en 177%, con respecto al mes de julio de 1993 (fecha de implementación del Sistema RUC), con lo cual aumentaron de 580 mil a 631 mil. En este mismo período, los contribuyentes que efectúan pagos se incrementaron de 143 mil a 426 mil, lo que significaba un crecimiento de 197%.

Asimismo, la administración tributaria se ha preocupado por mantener depurado el padrón de contribuyentes con el fin de mejorar la eficiencia en el control tributario. Para ello se instaló el proceso informático a través del cual se depura en forma permanente el padrón de contribuyentes inscritos; en él se mantienen sólo a aquellos que ejercen actividad económica y que por lo tanto tienen obligaciones tributarias. Utilizando el proceso mencionado se efectuó una primera baja en el mes de setiembre de 1998, a partir del cual el proceso se realiza mensualmente; en 1998 se dio de baja a cerca de 250,000 contribuyentes.

4.3 Combate a la evasión tributaria

Las acciones de fiscalización de la SUNAT se basaron en la creación de riesgo a través de estrategias de control de la evasión en el pago de impuestos y la detección de formas de elusión tributaria. En tal sentido, se ha valido del COA iniciado en 1993. El COA ha sido para la SUNAT una valiosa herramienta de verificación de las compras y ventas de los grandes contribuyentes, pues permite detectar omisiones al comparar las compras de unas empresas con la información declarada como ventas por sus proveedores.

El programa se está aplicando desde 1993 con resultados muy favorables. En 1993 se solicitó información a 600 principales contribuyentes, los cuales brindaron información de 59,000 proveedores. En 1998, el COA se extendió a 2,500 empresas informantes que presentaron información de 140 mil contribuyentes.

Adicionalmente, se han aplicado otros programas de cruce de información que permitieron detectar el incremento indebido en el monto de los gastos producto de compras destinadas al consumo familiar, subvaluación significativa de ventas, entre otros casos.

4.4 Fortalecimiento de la atención al contribuyente

Una de las principales preocupaciones de la SUNAT ha consistido en generar los mecanismos que permitan ofrecer un eficiente servicio a los contribuyentes. En ese sentido se brinda atención descentralizada a los contribuyentes en lugares especialmente adecuados para tal fin, denominados Plazas SUNAT. Esta experiencia fue replicada en el nivel nacional. Como ya se mencionó, en el caso de Lima, el programa PRICO-remoto ha permitido contar con 5 Plazas SUNAT, mientras que hasta mediados de 1997 sólo se contaba con una Plaza.

Otro punto importante ha sido la implementación en Lima del Sistema de Respuesta Automática SUNAT CONTESTA. Se trata de un sistema pregrabado que tiene por finalidad proporcionar a los contribuyentes información tributaria cuando realizan una llamada a la Central Telefónica de Orientación. Además, si el contribuyente así lo desea puede solicitar el envío de la información por fax.

5. Las tareas pendientes

5.1 Tareas pendientes en política tributaria

A pesar de los significativos resultados obtenidos por la administración tributaria en los últimos ocho años, los niveles de presión tributaria aún se encuentran por debajo de los niveles aceptables en el contexto internacional. Esta situación se agrava aun más cuando se ha establecido por ley que a finales del 2000 se eliminará definitivamente el ex FONAVI, ahora denominado Impuesto Extraordinario de Solidaridad.

Ante esta situación es necesario analizar cómo el gobierno va a reemplazar esta fuente de ingreso cercana al 1% del PBI, puesto que las necesidades de recursos para obras sociales no pueden ser desatendidas en estos niveles de magnitud.

En un contexto de crisis internacional y recesión interna y sobre todo en un año pre-electoral, la posibilidad de incrementar las tasas del impuesto a la renta, el ISC o la tasa del IGV no es viable políticamente. Por otro lado, la posibilidad de crear un nuevo impuesto -si bien es una opción que no se debe descartar- también tendría su costo político.

Dadas estas restricciones y tomando en cuenta que las negociaciones con el FMI estarán centradas en la necesidad de generar nuevos ingresos para equilibrar las cuentas fiscales, sobre todo si se considera que la percepción del FMI es que el país aún necesita mantener un nivel de gasto fiscal para atender las demandas de infraestructura y gasto social que nuestra realidad exige, será necesario plantear formas imaginativas de asegurar nuevos ingresos.

Incluso partiendo de la premisa de que las negociaciones con el FMI llegaran a un acuerdo sobre el nivel de déficit global para el año 1999, dicho acuerdo difícilmente incluirá un nuevo incremento del déficit para el año 2000. Lo más probable es que en el acuerdo se incluya una progresiva reducción del déficit global a partir del año 2000. En este escenario la

necesidad de encontrar resultados de política tributaria que aseguren el nivel de ingresos se convierte en primera prioridad.

En este contexto, y sobre la base de la experiencia internacional, los niveles de recaudación de los principales impuestos del país aún están por debajo de los estándares internacionales; por lo tanto, un análisis profundo de las causas de este fenómeno podría dar la respuesta a lo que se debe plantear como política tributaria para el próximo quinquenio.

La presión tributaria en el país ha evolucionado en los últimos años de la siguiente manera:

Cuadro No. 2

EVOLUCIÓN DE LA PRESIÓN TRIBUTARIA

Año	1995	1996	1997	1998
Presión tributaria	14.1	14.2	14.1	13.8

Si estimamos que el PBI está sobrevaluado en un 8%, entonces la presión tributaria estaría bordeando el 15%. Este valor es bajo para los niveles de presión tributaria de países vecinos o países europeos y/o industrializados.

Si bien el nivel de presión tributaria en el Perú es aún bajo en relación a otros países, también es cierto que el país necesita de un incentivo a la inversión y aumentar la competitividad de las empresas con el fin de generar más empleo y, de esta forma, disminuir la tasa de desocupación, el principal problema de la economía peruana. En este contexto, se requiere, por un lado, que el gobierno ajuste sus gastos a lo estrictamente necesario, es decir, a las actividades que por su naturaleza le competen: educación, salud, seguridad interna y externa, y servicio de la deuda externa. Lo anterior significa una modernización del aparato estatal para cumplir eficientemente este papel. Se estima que la modernización del aparato estatal (ver su análisis en otras secciones de este trabajo) significa una necesidad de ingresos equivalente al 15% del PBI (después de descontar el efecto de la sobrevaluación del PBI), por todo concepto, para equilibrar la caja fiscal. Por lo tanto, la recaudación debe estar encaminada a obtener 15% del PBI como presión tributaria de mediano plazo.

Ahora bien, la presión tributaria de 15% debería obtenerse sobre la base de un sistema tributario simple, eficiente y equitativo que esté orien-

tado a fomentar la generación de empleo, a mejorar la competitividad de las empresas y, sobre todo, a no crear distorsiones en el aparato productivo.

Un sistema tributario simple debe estar basado en el menor número de impuestos. En nuestro caso se plantea que debe estar basado en los siguientes impuestos: impuesto a la renta, impuesto general a las ventas, impuesto selectivo al consumo e impuesto a las importaciones. Estos deberían de ser los únicos impuestos existentes y, a su vez, contar con estructuras simples y de fácil fiscalización. Para ello se propone una serie de simplificaciones a sus regímenes y, sobre todo, la eliminación de las exoneraciones existentes. El año 2000 sería un año muy apropiado para hacer estas modificaciones, dado que en esa fecha se vencen una serie de exoneraciones vigentes para cada uno de los regímenes considerados.

Antes de detallar la propuesta de simplificación y racionalización tributaria, a continuación se presenta una tabla en la que se muestran los valores de los impuestos existentes como porcentaje del PBI, su equivalencia tomando en cuenta la sobrevaluación del PBI, y los nuevos valores que se estima deberían ser los objetivos de una reforma tributaria que tenga como propósito la simplificación y racionalización de los impuestos existentes.

Cuadro No. 3

ESTRUCTURA TRIBUTARIA
(porcentaje del PBI)

Impuesto	% del PBI actual	% del PBI corregido	% del PBI deseado
Impuesto a la Renta	3.2	3.5	3.5
IGV	5.8	6.2	9.0
ISC	1.8	1.9	1.5
Aranceles	1.3	1.4	1.0
Documentos Valorados	-0.9	-1.0	-1.0
IES (Ex FONAVI)	0.6	0.7	0.0
Otros	2.0	2.2	1.0
TOTAL	13.8	14.9	15%

El objetivo de la reforma tributaria, como se observa en la tabla anterior, es eliminar los impuestos que gravan la generación de empleo (caso del ex FONAVI). Por otro lado, la eliminación de exoneraciones, especialmente en el sector agrícola y la selva, y el combate estricto a la evasión y elusión tributaria, permitirían elevar la recaudación del IGV de

5.8% del PBI (equivalentes a 6.2% con un PBI corregido por su sobrevalorización) a los niveles internacionales de 9.0%.

Por otro lado, si bien el impuesto a la renta permanece en los 3.5% actuales, se modificarían las tasas para las empresas: de 30% a 15% de las utilidades; pero se compensaría esta reducción con la introducción de una tasa de 15% a los dividendos y la elevación a 1% del impuesto mínimo a la renta, actualmente llamado Impuesto Extraordinario a los Activos Netos (IEAN).

El impuesto selectivo al consumo se ajustaría del 1.9% actual a 1.5%, lo que reduciría las tasas de este impuesto a las cervezas, gaseosas, licores y combustibles con el fin de fomentar la producción nacional y desincentivar el contrabando.

En lo que se refiere a los aranceles, se buscará disminuir las tasas a un nivel de 8%, con el propósito de aumentar la competitividad de la industria nacional vis-à-vis la situación de Chile. De otra parte, mantendría la política de arancel plano con el mínimo de distorsiones.

En lo que respecta a los otros impuestos, éstos serían progresivamente eliminados con el fin de simplificar la administración tributaria y concentrar sus esfuerzos en el combate a la evasión y elusión, y en el aumento de la base tributaria.

A continuación se detallan las medidas de la reforma tributaria propuesta para cada una de las categorías de impuesto consideradas.

5.1.1 Impuesto a la renta

En el caso del impuesto a la renta, los insignificantes niveles de recaudación por concepto de cuarta categoría de personas naturales es un aspecto que debe de ser retomado con urgencia. En este caso, la declaración patrimonial como medio de combatir la evasión y/o elusión en esta categoría sería fundamental. Al respecto, estudios recientes indican que, como consecuencia de la asimetría en el tratamiento tributario a los trabajadores de quinta categoría, un gran número de empleadores está contratando a funcionarios de alto nivel por el régimen de cuarta categoría, con lo cual adquiere una mayor importancia la fiscalización de la evasión y/o elusión de los contribuyentes afectos a esta categoría de impuesto. Estudios recientes indican que se podría aumentar la recaudación por este concepto en más de S/.500 millones. Con esta medida se podría compensar 40% de la pérdida de ingreso proveniente de la eliminación del ex FONAVI.

En lo que se refiere al impuesto a la renta de tercera categoría, el ingreso proveniente de este impuesto definitivamente se verá reforzado por las medidas tomadas a fines de 1998 en relación a la eliminación de los beneficios asociados a las fusiones de empresas. Se estima que el aumento de la recaudación por este concepto podría estar alrededor de los S/.300 millones en el año 2000.

Adicionalmente se propone reducir de 30% a 15% el impuesto a las utilidades, lo que se vería compensado con la introducción de un impuesto a los dividendos de 15%. Esta reducción de la tasa del impuesto a las empresas permitirá aumentar la base tributaria y reducir la evasión. Asimismo se generará un incentivo a las inversiones de las empresas en el caso de reinversiones. Esta medida permitirá igualar el tratamiento tributario de las empresas peruanas a las chilenas, lo que disminuiría la competencia fiscal entre Chile y Perú para inversionistas extranjeros, especialmente en minería.

Sin embargo, con el fin de compensar la reducción de ingresos esperada por esta medida, la propuesta plantea restituir el impuesto mínimo a la renta con una tasa de 1%. La restitución de este impuesto permitiría disminuir la evasión de las empresas a través de la modalidad del maquillaje de sus resultados contables. Adicionalmente, mejoraría el poder de fiscalización de la administración tributaria.

En resumen, con la eliminación de los incentivos a las fusiones, la implantación de la declaración patrimonial, la restitución del Impuesto Mínimo a la Renta y la implementación de una tasa de 15% a los dividendos, se estima que el impuesto a la renta a las empresas podría reducirse al 15% y mantenerse la participación del impuesto a la renta como porcentaje del PBI en los niveles actuales del 3.5%.

Adicionalmente a estas medidas, se debería avanzar en la firma de convenios de doble tributación con los principales socios comerciales del país con el fin de favorecer la inversión extranjera. Para ello debería crearse un equipo de trabajo conformado por integrantes del MEF, la SUNAT y el Ministerio de Relaciones Exteriores, a quienes se perfeccionaría en el conocimiento de estos tratados y la experiencia de otros países con el propósito de contar con un equipo experimentado y capaz de negociar dichos tratados en las condiciones más favorables para el país.

5.1.2 Impuesto General a las Ventas (IGV)

Con relación al IGV, aparte de las mejoras continuas que se realizan en la fiscalización de este impuesto, es esencial que se elimine la exoneración del pago del IGV a los productores agrarios de menos de 50 UIT. En

particular, la exoneración de los productores de arroz, azúcar y maíz representa más de 1,000 millones de menor recaudación a juzgar por los niveles de producción de los productos agrarios antes mencionados.

Por lo tanto, la solución a la eliminación del ex FONAVI pasa por una combinación de medidas que deberían incluir la introducción de la declaración patrimonial, que fue suspendida en julio de 1998, una mejora en la recaudación del impuesto a la renta de tercera categoría, como consecuencia de las medidas tomadas en diciembre de 1998 que eliminaron los beneficios tributarios asociados a las fusiones empresariales, y la eliminación de la exoneración tributaria a los productores agropecuarios con producciones menores a las 50 UIT (US\$40,000 aproximadamente).

A lo anterior habría que sumarle una mayor fiscalización en la zona de selva para evitar usos indebidos a la tributación vigente para la amazonía, especialmente en el área de combustibles y el uso del crédito fiscal para el pago del IGV por ventas fuera de la zona. Adicionalmente, se deben implementar esfuerzos en el nivel de todas las esferas de gobierno para reducir el contrabando, tanto en lo que se refiere a la evasión del pago de aranceles de importación como a la evasión resultante por menor pago de IGV, impuesto a la renta e Impuesto Selectivo al Consumo.

El incremento de la recaudación del IGV a niveles equivalentes al 9% del PBI, es fundamental para la reforma tributaria planteada en este capítulo. La experiencia internacional indica que obtener el 9% del PBI con una tasa del 18% está dentro de lo posible. En el caso peruano, como se ha mencionado anteriormente, la elevación de la recaudación como porcentaje del PBI pasa por la eliminación de las exoneraciones existentes, especialmente en el agro y el comercio, incluyendo los regímenes de la zona de la selva. Asimismo, se debería considerar la incorporación al pago del IGV de los servicios de salud del ex IPSS y, en general, de todos los servicios que presta el gobierno. Para una mayor transparencia de este impuesto, es fundamental la generalización del pago del IGV para todas las actividades. En este rubro se incluye la incorporación del pago del IGV de los servicios financieros, especialmente de los servicios de la banca. Otra área que debería considerarse como objetivo de la eliminación de exoneraciones es el sector educación.

Con la eliminación de las exoneraciones y la generalización del IGV a todas las actividades, se estima que no debería haber problemas en elevar la participación de la recaudación del IGV al 9% del PBI.

5.1.3 Impuesto Selectivo al Consumo (ISC)

Con relación al ISC se plantea una reducción de la participación de este impuesto como porcentaje del PBI de 1.9% (considerando la sobrevalorización del PBI) a 1.5%. Esto se lograría si disminuyeran las tasas vigentes para las cervezas, gaseosas, licores y cigarrillos. Los niveles de reducción para cada uno de los productos deberían ser materia de un estudio detallado que justifique técnicamente los nuevos niveles, a partir del objetivo de lograr una reducción de 0.4% del PBI en la recaudación total del ISC.

En lo que se refiere a los combustibles, debería llevarse a cabo una evaluación de las tasas vigentes para cada tipo de combustible, tomando en consideración la incorporación del gas natural de Camisea como una fuente alternativa de combustible. Asimismo, debería revisarse el régimen actual del ISC a los combustibles en la zona de selva. Las distorsiones originadas por la eliminación de este impuesto pueden afectar significativamente la recaudación, especialmente por la posibilidad de evadir este impuesto vía su exportación ilegal a países vecinos, así como por su venta ilegal en zonas no comprendidas en el beneficio de la zona de selva.

La reducción del ISC de los productos con producción nacional significativa (como es el caso de las cervezas, gaseosas, cigarrillos y otros) se hace necesaria para frenar el contrabando de estos productos y la competencia desleal con los productos peruanos en estos casos. Las tasas de este impuesto son excesivas y distorsionan el consumo. Un estudio apropiado podría demostrar que la caída de estas tasas podría generar una mayor recaudación como consecuencia del mayor consumo de estos productos. De esta manera se lograrían cuatro objetivos: i) mayor recaudación; ii) mayor producción nacional; iii) menores precios para el consumidor, y iv) menor importación y/o contrabando de estos productos.

5.2 Tareas pendientes en administración tributaria

Líneas arriba se ha presentado una propuesta de reforma tributaria que significa establecer como objetivo de mediano plazo una recaudación equivalente al 15% del PBI, que garantice el equilibrio fiscal sobre la base de que los egresos del Estado no deben superar el 15% del PBI incluido el servicio de la deuda externa.

En este acápite se presenta una serie de acciones pendientes referentes a la administración tributaria, necesarias para asegurar el éxito de la reforma tributaria. Dentro de estas acciones se encuentran la implementa-

ción de la declaración patrimonial y una serie de avances tecnológicos que permitirán a la administración tributaria combatir con mayor eficiencia y eficacia la evasión y elusión tributaria.

5.2.1 Declaración patrimonial

Como se sabe, la aplicación por primera vez del programa de Declaración Patrimonial fue suspendida a mediados de 1998 cuando se tenía pensado presentarlo en el mes de setiembre. El proyecto consistía en solicitar a los contribuyentes de altos ingresos o elevado patrimonio (aproximadamente US\$80,000 de ingresos al año o US\$200,000 de patrimonio) una Declaración Patrimonial con información sobre sus saldos, transferencias y adquisiciones del conjunto de bienes, derechos, créditos y obligaciones. Esta información permitiría detectar incrementos patrimoniales no justificados en la declaración de ingresos que anualmente realizan los contribuyentes.

La información patrimonial comprende predios, vehículos, embarcaciones, aeronaves, depósitos en el sistema financiero, títulos, efectivo, otros bienes, así como información de los créditos o préstamos otorgados y recibidos durante los períodos señalados. La información iba a ser entregada a través de medios magnéticos y a estar sujeta a todo tipo de sistemas de seguridad, utilizando tecnología de punta. La información declarada por el contribuyente sólo podría ser consultada por el funcionario de la SUNAT debidamente autorizado.

No obstante la suspensión del programa, éste debería reprogramarse con el propósito de contar con una importante herramienta de control y verificación del contribuyente

5.2.2 Objetivos para el corto y mediano plazo

La nueva administración está impulsando proyectos ambiciosos cuya ejecución permitirá que la SUNAT ingrese al siglo XXI con nueva tecnología y capacidad, operativa y financiera, para brindar soporte a las acciones de recaudación y fiscalización. Dichos proyectos abarcan los siguientes temas:

i. Uso de la telemática

La telemática es una herramienta de transferencia magnética y/o electrónica (disquete, internet) que permite optimizar el cumplimiento de las

obligaciones tributarias, en lo que se refiere a la presentación y al pago de las declaraciones juradas de los contribuyentes, así como obtener información complementaria (contable y tributaria) de los mismos, la cual sería utilizada en las áreas de fiscalización y recaudación.

La SUNAT realizó las primeras aplicaciones de la telemática en el programa de Confrontación de Operaciones Autodeclaradas (COA), el proyecto de declaración patrimonial, el intercambio de información con terceros (Centrales de Riesgo), así como las consultas y servicios brindados a través de Internet (Web SUNAT). Asimismo, desde 1999, la declaración jurada del impuesto a la renta puede ser presentada vía Internet.

Adicionalmente, existe un plan para que, en los próximos 24 meses, se amplíen los servicios al contribuyente, con facilidades para que efectúe sus presentaciones y pagos de declaraciones juradas a través de Internet y otros servicios telemáticos. Asimismo, la telemática permitirá un intercambio de información más fluido entre la SUNAT, los contribuyentes y las fuentes de información externa, públicas o privadas. Se potenciará, además, el trabajo que se está realizando en los programas de Registro y de Comprobantes de Pago.

ii. Sistema de recaudación de la seguridad social y sistema previsional de pensiones

En el marco del proceso de modernización del Estado, el gobierno ha firmado convenios de recaudación con la Oficina de Normalización Previsional ONP, así como con el Seguro Social de Salud ESSALUD (Ex IPSS), con el propósito de que la SUNAT se encargue de la recaudación, la fiscalización y la cobranza que en la actualidad llevan a cabo ambas instituciones. De esta manera, el ESSALUD y la ONP se podrán dedicar exclusivamente a las funciones que le son propias, como la prestación de servicios (ya sean médicos o previsionales), y dejar la fiscalización y la recaudación de sus recursos a cargo de un ente especializado como es la SUNAT.

Tanto el ESSALUD como la ONP trabajan con el mismo universo de contribuyentes que la SUNAT identifica como quinta categoría, lo que permitirá que la SUNAT sea más eficiente y eficaz en esta labor de recaudación. Ello es así porque, generalmente, las empresas que pagan IGV e Impuesto a la Renta emplean trabajadores a los que por ley deben retener el impuesto a la renta, así como retener y pagar las aportaciones al ESSALUD y a la ONP. En tal sentido se complementa el esfuerzo de la SUNAT por fiscalizar a un determinado sector.

iii. Creación de un sistema integrado de fiscalización

En el marco del convenio firmado con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Centro Interamericano de Administración Tributaria (CIAT), con el apoyo de la Agencia Tributaria Española, la SUNAT tiene proyectado desarrollar un sistema integrado de fiscalización, que abarca tres aspectos: fiscalización, análisis sectorial y especialización de auditores. En cuanto a la fiscalización, se persigue el uso masivo de la informática para detectar la evasión de manera objetiva, oportuna y masiva. Al respecto, desde 1993, la SUNAT está recopilando, en sus propios sistemas, la información declarada por los contribuyentes, la misma que ha sido complementada con información externa; ello permite establecer un perfil del contribuyente mediante los cruces de información.

El segundo aspecto del sistema integrado de fiscalización apunta a profundizar el principio de la fiscalización sectorial, mediante el análisis del proceso productivo de un sector, desde la adquisición de la materia prima hasta que el producto llega al consumidor final, identificando a los diversos agentes que intervienen a lo largo de este proceso y, consecuentemente, las modalidades de evasión y/o elusión que éstos emplean. Finalmente, el tercer componente del sistema asigna particular importancia a la formación o especialización de una nueva generación de auditores que deberán tener un conocimiento amplio y profundo de la dinámica productiva de la empresa que les corresponda fiscalizar, a través del dominio de las herramientas informáticas que les brindará el sistema integrado de fiscalización, así como de su propia experiencia profesional.

Anexo No. 1

ESCALAS DEL IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS NATURALES: 1982 - 1999

1982-1984	1985	1986	1987 - 1990	1991	1992 - 1993	1994 - 1999
Hasta 1 UIT 0 %	Hasta 3 UIT 0 %	Hasta 3 UIT 0 %	Hasta 15 UIT 8 %	Hasta 15 UIT 8 %	Hasta 5,5 UIT 6 %	Hasta 54 UIT 15 %
Hasta 2 UIT 2 %	Hasta 5 UIT 6 %	Hasta 5 UIT 4 %	Hasta 20 UIT 10 %	Hasta 20 UIT 10 %	Hasta 15 UIT 10 %	Sobre 54 UIT 30 %
Hasta 3 UIT 4 %	Hasta 7 UIT 7 %	Hasta 8 UIT 8 %	Hasta 25 UIT 12 %	Hasta 25 UIT 12 %	Hasta 25 UIT 20 %	
Hasta 5 UIT 8 %	Hasta 10 UIT 8 %	Hasta 14 UIT 13 %	Hasta 33 UIT 16 %	Hasta 33 UIT 16 %	Hasta 35 UIT 30 %	
Hasta 7 UIT 13 %	Hasta 14 UIT 10 %	Hasta 24 UIT 18 %	Hasta 41 UIT 20 %	Hasta 41 UIT 20 %	Sobre 35 UIT 37 %	
Hasta 10 UIT 18 %	Hasta 19 UIT 12 %	Hasta 36 UIT 24 %	Hasta 50 UIT 25 %	Hasta 50 UIT 25 %		
Hasta 14 UIT 26 %	Hasta 26 UIT 15 %	Hasta 48 UIT 30 %	Hasta 60 UIT 31 %	Hasta 60 UIT 31 %		
Hasta 19 UIT 34 %	Hasta 36 UIT 20 %	Hasta 60 UIT 36 %	Hasta 72 UIT 38 %	Sobre 60 UIT 37 %		
Hasta 26 UIT 41 %	Hasta 51 UIT 25 %	Hasta 72 UIT 42 %	Sobre 72 UIT 45 %			
Hasta 36 UIT 50 %	Hasta 69 UIT 35 %	Sobre 72 UIT 48 %				
Hasta 51 UIT 55 %	Hasta 90 UIT 45 %					
Hasta 73 UIT 59 %	Sobre 90 UIT 50 %					
Hasta 104 UIT 63 %						
Sobre 104 UIT 65 %						
D.Leg. 200 1981-06-12	D.Leg. 298 1984-07-29	D.Leg. 302 1985-12-29	D.Leg. 399 1986-12-30	D.Leg. 618 1990-11-30	Ley 25381 1991-12-28	D.Leg. 774 1993-12-31

**CUADRO COMPARATIVO DE LAS ESCALAS DEL IMPUESTO A LA RENTA DE
PERSONAS JURÍDICAS: 1982-1999**

Esca	1982	1983	1984 - 1985	1986	1987 - 1990	1991 - 1999
Hasta 75 UIT	30 %	32 %	30 %	20 %	35 %	30 %
Hasta 150 UIT	30 %	32 %	30 %	40 %	35 %	30 %
Hasta 1,500 UIT	40 %	42 %	40 %	40 %	35 %	30 %
Hasta 3,000 UIT	50 %	52 %	50 %	40 %	35 %	30 %
Sobre 3,000 UIT	55 %	57 %	55 %	40 %	35 %	30 %

EVOLUCIÓN DE LA TASA DEL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS : 1982 – 1999

IMPUESTOS	1982-01-01	1984-01-01	1984-08-01	1985-01-01	1986-02-09	1988-03-10	1988-08-23	1989-01-01	1990-02-21	1990-2-25	1990-08-12	1991-01-01	1991-8-10	1992-03-01 Tasa Vigente
General a las ventas	16,0 %	18,0 %	8,0 %	10,0 %	5,0 %	8,5 %	13,5 %	13,0 %	15,0 %	15,0 %	11,0 %	12,0 %	14,0 %	16,0 %
Promoción municipal	0,0 %	0,0 %	0,0 %	1,0 %	1,0 %	1,5 %	1,5 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %
Fondo universitario	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	1,0 %	1,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Total imppto.	16,0 %	18,0 %	8,0 %	11,0 %	6,0 %	10,0 %	15,0 %	15,0 %	17,0 %	18,0 %	14,0 %	14,0 %	16,0 %	18,0 %
Base legal	D.Leg. 190 1981-06-15	DS 600-83-EF 1983-12-31	D.Leg. 297 1984-07-29	D.Leg. 319 1984-12-30	DS.050-86-EF 1986-02-08	D.Leg. 465 1988-03-09	D.Leg. 486 1988-08-22	Ley 24971 1988-12-23	DS.052-90-EF 1990-02-20	Ley 25203 1990-2-24	DS.228-90-EF 1990-08-11	D.Leg. 621 1990-11-30	D.Leg. 656 1991-8-09	DS.E.09-PCM-92 1992-02-29

EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE LA CONTRIBUCIÓN AL FONAVI

Contribuyente	1980-01-01	1986-06-01	1988-11-01	1992-03-01	1993-01-01	1993-11-01	1995-08-01	1996-12-01	1997-08-09 4/
Empleador	4 %	4 %	5 %	8 % ^{1/}	0 %	6 %	9 %	7 %	5 %
Trabajador dependiente	0,5 %	0,5 %	1 %	1 %	9 % ^{2/}	3 %	0 %	0 %	0 %
Trabajador independiente	5 %	2 %	6 %	6 %	9 %	3 % ^{3/}	3 %	7 %	5 %
Base imponible máxima	5 SMV	8 UIT	8 UIT	8 UIT	8 UIT	8 UIT	8 UIT		
Base legal	Ley 22591 1979-07-01	D.S. 16-86-VC 1986-06-07	D.Leg. 497 1988-11-15	D.S.E. 08-PCM/92 1992-02-28	D.Ley 25981 1992-12-23	Ley 26233 1993-10-17	Ley 26504 1995-07-18	D. Leg. 870 1996-11-01	Ley 26851 1997-08-08

1/ El incremento de 3 puntos porcentuales constituyó ingresos del Tesoro Público, destinados al Programa de Emergencia Social.

2/ El incremento de 8 puntos porcentuales se compensó con un aumento de 10 por ciento en las remuneraciones de los trabajadores.

3/ A partir de esta fecha la contribución de los trabajadores independientes es obligatoria.

4/ Mediante Ley 26969 del 27/08/1998 se eliminó y sustituyó el FONAVI por el Impuesto Extraordinario de Solidaridad (IES).

Anexo No. 2

INGRESOS TRIBUTARIOS Y PRESIÓN TRIBUTARIA 1991 - 1998

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998*	1999**
Var% real PBI	2.8	-2.5	6.5	13.1	7.2	2.6	7.4	3.0	6.0
Var% real ing. trib.	9.9	4.8	3.3	25.4	15.0	4.9	5.9	0.5	4.8
Ing. trib. (%PBI)	9.6	11.6	11.3	12.9	13.7	14.2	14.1	14.0	13.7

* Estimado.

** Proyectado.

Anexo No. 3

INGRESOS CORRIENTES* 1990 - 1998

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Ingresos Corrientes	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
A la Renta/1	6.12	6.92	12.31	14.29	17.02	17.69	21.04	22.49	22.57
Al Patrimonio	7.98	4.83	3.15	2.39	0.16	--	--	--	--
Regularización	--	2.08	1.44	2.57	2.33	2.71	3.93	2.41	2.22
A la Importación	11.39	11.34	10.05	11.57	11.35	11.91	11.01	9.91	10.43
A la Exportación	8.20	0.76	0.11	--	--	--	--	--	--
A la Producción y Consumo	53.91	63.19	63.04	59.02	62.20	60.51	56.49	58.81	59.71
IGV	13.58	24.58	30.62	40.02	43.71	44.45	41.89	43.93	45.27
-Interno	12.35	15.29	17.38	23.03	26.52	25.55	23.71	25.86	27.00
-Importaciones	1.23	9.29	13.24	16.99	17.20	18.90	18.19	18.07	18.27
ISC	37.15	37.28	30.47	18.78	16.91	14.72	13.69	14.48	14.29
-ISC Otros	12.31	14.95	13.47	7.25	7.31	6.06	5.76	6.18	5.96
-ISC Combustibles	24.84	22.33	17.00	11.54	9.61	8.66	7.92	8.30	8.33
Otros a la Prod. Y Consumo	3.18	1.33	0.09	0.06	0.27	0.16	0.12	0.11	0.15
Contrib. Extraord. Petroperú	--	--	1.87	0.15	1.30	1.18	0.79	0.28	--
Otros Ingresos	13.11	11.53	10.58	10.87	10.64	11.19	11.51	12.45	11.72
Débitos	6.23	4.87	0.46	--	--	--	--	--	--
Fraccionamiento	--	0.58	0.34	0.09	0.21	0.18	0.48	2.00	1.69
Bert	--	--	0.21	0.83	0.36	0.11	0.01	--	--
Regularización Trib.	1.37	0.02	1.54	0.03	--	--	--	--	0.00
FONAVI / IES	3.19	4.09	5.07	6.07	6.35	6.33	6.85	6.23	5.36
Simplificado	--	--	--	--	0.36	0.32	0.28	0.26	0.42
Otros /2	2.24	1.97	2.96	3.86	3.36	4.25	3.88	3.95	4.25
Devoluciones /3	--	--	--	-0.28	-3.69	-4.02	-3.99	-6.06	-6.66

* Los ingresos corrientes incluyen FONAVI, IPM, SENCICO, rodaje, casinos y Com. SUNAT, el IEAN se recauda desde octubre de 1998.

1/ Excluye regularización. Incluye impuestos a los activos netos y régimen especial.

2/ Incluye tasas, multas, SENCICO, rodaje y tributos derogados.

3/ Considera notas de crédito negociables redimidas por SUNAT y ADUANAS.

Elaboración: SUNAT - Gerencia de Estudios Económicos.

6. La estrategia de lucha contra la pobreza

Nelson Shack

Uno de los componentes esenciales de la estrategia de un gobierno para reducir la pobreza y la marginación social debe ser el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica. Esta última promueve la inversión y el crecimiento económico, y contribuye de esta forma a la generación de nuevos puestos de trabajo y a la elevación del ingreso per cápita de un país.

Los beneficios de la estabilidad macroeconómica son mayores si es que paralelamente se ejecuta un programa de reformas estructurales orientado a flexibilizar el funcionamiento de los mercados y a atraer un mayor flujo de inversiones privadas, lo que supone la generación de nuevos puestos de trabajo. En este sentido, la reforma comercial y la del mercado laboral son fundamentales para promover el crecimiento de los sectores intensivos en mano de obra. La promoción de la inversión privada en sectores como la agricultura es un complemento indispensable de estas reformas, pues impulsa la generación de empleo en las zonas rurales, donde habita la población más pobre.

La inestabilidad económica afecta sobre todo a los segmentos más pobres de la sociedad, los cuales carecen de acceso a los mecanismos típicos de protección frente a la inflación –adquisición de moneda extranjera e inversión en activos físicos- y de un nivel suficiente de activos líquidos que les permita atenuar los efectos en el consumo de la caída en sus ingresos. La experiencia de diversos países, entre ellos el Perú, demuestra que la inestabilidad macroeconómica en su forma más extrema –la hiperinflación- destruye las instituciones, reduce drásticamente el valor real de los activos y de los ingresos, y elimina la posibilidad de generar nuevos empleos, lo que afecta sobre todo a los sectores más pobres.

Sin embargo, el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y la promoción de la inversión privada no son suficientes para erradicar en el corto plazo la pobreza extrema en un país como el Perú, que cuenta con una importante proporción de su población por debajo de la línea de pobreza¹.

1. Actualmente, el déficit social, es decir, la diferencia entre los niveles reales de consumo y aquellos que se requeriría para que toda la población acceda a una canasta básica completa, asciende a US\$8,400 millones anuales. El 73.9% de la población no tiene acceso a esta canasta.

Los bajos niveles de capital humano que presentan los sectores de menores ingresos dificultan su incorporación al mercado y la elevación de su productividad. Por ello, en el corto plazo, es indispensable que el Estado asigne un nivel suficiente de recursos para garantizar el acceso de la población a servicios básicos de nutrición (a grupos en alto riesgo), salud, educación, justicia, vivienda y previsión, a través de un eficiente programa de inversión social. Un Estado moderno debe asegurar a su población el acceso a ciertas condiciones básicas que le permitan insertarse en la economía de mercado.

Una adecuada política social permite mejorar las condiciones de vida de los más pobres y contribuye a la consolidación del proceso de pacificación nacional. Desde el punto de vista económico, la inversión en el capital humano de los más pobres tiene una elevada rentabilidad social, pues una mano de obra más sana y mejor educada es más productiva y está en mejores condiciones de absorber las innovaciones y mejoras tecnológicas y, por lo tanto, contribuir al logro de mayores tasas de crecimiento del ingreso per cápita.

Considerando la escasez de recursos en una economía en desarrollo, es indispensable que la política social sea eficiente en el uso de estos recursos. Se requiere que el gasto social esté adecuadamente focalizado, de manera que los beneficiarios del gasto social sean los sectores más necesitados. En caso contrario, se destinará el gasto social a grupos que no requieren de la ayuda estatal. Estos recursos tienen un elevado costo de oportunidad en actividades productivas, particularmente en una economía en desarrollo con escasez de capitales. En este sentido, una política ineficiente de gasto social tendrá un elevado costo económico para la sociedad en términos de oportunidades de crecimiento y de generación potencial de empleo e ingresos.

El Estado debe ser un gestor eficiente de la inversión social en áreas y poblaciones objetivo debidamente definidas, sin generar presiones fiscales que afecten el crecimiento de la inversión y el producto. Para ello es importante que exista una adecuada coordinación entre las instituciones involucradas en la política social. La existencia de diversas entidades con responsabilidad en esta área dificulta la integración de las políticas, y genera duplicidad en el gasto social e inconsistencias en el diseño y aplicación de las mismas. La falta de coordinación entre las entidades encargadas impide que se aprovechen las economías y sinergia que existen en la aplicación de los programas sociales, con lo que se afecta la eficacia de la política social.

Asimismo, en una economía de mercado, el sector privado debe encargarse de la provisión de los bienes y servicios, en las actividades en que

esto sea posible. En el área social, la experiencia ha demostrado que la mayoría de instituciones públicas no están en capacidad de ejecutar eficientemente los programas sociales. Estas entidades carecen de capacidad gerencial y de un suficiente conocimiento de las necesidades concretas de apoyo de cada localidad. La participación de las instituciones del gobierno central debe, por ello, limitarse al diseño y coordinación de la política social y a proveer los recursos públicos para la ejecución de estos programas por terceros. La ejecución de la política social debe ser descentralizada. La participación de las mismas comunidades, de organismos no gubernamentales (ONG) y de otras entidades privadas en la ejecución de las políticas sociales puede contribuir a elevar la efectividad del gasto social.

1. Antecedentes

Uno de los ejemplos más evidentes de los efectos nocivos en la pobreza de una política de gasto público ineficiente fue la política económica implementada por el gobierno del presidente García (1985-1990). Como se ha explicado en otros capítulos, durante este período, la política económica se caracterizó por políticas monetarias y fiscales expansivas, una creciente intervención del Estado en la economía, y controles de los precios y del funcionamiento del mercado. Uno de los supuestos objetivos de esta política fue elevar la capacidad adquisitiva de la población de menores recursos a través de subsidios a los artículos de primera necesidad y otras transferencias indiscriminadas de recursos fiscales. Esta política económica tuvo un elevado costo social para el país, pues los desequilibrios fiscales que generó constituyeron una de las principales causas de la hiperinflación y de la severa crisis que afectó a la economía peruana a fines de la década de los ochenta.

La crisis económica provocó un dramático empobrecimiento de la población y un serio deterioro de los indicadores de bienestar social. Los resultados de las Encuestas sobre Niveles de Vida en Lima Metropolitana (ENNIV 1991) indican que en 1991 la población redujo su consumo en 48.5% con respecto a 1985. Los efectos de la crisis económica se hicieron sentir con mayor intensidad en los sectores de menores ingresos. Entre 1985 y 1991, el decil más pobre de la población registró una contracción en sus niveles de consumo superior al 60%.

La estimación de los indicadores de pobreza según el gasto familiar sobre la base de la ENNIV 1985-1986 y ENNIV 1991 muestran que, entre 1985 y 1991, el porcentaje de la población en situación de pobreza aumentó de 43% a 59% en el nivel nacional. El incremento de la pobreza fue

particularmente elevado en el sector urbano, donde dicho porcentaje aumentó de 36% a 53% durante el referido período. Asimismo, en el sector rural, el porcentaje de la población en situación de pobreza aumentó de 55% a 80%.

Como consecuencia de la caída en el gasto, el consumo de alimentos cayó significativamente durante este período. El consumo de calorías y proteínas se redujo en 19% y 25%, respectivamente, en el nivel nacional. El sector rural registró una contracción de 43% en el consumo de proteínas y de 14% en el de calorías.

El estudio de PRISMA/UPCH realizado en pueblos jóvenes al sur de Lima, entre 1989 y 1996, muestra que sólo entre 1987 y 1988, años en los que se agudizó la hiperinflación, la tasa de mortalidad infantil creció de 25.1 por mil nacidos vivos a 30.3, es decir, se incrementó en 20.7%. Asimismo, este estudio demostró que la tasa de mortalidad perinatal se duplicó en dicho período, pues pasó de 15.9% a 29.2%². Estas cifras, aun cuando indicativas, pueden ser extrapoladas al resto del país.

La evolución de estos indicadores muestra cómo en sólo tres años (1987-1989) se deterioró significativamente la capacidad de la sociedad para asegurar un adecuado nivel de vida a su población. Millones de peruanos cayeron por debajo de la línea de pobreza, y se vieron impedidos de satisfacer sus necesidades más elementales. El deterioro fue tan rápido que la situación sólo podría ser comparada con aquellas que se presentan luego de una guerra encarnizada, con el agravante de que la sociedad peruana no contaba con redes de seguridad social (*safety net*) para proteger a los más necesitados. Los daños, especialmente de carácter nutricional y de salud, particularmente en los niños menores de 3 años y en mujeres gestantes han sido irreparables. Estos daños han mermado permanentemente las capacidades de toda una generación de peruanos, con lo cual se reduce el capital humano del país y las posibilidades futuras de crecimiento de la economía.

La experiencia de la década pasada muestra la importancia de mantener la estabilidad macroeconómica para generar un entorno que promueva la inversión, el empleo y una reducción continua en los niveles de pobreza. Muchas veces, los gobiernos caen en la tentación de incrementar

2. En este estudio se realizaron evaluaciones trimestrales de talla, peso, nacimientos, muertes, migraciones, vacunaciones y lactancia materna. Se cubrieron 32 pueblos jóvenes al sur de Lima con una población total de 35 mil personas, de las cuales 6,306 eran niños menores de 3 años.

sustancialmente el gasto público, con el supuesto objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población más pobre. Sin embargo, estas políticas tienen, a la larga, un efecto sumamente nocivo en el bienestar de la población a la que supuestamente tratan de beneficiar.

2. La política social en la década de los noventa

Uno de los sectores que ha recibido mayor énfasis durante el gobierno del presidente Fujimori ha sido el área social. Durante este gobierno, la política social ha pasado por varias etapas. Inicialmente, se adoptó un enfoque de emergencia para mitigar los efectos del ajuste macroeconómico en la población de menores recursos. Posteriormente se intentó adoptar una estrategia de más largo plazo, con la formulación de los Lineamientos Básicos de la Política Social en 1994. A partir de 1996 se ha reconocido la necesidad de concentrar los esfuerzos en la erradicación de la pobreza extrema.

Desafortunadamente, a pesar de los avances que se han logrado en esta materia, aún no se ha podido definir una estrategia social de largo plazo, que asigne ordenada y eficientemente los recursos hacia las principales prioridades. La ejecución del gasto social sigue siendo desordenada y continúa careciendo de una debida coordinación. La política social adolece de serias ineficiencias en su ejecución, por lo que su impacto en la reducción de la pobreza es todavía limitado.

2.1 Principales componentes del programa social

A partir del segundo semestre de 1990, el gobierno del presidente Fujimori implementó un severo programa de ajuste macroeconómico y un profundo proceso de reformas estructurales. En este contexto, y con el fin de proteger a la población en extrema pobreza de los efectos iniciales del programa de estabilización y reformas de mercado, se estableció el Programa de Emergencia Social (PES). El objetivo inicial del PES era transferir recursos a estos sectores a través de programas de alimentación y salud, actividades de apoyo a la producción y empleo temporal, de manera que los sectores aludidos no se vieran afectados por las consecuencias inmediatas de la eliminación de los subsidios sobre los bienes de la canasta de consumo básico. Se esperaba que los efectos positivos del programa de reformas sobre estos segmentos de la población se empezaran a apreciar en el mediano

plazo, a medida que se estabilizara la situación económica y la economía comenzara a crecer.

Posteriormente se estableció una serie de programas y acciones complementarias al PES. En 1991 se creó el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), cuyo propósito era financiar la ejecución de proyectos de inversión social, preferentemente en áreas de fomento del empleo temporal e infraestructura social y productiva. A inicios de 1992, se creó el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), cuyo objetivo era brindar asistencia alimentaria en las áreas urbano-marginales y en las zonas rurales deprimidas del país. Luego se creó el Ministerio de la Presidencia con el fin de atender las necesidades más urgentes de la población en extrema pobreza.

En 1993 se elaboraron los Lineamientos de la Política Social, en los cuales se esquematiza las orientaciones de política gubernamental para lograr una igualdad de oportunidades, y se enfatizan las actividades permanentes relacionadas con nutrición, salud y saneamiento, educación y cultura, y justicia, sin dejar de lado otras de emergencia y apoyo social. Posteriormente, a fines de 1993, se creó el Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCOMUN) para transferir capital en el nivel local y fortalecer las capacidades institucionales y de gestión de los municipios.

A partir de 1994, el gobierno intentó esbozar un programa social de más largo plazo, con el fin de mejorar la calidad de la inversión social. Ese año se inició el Programa de Focalización del Gasto Social Básico, posteriormente denominado Programa de Mejora del Gasto Social Básico, cuyo objetivo era la mejora en la calidad del gasto en cuatro sectores considerados prioritarios: nutrición, salud, educación, y justicia. Adicionalmente se promulgó un conjunto de dispositivos (DGAEF 1998) que permitieron financiar el equipamiento y la mecanización del sector agrícola en las zonas más deprimidas del país, la promoción de actividades productivas en zonas marginales y rurales, así como la compra de equipos, maquinarias y servicios para trabajos de infraestructura vial. Ese mismo año se creó el Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR) para facilitar el retorno a sus lugares de origen de las comunidades afectadas por la violencia terrorista.

Por otro lado, con el fin de elevar la calidad de enseñanza en los niveles de formación iniciales, se creó en 1996 el Programa Especial de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria (MECEP). Ese mismo año, se creó el Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano (PROMUDEH).

En 1997 se aprobó la Ley General de Salud que norma los derechos, los deberes y las responsabilidades referidas a la salud individual, colectiva y

del papel del Estado. En este mismo año, se aprobó el Plan Nacional de Acción por la Infancia 1996-2000, la Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza Extrema 1996-2000, y el Reglamento Funcional de Mejora del Gasto Social Básico, el cual establece las orientaciones de mediano y largo plazo para llevar adelante los programas relacionados con educación, justicia, salud y saneamiento básico.

A partir de 1996, la estrategia del gobierno se concentró en la erradicación de la extrema pobreza. En esta línea, PRES (1996) estableció que el objetivo general de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza Extrema era contribuir a la reducción del número de pobres extremos a la mitad en el presente quinquenio, lo que significa que en el año 2000 por lo menos 2,200,000 pobres habrán dejado de serlo. Los postulados de base que orientan la implementación de esta estrategia pueden resumirse de la siguiente forma:

- i. La lucha contra la pobreza tiene como eje fundamental la generación de empleo e ingresos permanentes, para que la población más pobre pueda participar en igualdad de condiciones de los beneficios del crecimiento.
- ii. La lucha contra la pobreza requiere de un entorno económico estable y de crecimiento sostenido. Una economía sana y en expansión es condición necesaria para el incremento de los niveles de ingreso de las familias y para potenciar la inversión social destinada a los más pobres.
- iii. La lucha contra la pobreza exige la aplicación de un eficiente programa de acción social, que supone el tránsito progresivo del “asistencialismo” a la inversión social y productiva, lo que permitirá que la población en extrema pobreza se incorpore de manera sostenida a la economía.
- iv. Dada la heterogeneidad geográfica y cultural existente, la lucha contra la pobreza exige considerar las particularidades de cada zona del país y la participación de diversos actores locales, lo que implica formular respuestas diversas a problemáticas distintas.
- v. La lucha contra la pobreza exige potenciar a la mujer pobre a través de acciones y programas que fomenten su participación en el desarrollo del país, especialmente a través de su inserción en el mercado laboral.
- vi. La lucha contra la pobreza es un compromiso nacional y requiere de la amplia participación de todos los organismos públicos, privados y la comunidad en general.

Cuadro No. 1**PRIORIDADES PROGRAMÁTICAS EN
EL MARCO DE LA ESTRATEGIA**

Dentro de las prioridades de los programas orientados expresamente a la reducción de la pobreza destacan las siguientes:

- (a) Atender a grupos vulnerables. La ejecución de acciones de asistencia social debe estar dirigida a la población más vulnerable del país, especialmente a niños menores de 5 años, con mayor énfasis entre los de 0 a 3 años, madres gestantes y lactantes y otros grupos poblacionales en riesgo por su situación de pobreza extrema. En el marco de esta prioridad se encuentran también las acciones de emergencia por fenómenos naturales (sequías, sismos, entre otros).
- (b) Crear las condiciones de seguridad alimentaria. Las acciones por desarrollarse están orientadas a que la población más pobre tenga acceso a una cantidad suficiente de alimentos que le permita llevar una vida activa y saludable. En tal sentido, deberá permitir el incremento de la producción y productividad agrícola, y su relación con los mercados locales en expansión, así como el crecimiento del nivel de ingresos de la población más pobre, vía la generación de excedentes económicos.
- (c) Potenciar las ciudades intermedias emergentes. Esta prioridad implica dirigir la inversión social en infraestructura básica hacia ciudades intermedias, consideradas "mercados emergentes" por su: (i) potencial económico y crecimiento demográfico, es decir, el grado en que las ciudades y sus áreas colindantes demuestran posibilidades de generación de ingresos y empleos; (ii) conexión con la pobreza extrema, o sea, el grado de articulación que las actividades de promoción en las ciudades y sus áreas colindantes tengan con las poblaciones que actualmente están en pobreza extrema; y (iii) cobertura geográfica, en otras palabras, el área de influencia que el conjunto de las ciudades y sus áreas colindantes tienen en la mayoría de la gente que habita en su territorio y están en situación de pobreza extrema.
- (d) Orientar la inversión pública hacia bienes públicos de alta rentabilidad social, tomando en consideración como criterio de selección de los proyectos de inversión pública, la rentabilidad social medida en términos del impacto social sobre las personas en extrema pobreza que se beneficiarían de la acción.
- (e) Incorporar programas de capacitación para el desarrollo y sostenibilidad de los proyectos. En efecto, cada plan o programa debe ser complementado con la capacitación y el seguimiento respectivo, con el fin de asegurar la sostenibilidad de la acción y potenciar el desarrollo de la comunidad.
- (f) Finalmente, fomentar la participación de la población en la formulación de los planes de acción local. La participación activa de la población en los planes de acción local, en todas sus etapas, garantiza la adecuada combinación, integración y dimensión de las prioridades anteriormente citadas. Sólo a través de esta participación se asegura la armonía entre las necesidades más urgentes de la población muy pobre, y la acción y los planes de inversión social del Estado.

Fuente: PRES (1996).

A mediados de 1998, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) actualizó las principales líneas de acción gubernamental en materia social, trazando los Ejes de la Estrategia Social vigentes (APOYO 1999):

- i. El acceso universal a servicios sociales básicos de alimentación y nutrición, salud, educación, salud y saneamiento para ofrecer a los más pobres la igualdad de oportunidades en el desarrollo de competencias y capacidades, que a su vez les permitan ampliar el espectro de oportunidades de elección para participar y beneficiarse del desarrollo económico del país.
- ii. La promoción de la ciudadanía a través de la promoción de una cultura de derecho y deberes sobre la base de relaciones armoniosas y de equidad. Se busca garantizar el acceso a servicios de justicia y seguridad, la equidad de género, la reducción de la violencia familiar, la atención especial de niños y adolescentes trabajadores y de aquellos con necesidades educativas especiales.
- iii. La promoción económica busca a su vez mejorar la acción del Estado en cuatro áreas. Las dos primeras (a y b) buscan crear las condiciones para que el crecimiento económico amplíe las oportunidades de los pobres en la generación autónoma de ingresos corrientes, o en el acceso a activos y a los rendimientos que dichos activos generen. La finalidad de las dos siguientes (c y d) es garantizar que, en tanto se crean las condiciones para la adecuada participación de los pobres de los beneficios del desarrollo económico, el Estado cuente con una red de protección social que además de proveer servicios básicos para el desarrollo del capital humano (nutrición, salud, educación, justicia, vivienda y previsión) transfiera recursos para cerrar parte del déficit de consumo de las familias respecto a la línea de pobreza³.
 - a. La profundización de las reformas institucionales que garanticen la seguridad jurídica en las actividades de los agentes privados (vgr. derechos de propiedad);
 - b. La inversión en infraestructura económica de naturaleza pública (vgr. caminos rurales, infraestructura de riego, electrificación

3. Ciertamente hay dos tipos de subempleo, por horas (visible) y por ingresos (invisible). Sin duda el más importante y del que actualmente padece gran parte de la PEA es el segundo.

- rural, y telecomunicaciones) que facilite el desarrollo de los mercados;
- c. La mejor focalización y coordinación de los programas de transferencia de capital en el nivel local mediante pequeñas obras de infraestructura de interés para la comunidad;
 - d. Los programas de transferencia corriente mediante subsidios indirectos a la producción o el consumo de bienes o servicios privados no considerados servicios básicos (vgr. compras de productos y herramientas agrícolas, buzos y calzado escolar, programas de micro créditos, entre otros).

La estrategia requiere de: i) una estrecha coordinación entre la estabilidad macro y la armonía social, con el fin de generar un ambiente adecuado para la inversión privada; ii) la eficiencia de la inversión pública en infraestructura; iii) la eficiencia en el gasto social básico e inversión social adicional; y iv) una asignación adecuada del resto de recursos.

2.2 Principales programas sociales

En el marco de los Lineamientos Básicos de la Política Social y la Estrategia de Lucha contra la Pobreza Extrema, el gobierno estableció la prioridad del gasto social en cinco áreas:

- Control de daños nutricionales en menores de 3 años y otros grupos de mayor riesgo
- Salud básica para todos
- Educación básica para todos
- Mecanismos de solución de conflictos
- Inversión social adicional

A continuación se presenta una descripción de los principales programas y proyectos sociales ejecutados en estas áreas.

2.2.1 Nutrición básica

El Estado destina anualmente cerca de US\$345 millones a la nutrición básica, los cuales se ejecutan a través de programas administrados por el Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano (PROMUDEH), el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, Municipalidades, el Minis-

terio de la Presidencia y el Instituto Nacional de Salud (INS). La tasa de desnutrición crónica en niños menores de cinco años ha disminuido de 36.5% en 1992 a 23.6% en 1997. La meta trazada por el gobierno es una tasa de 18% hacia el año 2000.

A través de acciones desarrolladas por el FONCODES, el Ministerio de la Presidencia ha buscado prevenir la desnutrición en niños menores de 3 años y mejorar la nutrición de los escolares de 4 a 13 años. Según el Plan de Nutrición y Alimentación, la población beneficiada con el programa es de 2.39 millones, distribuidos en 18 departamentos. Este programa administró US\$65.5 millones para asistencia alimentaria durante el año 1997.

Por su parte, mediante la ejecución del PRONAA, el PROMUDEH ha procurado mejorar el estado nutricional de los grupos poblacionales en riesgo, como las madres gestantes y lactantes, niños menores de cinco años y en edad escolar. Su acción consiste en la distribución de canastas de alimentos a comedores infantiles y populares, wawawasis, centros educativos y clubes de madres.

El INS asiste a 909,000 personas en el nivel nacional, entre madres gestantes y lactantes, niños menores de cinco años y pacientes de programas de TBC, mediante la distribución de canastas de alimentos. El INS está a cargo del Programa de Complementación Alimentaria para Grupos en Mayor Riesgo. El objetivo de este programa es ampliar la cobertura de atención alimentaria en zonas de extrema pobreza en los departamentos de Cuzco, Ayacucho, Puno, Huancavelica y Apurímac a los niños menores de un año en período de lactancia, los menores de 3 años, y las mujeres gestantes y nodrizas.

Asimismo, el Programa del Vaso de Leche, financiado por el Ministerio de Economía y Finanzas y administrado por las municipalidades, está orientado a la prevención de la desnutrición en niños menores de 3 años y escolares de 4 a 13 años, además de atender a la población en riesgo nutricional (niños, ancianos, y enfermos de TBC). Durante 1997 se invirtió US\$125 millones y para 1999 se presupuestó S/.305 millones.

2.2.2 Salud básica

La política social en el sector salud está orientada a garantizar el acceso de la población a un “paquete básico de salud” a través de centros y postas médicas, ubicadas principalmente en zonas rurales y periurbanas de extrema pobreza.

El Programa de Salud Básica se inició en 1994 con el objeto de financiar la provisión de un conjunto de intervenciones contenidas en el

“paquete básico de salud” en los establecimientos de primer nivel de atención, poniendo énfasis en las actividades de menor complejidad tecnológica y mayor impacto social. Los recursos de este programa han sido gerenciados por el Ministerio de Salud y el FONCODES.

Los programas del sector salud han buscado concentrarse en las actividades de mayor impacto social, como son la prevención de enfermedades y la atención de niños y madres gestantes. Asimismo, la política del sector ha asignado importancia a la mejora en la infraestructura física y el equipamiento básico de los centros de atención primaria en las zonas de mayor pobreza y a la dotación de personal especializado a estos centros. Adicionalmente, se ha tratado de involucrar más activamente a las comunidades en la toma de decisiones de los establecimientos básicos a través de los Comités Locales de Administración de Salud (CLAS), los cuales tienen entre sus funciones la formulación, la implementación y la evaluación de planes locales de salud que el Estado se compromete a financiar.

Durante 1996, en el área de salud básica, se ejecutaron casi 23 millones de aplicaciones de dosis de vacunas, más de un millón de controles de madres gestantes y más de un millón de niños con control de crecimiento y desarrollo. A junio de 1997 se habían reactivado 4,960 establecimientos, y se mantuvo la prioridad en los distritos de pobreza extrema (71% se encuentran en estratos pobres y muy pobres, y 51.9% corresponden a distritos de pobreza extrema). Asimismo, se logró aplicar 7 millones de dosis de vacuna, medio millón de controles de gestantes y se controló los niveles de crecimiento y desarrollo de aproximadamente 490 mil niños.

A julio de 1998, se reactivaron 5,093 establecimientos de salud de primer nivel, y todos los años se incrementó la cobertura de beneficiarios. A diciembre de 1995, existían más de 6 millones de atendidos; a diciembre de 1996, más de 9 millones; a diciembre de 1997, 10.9 millones de atendidos y, durante el primer trimestre de 1998, 4.4 millones de atendidos con una proyección al cierre del ejercicio de 13 millones.

Para elevar la calidad y la cobertura de los servicios se ha incorporado a 11,060 trabajadores de salud, de los cuales 1,594 son médicos, 3,777 son profesionales no médicos y 5,689 son técnicos. Estas incorporaciones han permitido asegurar una mayor presencia de los profesionales en las zonas de extrema pobreza, zonas de repoblamiento y zonas de frontera. Para estos efectos se ha establecido un sistema de pago diferenciado de acuerdo con los indicadores de pobreza del área.

Asimismo, con el fin de garantizar el acceso real de la población más pobre a los servicios de salud, durante los últimos años, se ha creado el seguro escolar en el nivel nacional y el seguro materno-infantil.

2.2.3 Educación básica

El Programa de Educación Básica que ejecuta el Ministerio de Educación tiene como finalidad mejorar la calidad de la educación y la generación de capacidades institucionales básicas, prioritariamente en las áreas rurales y de frontera.

Este programa se ha concentrado en la educación inicial y primaria, y en una estrategia de alfabetización. El programa también ha asignado importancia al incremento de la oferta educativa en las áreas rurales, urbano-marginales y de frontera.

En el área educativa se ha avanzando principalmente en la capacitación y la distribución de materiales, y se ha logrado aumentar la tasa de escolaridad en el nivel nacional de 87% en 1990 a 92% en 1995. Asimismo, se ha mejorado la infraestructura educativa y se ha capacitado a más de 150 mil docentes en los últimos dos años. Un aspecto importante ha sido la capacitación en la articulación de inicial (a los 5 años de edad) con el primer grado de primaria.

En el marco del Programa Nacional de Alfabetización se han elaborado planes y estrategias sectoriales 1997-2000, con el apoyo de las USES, y se ha captado aproximadamente a 1,050 promotores alfabetizadores para Lima y Callao. Asimismo, se estableció un Convenio con el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, y se capacitó a 398 promotores alfabetizadores. A través de este programa no sólo se busca enseñar a leer y escribir, sino que además se difunde contenidos de salud integral, derechos y deberes ciudadanos y generación de ingresos. Este programa también suscribió un convenio con el FONCODES para realizar 20 proyectos productivos en Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Huancavelica, Piura y Puno.

En los hogares comunitarios wawawasis se atendió integralmente a aproximadamente 33,175 niños por mes, a los que se les brindó estimulación temprana, además de alimentación, salud, control de peso y de talla. Asimismo, en cuanto a la generación de ingresos para mujeres, se implementó el Programa de Generación de Ingresos Sostenido a través de núcleos productivos empresariales, formación de redes de comercialización y apoyo a la promoción y comercialización de productos de las microempresas de mujeres vía la Feria de Exposición de Productos.

2.2.4 Justicia básica

El Poder Judicial, el Ministerio Público, el Ministerio de Justicia y el Defensor del Pueblo realizan acciones para acercar los mecanismos de solución de conflictos a la población más pobre, para lo cual desarrollan actividades de capacitación, difusión, infraestructura y disponibilidad de materiales que son indispensables para un mejor acceso de todos a los servicios.

En el marco del proceso de reforma y modernización del Estado, el Poder Judicial ha estado aplicando una nueva forma de organización de apoyo jurisdiccional y administrativo denominada Módulos Básicos de Justicia. Dichos módulos responden a un concepto de concentración de servicios judiciales en locales únicos y descentralización de la administración de justicia hacia zonas alejadas de los centros urbanos, procurando una atención integral al usuario. Los Módulos Básicos de Justicia implican una reingeniería de procesos, una reorganización administrativa y una designación de funciones para hacer a los juzgados y otros entes del sistema de justicia más eficientes. En especial, los módulos básicos de justicia separan las funciones administrativas de las judiciales, lo que posibilita que el juez se dedique de lleno a las tareas propiamente jurisdiccionales.

El Ministerio Público ha iniciado mejoras en las actividades de los fiscales y médicos legistas para acelerar procesos y asegurar la presencia oportuna de éstos en los lugares donde sean requeridos. Los profesionales del Instituto de Medicina Legal han sido sujetos de capacitación en materia jurídico penal, civil, prevención de delitos y en temas de salud. Asimismo, se continúa con actividades de mejoramiento de infraestructura en las fiscalías y divisiones médico legales de diversos departamentos del país.

El Ministerio de Justicia ha promovido mejoras en el acceso a consultas legales (vía Consultorios Jurídicos Populares) y la defensa gratuita para personas que no cuenten con los recursos (Defensa de Oficio). Con relación a los defensores de oficio, en 1998 se inició un Proyecto de Apoyo Legal Directo en el establecimiento penitenciario de Lurigancho para brindar asesoría y trámite legal a los internos.

En cuanto a las actividades comprendidas en la reintegración social, el Instituto Nacional Penitenciario (INPE) está implementando, con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Sistema Integral de Registros de Internos, el mismo que permitirá la identificación, la clasificación de los detenidos, y el registro de los antecedentes judiciales y penales. Ello facilitará el seguimiento del proceso de readaptación de los

internos. En lo que respecta a la capacitación para el trabajo se han establecido módulos de tipo industrial, los cuales consisten en talleres pilotos de tejido y sastrería para la producción en serie de prendas de vestir.

En relación a la Defensa de los Derechos del Niño y del Adolescente, a junio de 1997, se realizaron las siguientes acciones:

- 173 adopciones de niños en estado de abandono.
- Atención de 102 niños en hogares temporales.
- 322 supervisiones a instituciones y programas orientados a la niñez y adolescencia.
- Suscripción de 12 convenios internacionales sobre adopciones y 322 informes de seguimiento post-adoptivo.
- Campañas de promoción sobre “el derecho de estudiar” y “el derecho al nombre”.
- Instalación del servicio de orientación telefónica sobre maltrato infantil y violación de los Derechos de la Niñez y Adolescencia.
- Realización de 20 ferias distritales con participación de 2,500 adolescentes.
- Capacitación en educación para prevenir el consumo de drogas por parte de los adolescentes.
- Conformación del comité técnico nacional para atender el problema del trabajo infantil.

2.2.5 Inversión social adicional

Adicionalmente, se ha avanzado en el diseño de programas de acción local en zonas de menor desarrollo relativo y se han establecido zonas de desarrollo económico, mediante planes de acción local y estrategias participativas que impulsan el Proyecto para la Focalización de la Inversión Económica y Social (PROFINES).

Asimismo, el FONCODES ha financiado la ejecución de más de 33 mil 900 proyectos regulares desde su creación en 1991, por un monto total de US\$981 millones. La inversión se dirigió preferentemente a la infraestructura social en saneamiento (abastecimiento de agua y alcantarillado) y educación, y a la infraestructura económica, sobre todo en el sector agropecuario (pequeños sistemas de riego, rehabilitación de tierras, forestación y reforestación y construcción de pequeños centros de acopio) y transportes (caminos rurales, trochas carrozables, caminos vecinales, etc.).

Cuadro No. 2**PROYECTOS REGULARES FINANCIADOS
POR FONCODES, 1991-1998**

<i>Línea de inversión</i>	<i>Número</i>	<i>US\$ millón</i>
Asistencia social	1,038	26.89
Nutrición	4	0.11
Salud	590	15.82
Educación	444	10.96
Infraestructura social	24,306	579.87
Nutrición	59	1.56
Salud	1,340	32.94
Educación	11,379	258.07
Saneamiento	11,528	287.31
Infraestructura económica	7,001	281.98
Agropecuario	3,425	144.80
Transportes	1,832	79.88
Energía	1,744	57.30
Desarrollo productivo	1,557	92.91
Agropecuario	1,409	72.75
Multisectorial	148	20.16
Total proyectos regulares	33,902	981.65

Fuente: FONCODES.

Paralelamente, el Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud (INFES), durante el período comprendido entre agosto 1997 y julio 1998, concluyó la construcción de 239 locales escolares, 100 obras básicas de saneamiento, seguridad y recreación en locales escolares. Asimismo, se adquirieron y distribuyeron 945 módulos de material didáctico, 2,253 módulos de mobiliario escolar, 586 módulos para el programa de alfabetización, 1,131 módulos de laboratorio, 722 computadoras, entre otros. En lo que respecta a la salud, se concluyó la rehabilitación de 75 establecimientos de salud y, en el marco de las acciones de prevención y emergencia, se ejecutaron 38 obras adicionales.

Por su lado, en 1998 el Programa de Apoyo a la Repoblación (PAR), que establece las condiciones básicas para el desarrollo humano sostenible de las poblaciones afectadas por la violencia terrorista, realizó las siguientes acciones:

- 48 actividades recreativas con participación de 6,300 niños.
- 60 proyectos de infraestructura social productiva y apoyo a la población.

- 202 talleres de adiestramiento en personal orientado a 110,010 adolescentes.
- 20 talleres de salud reproductiva orientado a 850 mujeres.
- 18 retornos organizados de 5,899 personas a sus lugares de origen.

Asimismo, el proyecto Caminos Rurales tiene como objetivo mejorar la transitabilidad de las carreteras vecinales, para lo cual busca establecer un sistema de transporte confiable y asequible para mejorar las condiciones de vida de 4.5 millones de habitantes y apoyar el desarrollo de los sectores productivos y de servicios en el sector rural. Desde julio de 1995 este programa ha realizado las siguientes acciones:

- Rehabilitación de 7,500 km de caminos rurales y 2,200 km de caminos secundarios.
- Mantenimiento rutinario de 9,400 km de caminos rurales con uso intensivo de mano de obra y 2,100 km de caminos rurales con uso intensivo de equipo mecánico.
- Mejoramiento de 141 km de calles de centros poblados y las redes de transporte no motorizado en 25 áreas del proyecto.

Desde la fecha de su inicio, el proyecto ha suscrito 322 contratos de obras de rehabilitación vial, de los cuales 3,792 km corresponden a caminos rurales (79%); 923 km, a caminos secundarios (19%); y 67 km a calles (2%).

Cuadro No. 3

PROGRAMA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA EN EL PRESUPUESTO PARA 1999

(En miles de nuevos soles)

Programa de lucha con la pobreza	3,492
Apoyo social	1,406
MEF (Vaso de Leche)	305
MEF (PI-480)	27
PRONAA	300
Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR)	16
Educación (MECEP)	316
Educación (Mejora Educ. Otros Niveles)	151
Salud (Lucha Contra Epidemias)	17
Salud (Planificación Familiar)	31
PCM (Acción Cívica de FFAA)	5

(continúa)

(continuación)

Programa de lucha con la pobreza	3,492
Agricultura - Titulación de Tierras	60
Comisión Formalización Propiedad Informal	25
Alfabetización y Desarrollo de Educación	68
Seguro Escolar	85
Infraestructura de desarrollo social y económico	1,594
FONCODES	732
COOPOP (Inversiones)	17
Agricultura - Apoyo Al Agro	100
Agricultura - Pronamachs	199
Energía (Prodeis)	118
MTCVC (Caminos Rurales)	195
PRES (Alcantarillado)	87
INFES	120
Lucha contra la Pobreza Zona Urb. Marginal	26
Mejora del gasto social	492
Ministerio de Educación	24
Ministerio de Salud	318
Poder Judicial	35
Ministerio Público	19
Instituto Nacional de Salud	96

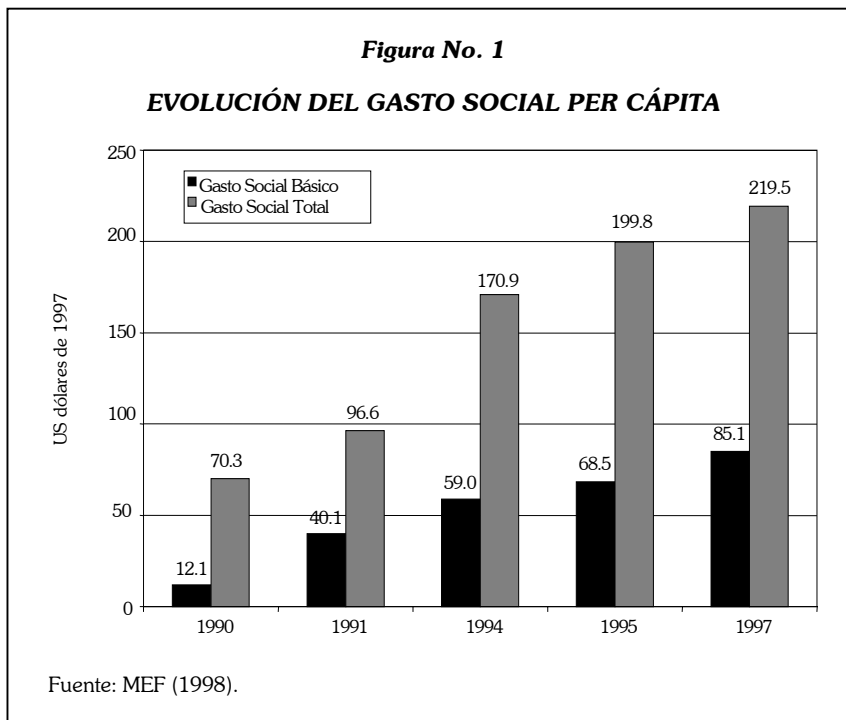
Fuente: DNPP- MEF.

Finalmente, el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHS) busca combatir la pobreza en las zonas rurales altoandinas a través de acciones integrales para desarrollar las cuencas hidrográficas, y promover el aprovechamiento productivo, racional y sostenible de los recursos naturales. Entre 1993 y 1998, el PRONAMACHS ha beneficiado a más de 700 mil familias.

2.3 Evolución del gasto social

Uno de los aspectos más importantes de la política social durante la presente década ha sido el incremento significativo de recursos destinados a las áreas sociales. La reducción de los desequilibrios fiscales han permitido al Estado mejorar la asignación de los recursos presupuestales, y elevar significativamente el monto de las partidas correspondientes al gasto social. Como consecuencia de ello, el gasto social básico per cápita se ha incrementado en casi 3 veces, pues pasó de US\$12 en 1990 -en dólares constantes de 1997- a US\$85 en 1997. Por su lado, el gasto social total ha aumentado en más de 7 veces, de US\$70 a US\$219 durante el mismo período (MEF, 1998). La mejor asignación del gasto social ha permitido

que el presupuesto del sector salud aumente 3 veces y el de saneamiento y nutrición cerca de 17 veces (CIUP 1998). En términos agregados, durante 1997, se destinó al área social un total de US\$5,348 millones, lo que representó el 48.1% de la ejecución total del Presupuesto General de la República y el 8.2% del PBI de ese año⁴.



3. Mejoras en el bienestar social en la década de los noventa

El crecimiento económico y la drástica reducción de la inflación lograda con la aplicación del programa económico han permitido una mejora significativa en los principales indicadores socioeconómicos. La estabilidad económica y la pacificación del país han restaurado la confianza en las

4. Proporción que subiría a 9.5% si consideramos que estudios preliminares sugieren que el PBI actual está sobreestimado en alrededor del 15%.

perspectivas de la economía y han permitido atraer importantes inversiones al país, elemento que es indispensable para cualquier estrategia sostenida de crecimiento económico y reducción de la pobreza.

Gracias a la erradicación del terrorismo y la estabilidad económica, nuevamente se ha cultivado tierras en las zonas de extrema pobreza, las cuales fueron abandonadas debido a la violencia terrorista. Por ejemplo, se ha registrado un incremento significativo en las superficies sembradas de arroz cáscara, de papa y de maíz amarillo duro entre 1988-1990 y 1996-1998, que ha redundado en una mejora de los ingresos rurales.

Cuadro No. 4

SUPERFICIES SEMBRADAS EN MILES DE HECTÁREAS

<i>Indicador</i>	1988-1990	1996-1998	Var %
Superficie sembrada de arroz cáscara	37.5	88.4	135.64%
Superficie sembrada de papa	134.2	181.9	35.54%
Superficie sembrada de maíz amarillo duro	61.3	101.4	65.36%

Fuente: INEI (1999a).

En lo que respecta a los indicadores de empleo, se observa una reducción de 32% en la tasa de subempleo en Lima, lo que refleja, en parte, las mejoras en la capacidad adquisitiva de la población de menores recursos registradas desde fines de la década de los ochenta. Como consecuencia de ello, la población adecuadamente empleada ha aumentado durante este período de 18.6% de la PEA a 50.1%, lo que supone un crecimiento de 1.7 veces. Sin embargo, se observa también un ligero incremento en el índice de desempleo en Lima entre el período 1988-1990 y 1996-1998.

Cuadro No. 5

EMPLEO EN LIMA

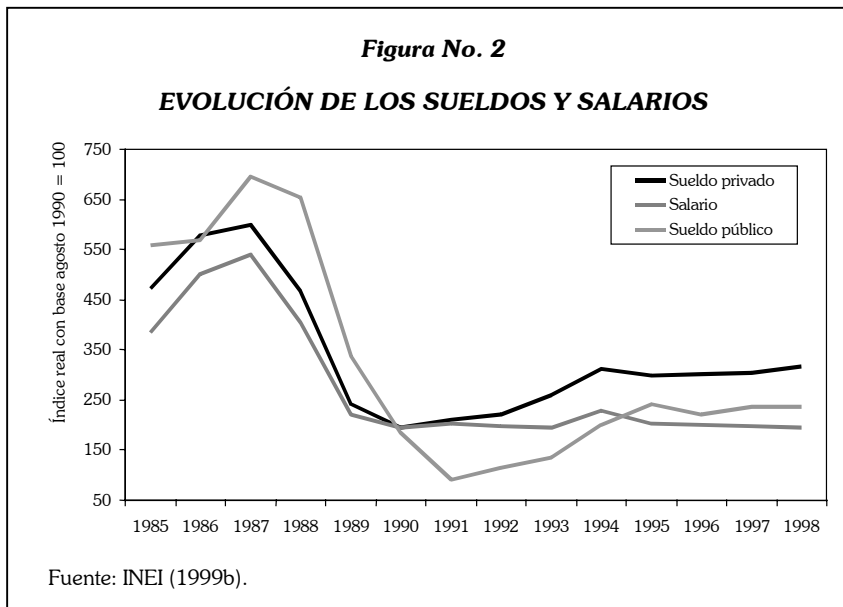
<i>Indicador</i>	1988-1990	1996-1998	Var %
Subempleo (% PEA)	61.2	41.9	-31.5%
Adecuadamente empleados (%PEA)	18.6	50.1	169.3%
Desempleo (% PEA)	7.8	8.5	9.0%
Índice de empleo	102.2	80.9	-20.9%
Índice de empleo – manufactura	102.8	71.5	-30.5%

Índice de Empleo; base en enero de 1990 = 100.

Fuente: DGAEF (1999).

Durante los últimos años, se ha observado una recuperación gradual de los niveles de empleo como consecuencia de la mayor inversión y el crecimiento económico. Entre 1994 y 1997 se crearon 1.3 millones de nuevos empleos (Banco Mundial, 1999). Según el INEI (1999b), al tercer trimestre de 1998, el desempleo abierto en el área urbana ascendía a 7.6%, lo que muestra una tendencia decreciente frente al 9.9 del primer trimestre de 1995. A pesar de los avances logrados, la generación de empleo durante los últimos años ha sido relativamente lenta en sectores intensivos en mano de obra como el agropecuario, debido al escaso avance de las reformas de mercado en este sector.

Es necesario destacar el importante incremento registrado por el poder adquisitivo de los sueldos desde 1990 hasta la fecha. Durante dicho período se registró un alza de casi 60% y de más de 160% en los sueldos de los sectores privado y público, respectivamente. Según se observa en la figura adjunta, las remuneraciones están recuperando gradualmente el nivel que tenían en 1985, antes de que la economía peruana se viera afectada por la hiperinflación. El crecimiento de los sueldos ha sido más lento, lo que refleja, en parte, los problemas de insuficiente inversión en capital humano durante las últimas décadas. El escaso dinamismo mostrado por los salarios muestra la necesidad de impulsar la inversión privada en el sector agropecuario.



Algunos ejemplos concretos de la mejora en la capacidad adquisitiva de la población se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 6

MEJORA DEL PODER ADQUISITIVO: 1988 vs 1998

Un salario mensual compraba	1988	1998
Azúcar blanca (kilos)	300	418
Leche evaporada (latas)	214	439
Pollo eviscerado (kilos)	72	128
Jurel (kilos)	226	210
Arroz Superior	255	264
Lentejas	87	280
Huevo a granel (kilos)	125	262
Papa blanca (kilos)	462	854
Naranja de jugo (kilos)	428	658
Agua potable (30 m3)	59	25
Gas propano (24 lb)	69	35
Kerosene doméstico (litros)	1730	845
Luz eléctrica (30 kwh)	935	71
Gasolina 84 octanos (galones)	103	162

Fuente: INEI (1999b).

Es importante anotar que, incluso considerando el efecto adverso que tuvo el Fenómeno del Niño durante 1998 sobre el abastecimiento de ciertos alimentos, la población mejoró significativamente su poder adquisitivo. Asimismo, luego del sinceramiento de precios, se observó una reducción en la capacidad de compra de ciertos productos que antes se encontraban fuertemente subsidiados –agua, gas, kerosene y luz–. Esta política de subsidios era altamente inefectiva, pues las transferencias estatales beneficiaban a los sectores de mayores ingresos que no requerían de estos subsidios. El gasto en inversión social –debidamente focalizado– tiene una mayor rentabilidad social que estas transferencias indiscriminadas.

La comparación de los indicadores sociales muestra que éstos han mejorado considerablemente durante la década de los 90. Entre ellos destacan los avances en la educación. Se observa una disminución de 36% en la tasa de analfabetismo y de 48% en la tasa de deserción primaria. Asimismo, se ha registrado un crecimiento de la matrícula escolar de 14% y de 25% en el número de docentes en el sistema educativo. Una

cifra positiva, pero inquietante si se relaciona con el deterioro del índice general de empleo, es el importante crecimiento del número de graduados universitarios.

Cuadro No. 7**ALGUNOS INDICADORES EDUCATIVOS**

Indicador	Medida	1988-1990	1996-1998	Var %
Tasa de analfabetismo	% de la población	14.6	9.4	-35.70%
Tasa de deserción primaria	% en educación primaria	6.7	3.5	-47.76%
Matrícula escolar	Miles de alumnos	6,057.4	6,921.2	14.26%
Docentes en el sistema educativo	Miles de docentes	231.3	289.2	25.05%
Graduados universitarios	Miles	21.6	45.5	110.48%

Fuente: INEI (1999a).

En el sector de salud y saneamiento los logros también han sido significativos. Por su parte, los indicadores de saneamiento han mejorado notablemente. Destacan las mejoras en el acceso de la población a servicios de desagüe (36%), alumbrado eléctrico (36%) y agua potable (18%), servicios que tienen un importante efecto en la capacidad de generación de ingresos y nivel de vida de los sectores más pobres.

Cuadro No. 8**ALGUNOS INDICADORES DE SANEAMIENTO**

Indicador	1988-1990	1996-1998	Var %
Vivienda con desagüe	38.3	50.9	32.90%
Hogares con alumbrado eléctrico	52.0	70.6	35.67%
Vivienda con agua potable	54.6	64.5	18.04%

Proporciones respecto del total de viviendas.

Fuente: INEI (1999a) y Ascarza (1993).

Se ha registrado un fuerte incremento (+50%) de las inmunizaciones (polio, tuberculosis, tétano, difteria y tos convulsiva) en los niños menores de un año y un crecimiento de 20% en la cobertura de atención en salud de la

seguridad social. La recuperación económica y el programa de inversión social han contribuido a una importante disminución de la desnutrición (-49%) y mortalidad infantil (-50%). Asimismo, desde 1990, la esperanza de vida ha aumentado en más de 8 años: 63 años para 1998 de acuerdo con el INEI (1999a).

Cuadro No. 9

ALGUNOS INDICADORES DE SALUD

Indicador	Medida	1988-1990	1996-1998	Var %
Desnutrición infantil	% de niños menores a 5 años	46,5	23,6	-49,24%
Mortalidad infantil	Por mil nacidos vivos	64,5	42,5	-49,70%
Inmunizaciones en los niños	% de niños menores de un año	65,1	97,7	50,10%
Cobertura de atención del seguro social de salud	Miles de atendidos	7 375,7	8 989,0	21,87%

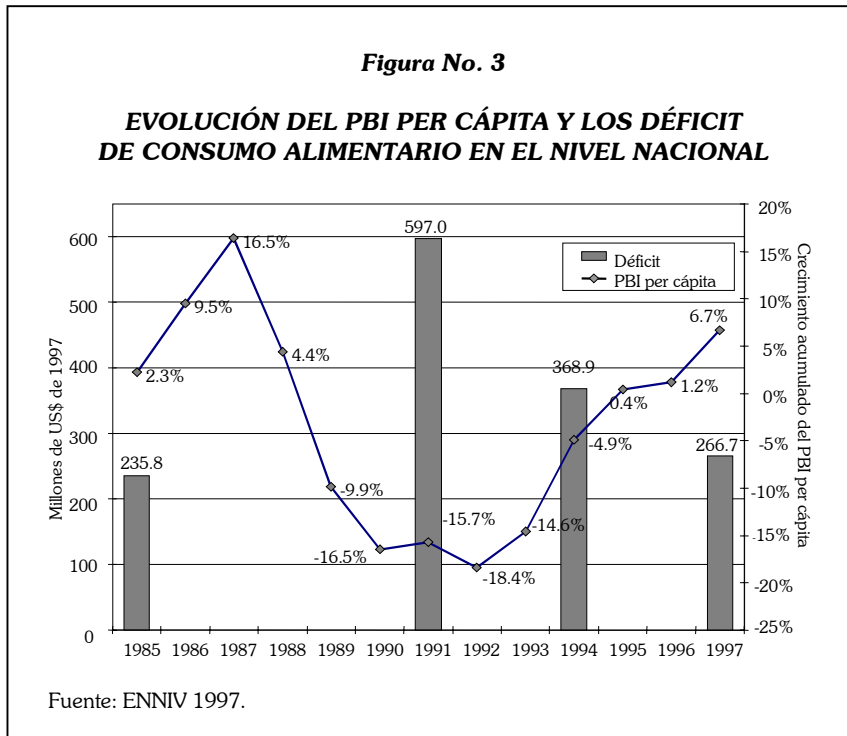
Fuente: INEI (1999a) y Ascarza (1993).

4. Evolución de la pobreza sobre la base de indicadores de gasto

A continuación se presenta una visión agregada de la evolución de la pobreza en el país, a partir del análisis del gasto de las familias de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV) realizada por Cuánto S.A. en 1998. Los indicadores del gasto muestran una importante recuperación de esta variable durante la presente década. Sin embargo, dicha recuperación no ha sido suficiente para compensar el fuerte deterioro experimentado en la mayor parte de indicadores durante la segunda mitad de la década de los ochenta.

El Gráfico No. 2 muestra la estrecha relación existente entre la evolución del PBI per cápita y los déficit de consumo de la población. Se observa que a principios de esta década se registró un incremento significativo del déficit de consumo de la población como consecuencia del

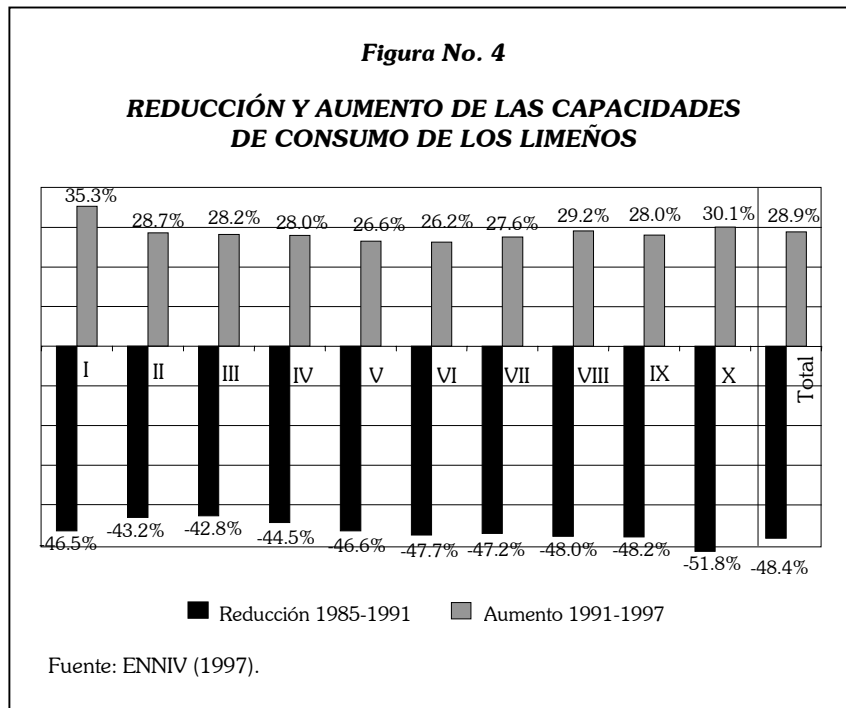
deterioro de las condiciones de vida debido a la grave crisis económica de fines de los ochenta. Durante los últimos años se observa también una reducción gradual del déficit de consumo debido al crecimiento económico registrado en la década del noventa. Actualmente dicho déficit es ligeramente superior al registrado en 1985.



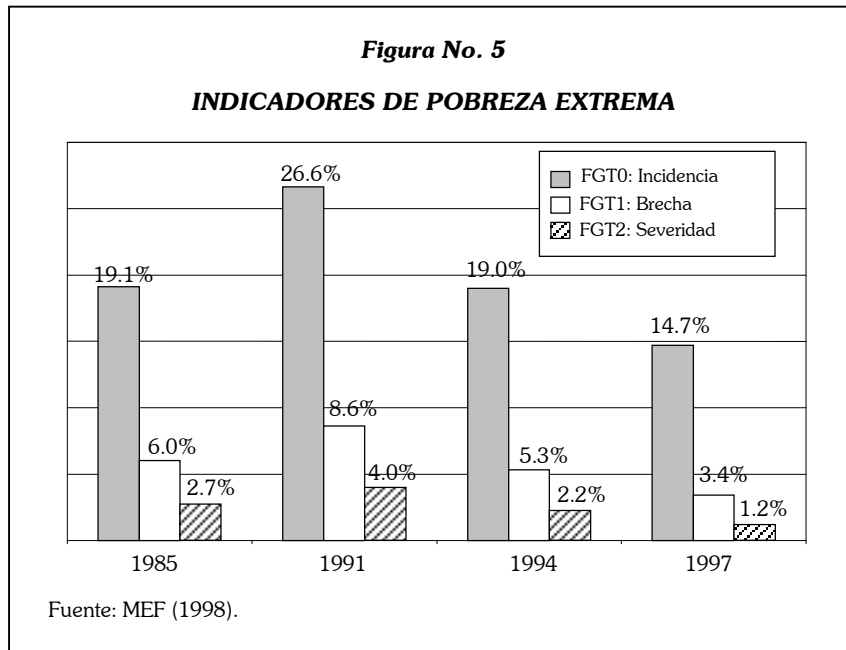
En la Figura No. 3 se observa la evolución de los niveles de gasto per cápita en Lima durante los períodos 1985-1991 y 1991-1997 para diferentes deciles de la población⁵. La información agregada muestra una reducción significativa (48.4%) en los niveles de consumo de la población en Lima durante la segunda mitad de la década de los ochenta. Se aprecia también una mejora de 29% en dichos niveles durante el período 1991-

5. En los cálculos se ha utilizado un índice de precios geométrico alternativo para aislar el efecto de la hiperinflación en el índice de precios.

1997, que no llega aún a compensar el notable deterioro en la capacidad de consumo de la población durante el período 1985-1991. En particular, se observa que el incremento registrado en la década de los noventa en el consumo per cápita del decil más pobre (35%) ha sido superior al de todos los otros deciles.



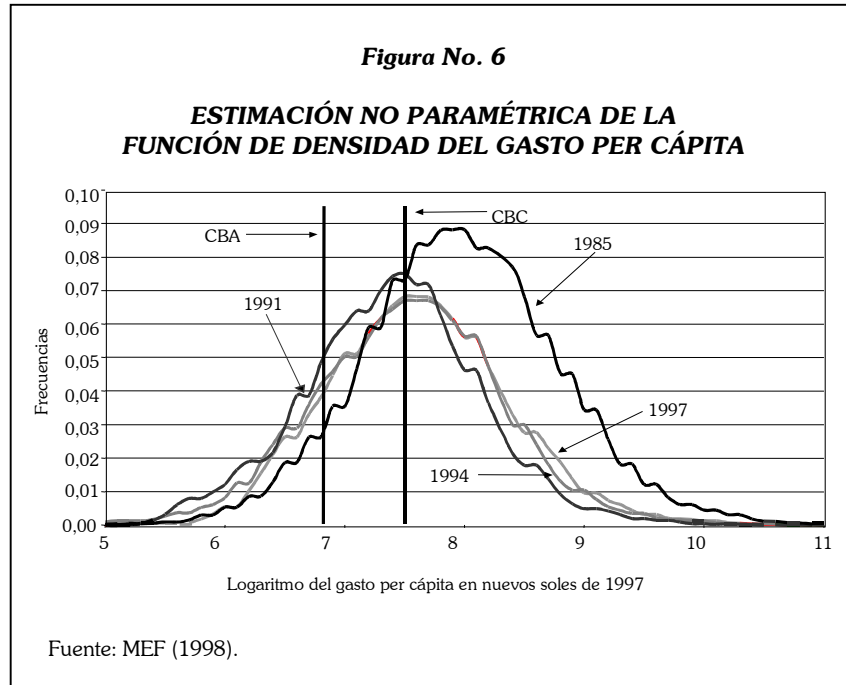
El resto de indicadores de pobreza extrema de la familia FGT (incidencia, brecha y severidad de la pobreza) también muestran reducciones significativas, (ver Figura No. 5). Nuevamente se observa un deterioro de los indicadores de incidencia, brecha y severidad entre 1985 y 1991, y una recuperación marcada de los mismos durante la década de los noventa (Foster, James J. Greer & E. Thorbecke 1984). En este caso se observa también una mejora en estos tres indicadores en 1997 con relación a 1985.



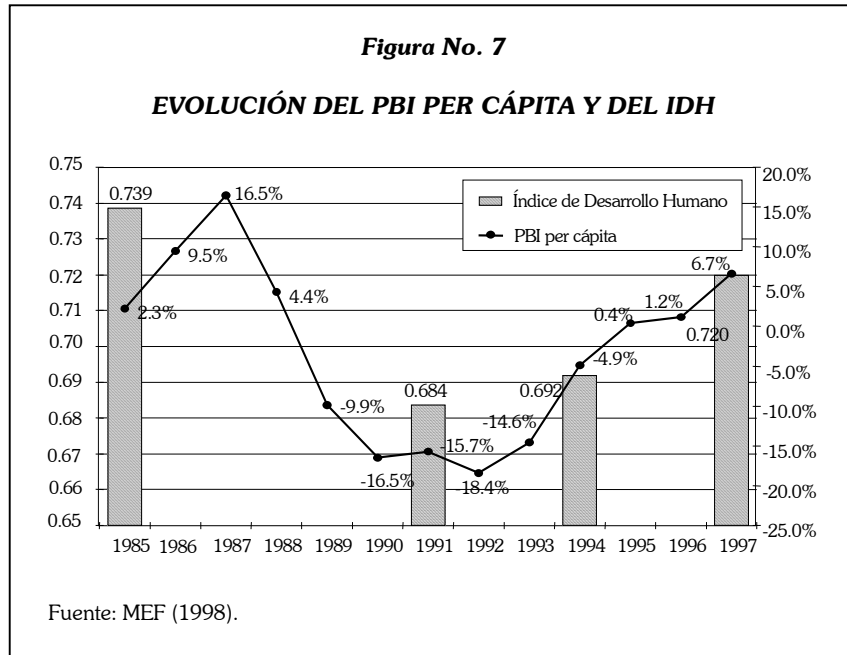
Otra manera de apreciar la mejora en la capacidad de consumo de la población es analizar el movimiento de toda la función de densidad del gasto. Ello permite observar la evolución del gasto en todos los niveles de esta variable. En la medida que la función de densidad del gasto se desplace hacia la derecha, una mayor proporción de la población alcanzará niveles más adecuados de satisfacción de sus necesidades básicas. Según se observa en la Figura No. 6, la curva de densidad del gasto per cápita de 1994 y 1997 se encuentra a la derecha de la curva de densidad de inicios de la década de los noventa. Sin embargo, la mejora observada durante la década de los noventa no ha sido suficiente para compensar el fuerte deterioro del gasto per cápita registrado como consecuencia del desmanejo económico de fines de la década de los ochenta.

La Figura No. 7 muestra la evolución del PBI per cápita y el Índice de Desarrollo Humano construido por el PNUD. Este índice intenta captar una dimensión más amplia del bienestar social integrando al ingreso, carencias básicas y a las capacidades de la población. En este caso, se aprecia también una correlación positiva entre la evolución del PBI per

cápita y el Índice de Desarrollo Humano, que demuestra el impacto negativo del desmanejo e inestabilidad macroeconómica en el desarrollo humano. La recuperación del Índice de Desarrollo Humano durante la década de los noventa muestra el efecto favorable que tienen la estabilidad macroeconómica y las reformas de mercado en los indicadores de la calidad de vida de la población.

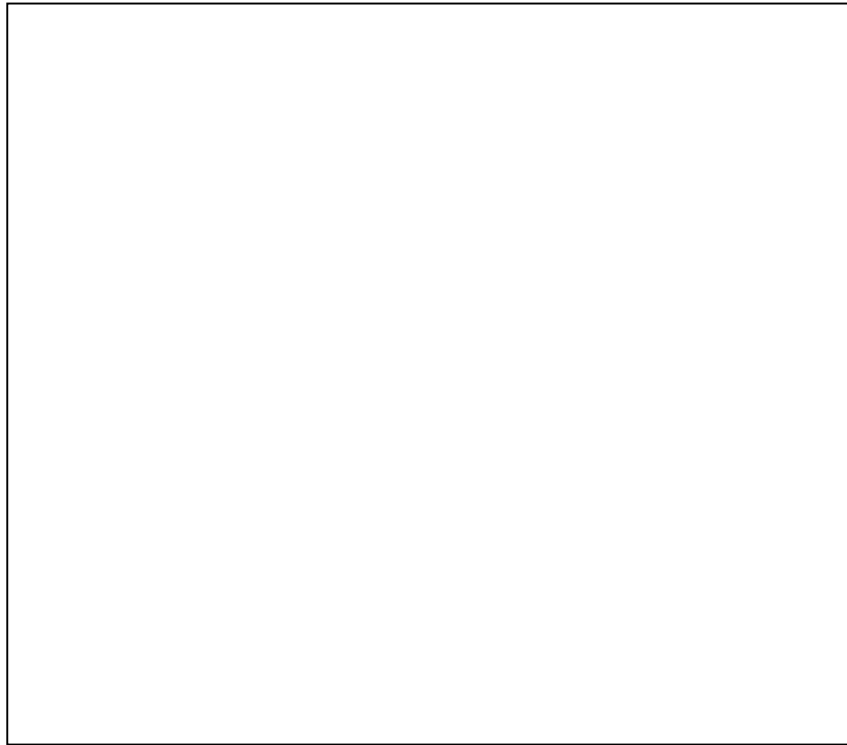


Estas mejoras se aprecian también en otros ámbitos, como por ejemplo en la reducción de la población que padece de necesidades básicas insatisfechas. Según se deduce de la información de las ENNIV correspondientes, otros indicadores de la calidad de vida de la población han experimentado una mejora notable durante la presente década. Así, el nivel de carencia de acceso al agua potable descendió en 33.3%; a desagüe, en 23.5%; a energía y alumbrado, en 15.0%; y a radio y/o televisor, en 58.8%. En lo que respecta al acceso a teléfonos, en 1997 tuvieron acceso a este servicio más del doble de personas que en 1991.



Se observan también reducciones importantes en los niveles de inequidad. Los exámenes de consistencia efectuados a partir de las Curvas de Lorenz del gasto per cápita en el nivel nacional (Figura No. 8) reflejan que la desigualdad en el gasto per cápita en 1997 es menor a la que existía en 1985. Por otro lado, indicadores como la razón entre los niveles de consumo promedio per cápita del decil más rico y el más pobre que, en 1997, ascendía a 14.6 veces, y el coeficiente de Gini, que se situaba alrededor de 0.42, muestran una sostenida tendencia decreciente (MEF 1998; Escobal. 1998)⁶.

6. Ciertamente trabajar con el ingreso hubiera sido lo óptimo, pues los niveles de desigualdad en él son mayores al gasto, debido a la existencia del ahorro y otros factores; sin embargo, estimamos que ello no induce a un sesgo significativo pues el objetivo es apreciar la tendencia en la desigualdad y no una medida puntual de ésta. Por otro lado, la determinación de los ingresos resulta mucho más compleja (y por tanto insegura) frente a los datos relativos al gasto recogidos en la encuesta.



6. Evaluación de la política social

Durante la década de los noventa se ha avanzado significativamente en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema. Estos avances se han reflejado en los principales indicadores de bienestar social. Así, el déficit de consumo se ha caído en más de 65%, y se ha observado un incremento del gasto en todos los niveles de la población. En el área de la salud y educación, se ha reducido considerablemente la desnutrición y mortalidad infantil, se ha disminuido la tasa de analfabetismo y la de deserción primaria, y se ha elevado la matrícula escolar. Se ha incrementado significativamente la satisfacción de las necesidades básicas de la población, y ha mejorado el acceso a los servicios de agua, desagüe y alumbrado público. Asimismo, la población de menores ingresos ha incrementado sustancialmente su acceso a servicios de radio y comunicaciones, lo que facilita su integración a la economía.

La mejora en la situación de los indicadores sociales se debe, en parte, a la estabilización macroeconómica y al crecimiento del producto logrado durante este período. Estos factores han contribuido a la generación de nuevos puestos de trabajo y a la mejora en el poder adquisitivo de la población. La significativa recuperación experimentada por el consumo, en todos los niveles de la población, es una muestra de ello.

La estabilización macroeconómica ha permitido una recuperación de los ingresos fiscales y ha dotado al Estado de una mayor capacidad para financiar la inversión social. La racionalización del gasto público ha contribuido a la reasignación de recursos hacia las áreas sociales. Estos factores han permitido que el gasto social per cápita se eleve sustancialmente durante la década de los noventa y han contribuido a una mejora en los indicadores sociales.

Parte de estos logros se debe también al esfuerzo que efectuó el gobierno para mejorar la focalización del gasto social. A partir de 1994 se ha observado un mayor interés por mejorar la calidad y eficiencia del gasto social, y los recursos se concentraron en las áreas de nutrición, salud, educación, justicia e infraestructura básica. Asimismo, desde 1996, el programa de inversión social se ha concentrado en la erradicación de la pobreza extrema.

Sin embargo, a pesar de los avances logrados, se perciben aún serias ineficiencias en la política de inversión social. Estudios efectuados (CIUP 1998; Shack & Vásquez 1999) a partir de los datos contenidos en la ENNIV 1997 revelan que el gasto público en salud y educación estaría favoreciendo a grupos que podrían pagar el costo de dichos servicios y que no necesitarían del subsidio público. Las cifras⁷ revelan que el 19.6% de los alumnos que actualmente cursan educación primaria pública pertenecen al 30% más rico de la población. Esta cifra alcanza el 24% en el caso de la educación secundaria y 48% en el de la educación superior. Los niveles de regresividad aumentarían aun más si tuviéramos en cuenta que el costo de la educación superior equivale a varias veces el costo de la educación secundaria y éste, a su vez, es mayor que el de la educación primaria.

El caso del gasto social en salud es similar. Si tomamos en cuenta la información recogida en la ENNIV 1997 respecto de los niveles de

7. Por esa razón, los indicadores que a continuación se presentan deben tomarse referencialmente. Adicionalmente, no debemos olvidar las limitaciones metodológicas de inferir resultados de programas específicos a partir de un experimento estadístico (Encuesta de Hogares) no diseñado en rigor para tal fin.

consulta por tipo de establecimiento, se tiene que el 34.8% de la población que usa los servicios de los hospitales de salud pertenece al 30% más rico de la población, mientras que sólo 25.3% de los atendidos pertenece a los tres deciles más pobres. Esta situación mejora cuando consideramos establecimientos como los Centros de Salud y los CLAS, donde cerca del 40% de los atendidos pertenecen al 30% más pobre de la población y sólo el 21.8% a los tres deciles superiores. Análogamente, los niveles de regresividad aumentan significativamente cuando consideramos los costos por paciente atendido según niveles de complejidad. De hecho, en los hospitales del IPSS, el 42.1% de los atendidos en 1997 pertenecen a los tres deciles superiores en la distribución del gasto per cápita.

Algo similar ocurre con los programas focalizados de lucha contra la pobreza, especialmente en los de carácter alimentario. Si analizamos la distribución de la población que estaría siendo atendida por los Desayunos Escolares, Vaso de Leche y Comedores Populares, por citar algunos ejemplos, se aprecia que cerca de un 20% de la población atendida pertenece al 30% más rico de la población.

Cuadro No. 10

**ACCESO A PROGRAMAS SOCIALES NUTRICIONALES
SEGÚN DECILES DE GASTO PER CÁPITA**

(Como porcentaje del total de población atendida por programa)

PROGRAMA	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Desayuno Escolar	15.8	11.9	10.7	9.9	10.5	11.5	8.9	8.4	7.7	4.7
Vaso de Leche	14.6	14.5	11.0	10.5	12.0	10.6	10.5	7.6	4.8	3.9
Comedor Popular	12.8	19.1	8.2	9.7	10.0	9.7	11.0	6.4	6.0	7.1

Fuente: Shack & Vásquez (1999).

La falta de focalización del gasto social revela algunas de las ineficiencias que existe en la ejecución del gasto social. Parte de estas deficiencias se explican por la falta de coordinación y el desorden existente en el diseño e implementación de la política social. Existen diversas entidades públicas que tienen un mismo objetivo y se encargan de desarrollar actividades similares, pero con niveles de eficiencia y eficacia bastante disímiles. Ése es, por ejemplo, el caso de los programas de nutrición. En esta área existen diversos programas con similares objetivos, que son ejecutados por el PROMUDEH a través del PRONAA, El Ministerio de la Presidencia a través del FONCODES, el Ministerio de

Salud, el Instituto Nacional de Salud y el Ministerio de Economía y Finanzas a través de las Municipalidades. Asimismo, además de los programas desarrollados por el Ministerio de Educación, el Ministerio de la Presidencia administra más de 6 programas educativos.

Esta diversidad de instituciones genera descoordinación, ineficiencias y duplicidad en el gasto social, lo que impide que estas políticas generen un mayor efecto en la reducción de la pobreza. Asimismo, existe un alto grado de improvisación y una falta de control sobre el impacto de los programas sociales que impide efectuar correcciones en aquellos que tienen un limitado impacto social y fortalecer las acciones que tienen un efecto favorable.

En este sentido, se requiere una mayor centralización y orden en el diseño y la coordinación de las políticas, así como una reducción del número de programas y entidades encargadas. Para ello debiera evaluarse la eficiencia en el desempeño de cada uno de los ejecutores y reorientar recursos hacia las instituciones que mayor efectividad muestran en la ejecución de sus programas.

Es indispensable mejorar la coordinación interinstitucional y potenciar a la Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) como instancia para la toma de decisiones e implementación de políticas, así como el Viceministerio de Economía del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) como ente proveedor de las grandes orientaciones socioeconómicas y evaluador de las políticas desarrolladas.

Asimismo, es indispensable determinar claramente el campo de acción de cada institución. Todas las entidades deberían saber qué hace cada institución en cada localidad, con el fin de evitar duplicidades y aprovechar las sinergias existentes. Una coordinación eficiente permitiría lograr intervenciones gubernamentales integradas (y no de sectores o instituciones aisladas).

Igualmente, es importante establecer incentivos y responsabilidades en cada una de las entidades ejecutoras del gasto social. Los incentivos deberían tener un efecto en las asignaciones presupuestarias. La experiencia adquirida en la reforma de las instituciones del Estado en otros países respecto a la aplicación de indicadores de desempeño y convenios de gestión debería ser tomada en cuenta seriamente. Está claro que propuestas como éstas no hacen más que poner en evidencia la necesidad de ejecutar la reforma y la modernización del Estado, que lamentablemente hoy se encuentran paralizadas.

Ciertamente, ello requiere en primer lugar la adecuada formulación de planes operativos de naturaleza institucional, pero también funcional, con una perspectiva temporal no menor de tres años, donde se especifique la imagen del país para el año 2002, por ejemplo, la misión, la visión, los objetivos y las estrategias que se llevarán a cabo, las actividades por realizar y metas por conseguir, así como la cantidad y la naturaleza de los recursos requeridos. En buena cuenta se trata de que el plan operativo se traduzca de manera natural en cuadros de necesidades, presupuestos valorados y, finalmente, en programas mensualizados de gasto que den origen a los calendarios de compromisos. Este proceso pasa, indiscutiblemente, por determinar los indicadores relevantes de cada actuación, a partir de los cuales se deberá medir, controlar y seguir la ejecución de dichos planes. El Viceministerio de Economía del MEF y el CIAS parecen ser las instancias llamadas a llevar a cabo el seguimiento antes referido.

Sobre este mismo tema, resulta indispensable lograr identificar claramente las responsabilidades de carácter funcional, que trasciendan la actual organización institucional del Estado. Actualmente, una buena parte de los recursos asignados a las áreas sociales están siendo administrados sin injerencia alguna por parte del supuesto ente rector. Por ejemplo, el Ministro de Salud debería orientar (no necesariamente controlar, y menos ejecutar a través de los órganos del ministerio) todo gasto en salud, sea cual fuere la fuente de financiamiento y su ejecutor. Lo mismo se cumple en el caso de educación y otros sectores. Esto permitiría que la visión de conjunto no se diluya en una reducida perspectiva institucional de la que lamentablemente hoy es objeto la programación y el planeamiento gubernamental.

Por otro lado, es evidente que el Estado ha mostrado una falta de capacidad gerencial y de conocimiento de las condiciones propias de cada localidad. En esta área es necesario descentralizar la ejecución de los programas de inversión social, y paralelamente mantener una dirección centralizada del diseño y la coordinación de las políticas. Para ello es preciso recurrir al aporte de las comunidades organizadas y el sector privado.

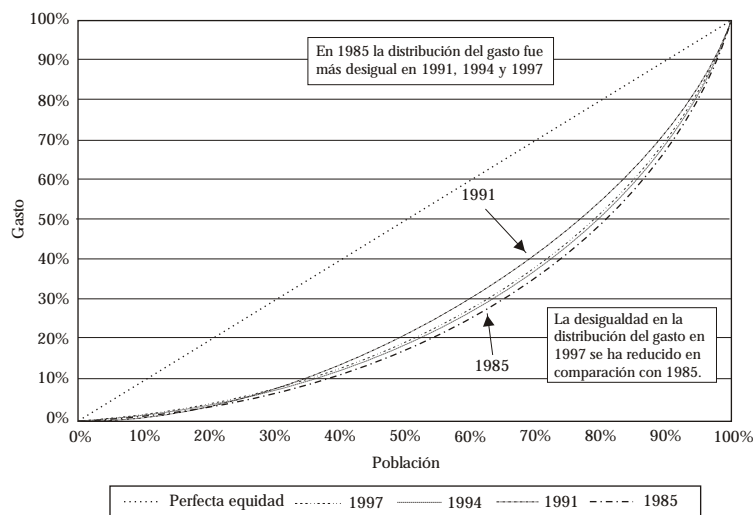
Bibliografía

- APOYO Consultoría S.A. (1999). "Estrategia de desarrollo social". Informe Final. Consultoría elaborada para la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales – CIAS. PCM. Lima, Perú.
- Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico – CIUP (1998). "La iniciativa 20/20 y los servicios sociales básicos en el Perú". Informe Final. Lima, Perú.
- Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros - DGAEF (1998). Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). *Compendio de normas sobre el proceso de reformas estructurales*. Lima, Perú: MEF.
- Escobal, Javier, J. Saavedra y M. Torero (1998). *Los activos de los pobres en el Perú*. Documento de Trabajo N° 26. Lima, Perú: GRADE.
- Foster, James, J. Greer y E. Thorbecke (1984). "A Class of Descomposable Poverty Measures", en *Econometrica*, vol. 52, N° 3.
- Ministerio de Economía y Finanzas - MEF (1998). Primer Foro Diálogo sobre Experiencias y Retos en la Lucha contra la Pobreza, ponencia por F. Du Bois y N. Shack. Ica, Perú.
- Ministerio de la Presidencia - PRES (1996). "Elementos de la estrategia focalizada de lucha contra la pobreza extrema 1996-2000". Lima, Perú.
- Shack, Nelson; Vásquez, P. (1999). "Estimación del grado de focalización de programas sociales y niveles de regresividad del gasto en educación y salud". Documento de Trabajo (en elaboración). Lima, Perú: MEF.

PARTE II:
LAS REFORMAS QUE TRANSFORMARON
LA ECONOMÍA PERUANA

Figura No. 8

CURVAS DE LORENZ DEL GASTO PER CÁPITA



Fuente: MEF (1998).

7. La reforma comercial y de aduanas

Julio Paz Soldán y María del Carmen Rivera

En 1990, el gobierno peruano inició un ambicioso proceso de reforma comercial con el fin de elevar la eficiencia en la asignación de recursos, integrar la economía peruana a la economía mundial y crear las condiciones para el crecimiento sostenido del producto y del empleo en el mediano plazo. Con este objetivo, se eliminaron todas las prohibiciones y restricciones a las importaciones y las medidas de promoción selectiva a sectores específicos de la economía. Se redujo significativamente el nivel y la dispersión de los aranceles, se eliminó la política de tipo de cambio múltiple, y se estableció un tipo de cambio libre determinado en el mercado.

Estas medidas estuvieron orientadas a eliminar el sesgo antiexportador que había caracterizado a la política comercial desde 1970 y a promover la asignación de recursos de acuerdo con las ventajas comparativas. La política de sustitución de importaciones aplicada en el pasado generó el estancamiento de la producción y las exportaciones y el debilitamiento de la estructura productiva del país; asimismo, fue una de las causas del colapso de la economía peruana a fines de la década del ochenta.

Los resultados de la reforma comercial ejecutada desde 1990 han sido bastante exitosos. En el período 1993-1998, la economía peruana creció a una tasa promedio anual superior al 7%, mientras que las exportaciones lo hicieron a una tasa de 8%. De igual forma, las exportaciones no tradicionales mostraron un importante dinamismo, pues crecieron a una tasa de 14% anual durante este período.

A partir del segundo semestre de 1997, la economía peruana estuvo expuesta a los efectos adversos del Fenómeno del Niño y la crisis financiera internacional. Estos eventos generaron una severa contracción de la economía peruana, y pusieron de manifiesto la falta de flexibilidad de la estructura productiva del país para adaptarse a los "shocks" externos. Con el fin de facilitar el ajuste de la economía peruana a las nuevas condiciones de la economía internacional y permitir su crecimiento sostenido en el mediano plazo, es indispensable continuar reduciendo el nivel y la dispersión arancelaria y eliminar los "sobrecostos" tributarios que aún afectan a la actividad económica. Estas medidas contribuirán a la recuperación de las exportaciones y a una integración más eficiente de la economía peruana a la economía mundial.

1. La política de sustitución de importaciones: antecedentes

Durante la década de los setenta y ochenta, el Perú aplicó una política de sustitución de importaciones (PSI) con el fin de promover el desarrollo de una industria local orientada hacia el mercado interno y reducir la dependencia del exterior. Esta política se basaba en teorías que sostenían que los países en desarrollo, al ser exportadores de productos primarios e importadores de bienes industriales, experimentarían un deterioro continuo en sus términos de intercambio y tasas de crecimiento económico inferiores a las de las economías industrializadas. Se sostenía que el crecimiento de la economía mundial generaba una mayor demanda por bienes industriales, que elevaba sus precios en relación a los de los productos primarios, lo cual afectaba los ingresos de los países en desarrollo y generaba desequilibrios externos en sus economías. Para revertir esta situación se recomendaba a los países en desarrollo promover la industrialización de sus economías sobre la base de políticas de sustitución de importaciones (PSI). Muchas de estas teorías fueron complementadas con críticas al papel negativo que cumplía la inversión extranjera en el desarrollo de industrias locales.

Diversos países en desarrollo aplicaron las PSI, con mayor o menor intensidad, desde la década de los cuarenta. Las políticas aplicadas consistían en el establecimiento de medidas arancelarias y paraarancelarias orientadas a limitar las importaciones y el comercio exterior. Las primeras consistían en impuestos que afectaban únicamente a los productos importados. Por lo general, se aplicaba menores aranceles a la importación de insumos y bienes de capital requeridos por las industrias que se deseaba proteger, con lo cual se elevaba el nivel de protección efectiva de estas últimas. Las medidas paraarancelarias establecían restricciones a las importaciones a través de permisos, licencias, cuotas de importación y prohibiciones para importar determinadas categorías de productos, entre otras restricciones al libre comercio. Además, se aplicaban tipos de cambio diferenciados para favorecer el ingreso de ciertos productos y se otorgaba subsidios a los sectores protegidos.

De acuerdo con esta teoría, el régimen comercial debía proteger temporalmente a las "industrias nacientes", que inicialmente no contarían con ventajas competitivas, pero que gracias a la protección del Estado se fortalecerían crecientemente hasta poder competir internacionalmente.

Estas políticas se aplicaron en el Perú desde la década de los sesenta. Hasta ese momento, la economía peruana se había caracterizado por un elevado nivel de apertura al comercio internacional e inversión extranjera, que había provocado un crecimiento importante del producto y las expor-

taciones. Hacia fines de la década de los cuarenta hubo un intento fugaz por aplicar políticas de sustitución de importaciones durante el gobierno del presidente Bustamante y Rivero (1945-1948) que, conjuntamente con otras políticas “populistas”, generó una severa crisis en la economía peruana, y motivó su reversión.

Las políticas de sustitución de importaciones y las restricciones a la inversión extranjera se intensificaron durante el gobierno del gral. Velasco Alvarado (1968-1975). El objetivo del gobierno militar era reducir la dependencia de la economía peruana del exterior y desarrollar una industria local orientada hacia el mercado interno que no dependiera de las importaciones ni del capital extranjero. Con este fin se elevaron los aranceles y se establecieron diversas medidas paraarancelarias, como licencias previas para importación y prohibiciones a las importaciones. Adicionalmente, para crear una industria intensiva en capital, se crearon diversas empresas estatales en las actividades en las que se consideraba no existía suficiente capital privado nacional.

A principios de la década de los ochenta hubo un intento por reducir el nivel de protección de la industria, que concluyó cuando se agudizó la crisis económica en 1982 debido a los elevados desequilibrios macroeconómicos y a la crisis del sector externo¹. Uno de los problemas de este intento de reforma fue que las políticas adoptadas no fueron acompañadas de una reforma laboral, que otorgara mayor flexibilidad a las empresas para adecuarse a las nuevas condiciones. En 1983 se revirtieron estas medidas y se dictaron nuevamente prohibiciones y restricciones al comercio.

En 1985, el gobierno del presidente García implementó una política económica orientada a generar una reactivación temporal de la economía sobre la base de políticas monetarias y fiscales expansivas y medidas proteccionistas que favorecerían la industria local. En el campo comercial, se elevó el nivel de protección a la industria a través de mayores aranceles, licencias previas, cuotas de importación y prohibición a las importaciones. Adicionalmente, se estableció un sistema de tipo de cambio múltiple que encarecía la importación de determinados productos y abarataba las de

1. El intento de reforma comercial de principios de la década de los ochenta no fue acompañado de políticas monetarias y fiscales para reducir los desequilibrios macroeconómicos. La política fiscal expansiva generó presiones para la apreciación del tipo de cambio real, lo que aumentó la intensidad del ajuste requerido por la reducción arancelaria. Las dificultades para el servicio de la deuda agudizaron la recesión, y generaron problemas adicionales para la aplicación de esta reforma.

otros, y se incrementó los subsidios canalizados a través de la banca de fomento industrial.

El Cuadro No. 1 muestra la estructura de protección arancelaria vigente en julio de 1990. Esta estructura se caracterizaba por el elevado nivel del arancel promedio y por su alta dispersión. Existían más de 56 tasas arancelarias, entre aranceles y “sobretasas” a la importación. Las tasas arancelarias fluctuaban en el rango de 10 a 84%. La existencia de diversas exoneraciones y tasas generaba una estructura de protección variada, en la cual los insumos y los bienes de capital contaban con mayores aranceles ponderados². Además cerca de 540 partidas arancelarias –que afectaban al 23% de la producción industrial– no podían ser importadas y 535 estaban restringidas.

Cuadro No. 1

ESTRUCTURA DE PROTECCIÓN

1. Número de tasas arancelarias	
Ad-valorem	39
Sobretasas	14
Total	56
2. Rango de tasas (%)	
Ad-valorem	10-84%
Sobretasas	0-24%
Total	10-110%
3. Promedio ponderado arancel (%)	
Bienes de consumo	30%
Insumos	37%
Bienes de capital	46%
4. Promedio simple arancel (%)	
	66%
5. Partidas prohibidas	
	539
6. Partidas restringidas	
	535

Fuente: Rossini (1991).

2. Esta política encarecía la importación de insumos y bienes de capital que más requerían las empresas, lo que generó desincentivos al ahorro y la inversión.

El Cuadro No. 2 muestra la evolución de las restricciones para arancelarias durante el período 1985-1990. Según se observa durante el período 1987-1988, la totalidad de partidas arancelarias estaban sujetas a algún tipo de restricción para su importación. Se restringió la importación de más de 4,700 partidas y se prohibió la de 540 partidas. La restricción a las importaciones generó serias ineficiencias en el funcionamiento de la economía y un elevado nivel de corrupción debido a la discrecionalidad de las instituciones estatales a cargo de estas actividades, y a la existencia de grupos privados con acceso a estas instituciones, que eran los únicos que podían importar ciertos productos en la economía.

Cuadro No. 2

RESTRICCIONES PARA ARANCELARIAS

<i>Partidas</i>	Julio 1985	Abril 1986	Diciembre 1987	Diciembre 1988	Diciembre 1989	Diciembre 1990
Libre	4,757	3,224	0	0	4,192	5,269
Restringida	350	1,574	4,715	4,724	535	
Prohibida	196	541	539	539	539	

Fuente: BCRP.

Esta estructura arancelaria generó diversos niveles de protección efectiva entre las actividades económicas. Por un lado, existían sectores primarios orientados a la exportación, como la transformación de metales no ferrosos (-45%), textiles (-42%), extracción minera (-10.8%), petróleo (-13.5%) y harina y aceite de pescado (-8.4%), que contaban con niveles de protección efectiva altamente negativos, debido a los elevados aranceles que debían pagar para importar sus insumos y bienes de capital. En general, la competitividad de los sectores primarios y los orientados a la exportación –con un nivel de protección efectiva de -8.4%– era severamente penalizada por la estructura arancelaria vigente en 1990.

Por otro lado, existía un amplio sector de la economía –fundamentalmente en la manufactura– que gozaba de elevadas tasas de protección efectiva, debido a que podían importar sus insumos y bienes de capital a tasas bajas. Las prendas de vestir (261%), las bebidas y el tabaco (197%), los productos lácteos (189%), los productos alimenticios (179%), el calzado (134%), los muebles (132%), los artefactos de uso doméstico (103%), los productos metálicos (89%), los productos de caucho y plástico

(89%), la impresión y edición (85%) eran sectores que contaban con altísimos niveles de protección efectiva frente a la competencia externa.

Cuadro No. 3

TASA DE PROTECCIÓN EFECTIVA

Sectores primarios y de exportación	-8.4
Agropecuario	13.2
Petróleo	-13.5
Extracción de minerales	-10.8
Minerales no metálicos	30.2
Harina y aceite de pescado	-9.1
Textiles	-42.2
Transformación metales	-45.1
Manufactura sustitutiva	122.7
Lácteos	189.4
Molinería	30
Otros productos alimenticios	178.8
Bebidas y tabaco	197.2
Prendas de vestir	261.6
Artículos de cuero	151.2
Calzado	134
Muebles	132
Papel y derivados	63.9
Impresión y edición	85.1
Químicos básicos	66.5
Medicamentos	38.1
Otros productos químicos	131
Productos de caucho y plástico	88.7
Productos de mineral no metálico	83.1
Siderurgia	42
Productos metálicos diversos	89.3
Maquinaria no eléctrica	30.2
Aparatos de uso profesional	80.5
Aparatos de uso doméstico	103.1
Material de transporte	61.8

Fuente: Rossini (1991).

Para compensar el sesgo antiexportador de la política comercial, el gobierno creó sistemas mediante los cuales efectuaba transferencias de recursos al sector de exportaciones no tradicionales. Uno de estos mecanismos fue el Certificado de Reintegro Tributario a las Exportaciones (CERTEX), mediante el cual se devolvía un porcentaje del valor de la exportación a los exportadores no tradicionales. Como se observa en el Cuadro No. 4, el gobierno estableció una estructura de tasas diferenciadas para el CERTEX con el objetivo de promover el desarrollo de ciertas exportaciones no tradicionales. Esta política generó distorsiones en la asignación de recursos, por lo cual se promovió inversiones en actividades en las que el país no contaba con ventajas comparativas y que no podían desarrollarse sin la ayuda estatal. Para complementar el apoyo estatal a través del CERTEX se crearon líneas de crédito subsidiadas para financiar las exportaciones no tradicionales que, además de distorsionar aun más la asignación de recursos en el sector exportador, incrementaron el déficit cuasi-fiscal del Banco Central de Reserva y, de esta forma, la inestabilidad macroeconómica.

Cuadro No. 4

TASAS DE REINTEGRO DEL CERTEX

Básico	15-30%
Complementario	1-10%
Artesanal	35%
Descentralización	10%

Fuente: BCRP.

En resumen, durante el período 1970-1990, el régimen comercial peruano se caracterizó por lo siguiente:

- Alto nivel y dispersión arancelaria.
- Prohibiciones a la importación de 540 partidas arancelarias.
- Restricciones a las importaciones de más de 4,700 partidas arancelarias a través de licencias de cambio, licencias previas de importación, registro de importadores.
- Monopolio estatal en la importación y comercialización de diversos productos, especialmente agropecuarios.

- Control de la tenencia de divisas; en algunas ocasiones constituía delito tener dólares dentro o fuera del país.
- Fijación del tipo de cambio por parte del Estado, con tipos de cambio múltiples, según se tratara de viajes de negocios, viajes de turismo, estudios, enfermedades, importaciones, exportaciones, etc.
- Fomento distorsionado de las exportaciones, mediante transferencias directas a través del CERTEX y líneas de crédito a tasas de interés por debajo de las internacionales.
- Restricción a la exportación de alimentos para proteger el consumo interno (frijol, cebolla, etc.).

2. Resultados de la política de sustitución de importaciones

Las PSI implementadas durante la década de los setenta y ochenta tuvieron un impacto sumamente negativo en el desempeño de la economía peruana. Estas políticas generaron el estancamiento de la actividad productiva y de las exportaciones, disminuyeron la eficiencia de la economía, y afectaron el bienestar de los consumidores. Las medidas proteccionistas, conjuntamente con las políticas macroeconómicas aplicadas y el elevado intervencionismo estatal, provocaron el colapso de la economía peruana a fines de la década de los ochenta.

Durante el período 1970-1990, la economía peruana mostró un magro desempeño. Según se observa en el Cuadro No. 5, el crecimiento promedio anual del PBI durante este período fue de únicamente 1.3%, inferior a la tasa de crecimiento poblacional de 2.5% registrada. A pesar del elevado nivel de protección que recibió, la industria manufacturera fue una de las actividades de peor desempeño durante este período, pues registró un crecimiento promedio anual de únicamente 0.7%. Este crecimiento fue inferior al experimentado por otras actividades como la agricultura y la minería, de pobre desempeño también, que fueron severamente castigadas durante el período 1970-1990 y que contaron con tasas de protección efectivas más bajas que la manufactura (ver Cuadro No. 5).

Según se observa en el Cuadro No. 5, las políticas implementadas generaron un crecimiento transitorio de la manufactura durante la primera mitad de la década de los setenta. La expansión temporal de esta actividad se debió a las políticas macroeconómicas expansivas aplicadas durante los primeros años del gobierno del gral. Velazco Alvarado y a las eleva-

das inversiones públicas efectuadas durante este período³. Sin embargo, este ritmo de crecimiento decayó rápidamente en la segunda mitad de la década, cuando tuvieron que corregirse los desequilibrios provocados por las políticas macroeconómicas expansivas. A partir de ese momento, el desempeño de la industria fue negativo.

Cuadro No. 5

CRECIMIENTO SECTORIAL
(Tasas promedio anual)

	1970-90	1970-75	1975-80	1980-85	1985-90
PBI	1.3%	4.9%	2.5%	-0.4%	-1.9%
Agropecuario	1.0%	0.7%	-0.5%	2.7%	0.9%
Minería	1.5%	0.2%	14.1%	-0.7%	-7.6%
Manufactura	0.7%	5.0%	1.5%	-2.1%	-1.7%

Fuente: INEI.

Las políticas aplicadas provocaron también el estancamiento de la minería y de la agricultura, actividades en las que el país cuenta con ventajas comparativas. Las restricciones a la inversión extranjera y el intervencionismo estatal en el sector minero a través de Minería Perú generaron una contracción de la inversión minera. Durante la segunda mitad de la década de los setenta se produjo un crecimiento temporal del sector minero con la entrada en operación de algunos grandes proyectos realizados por el Estado y la evolución favorable de las cotizaciones internacionales de la plata y el cobre. No obstante, este crecimiento no pudo mantenerse en el tiempo, debido a la ausencia de un marco atractivo para la inversión extranjera y de políticas neutras que promovieran el desarrollo de las exportaciones. Como consecuencia de ello, durante la década de los ochenta, el desempeño del sector fue negativo, particularmente durante el período 1985-1990, en el que el producto minero cayó a una tasa promedio anual de 7.6%. El balance del período para el sector minero fue negativo, y se desaprovechó la oportunidad de atraer capitales del exterior y desarrollar una minería competitiva en el nivel internacional.

4. Durante el período 1970-1975, el déficit económico del sector público no financiero se incrementó de 0.7% a 8.1% del PBI.

El desempeño de la agricultura también fue pobre durante este período. La reforma agraria y la intervención del Estado en la comercialización de los principales productos agrícolas desincentivaron la inversión privada y generaron el atraso del campo. La política de comercio exterior en este sector fue inestable; la Empresa Nacional de Comercialización de Insumos (ENCI) promovió importaciones a precios subsidiados durante ciertos períodos, y restringió dichas importaciones para proteger a los productores locales y controlar el deterioro de las finanzas públicas durante los períodos de mayores desequilibrios macroeconómicos. Como consecuencia de estas políticas, durante el período 1970-1990, el sector agropecuario mostró un crecimiento promedio anual de 1%.

Las políticas de sustitución de importaciones no generaron la industrialización del país, sino que más bien crearon una industria débil e incapaz de competir internacionalmente. Las políticas de promoción a las exportaciones no tradicionales promovieron la creación de empresas ineficientes, totalmente dependientes de la ayuda estatal para poder competir internacionalmente. Estas políticas causaron una reducción de la participación de las actividades de transformación en el PBI de 30% en 1970 a 28% en 1990 (Cuadro No. 6). Durante este período se observó un crecimiento importante de las actividades de servicios, provocado por el crecimiento del sector informal, ante la incapacidad de los otros sectores de la economía para absorber la mano de obra excedentaria.

Cuadro No. 6

COMPOSICIÓN DEL PBI POR GRANDES SECTORES

(Estructura porcentual)

	1970	1980	1990
Total	100.0	100.0	100.0
Extractivo	25.2	23.3	24.2
Transformación	30.2	29.3	28.1
Servicios	44.6	47.4	47.7

Fuente: INEI.

Estas políticas redujeron la importancia del comercio exterior en la economía peruana; de esta forma generaron elevados “sobrecostos” a la inversión y a la actividad económica, y afectaron el bienestar de los consumidores. Las exportaciones e importaciones como porcentaje del PBI se redujeron de 34% en 1970 a 24% en 1990. La protección de la industria

local y las restricciones a la inversión extranjera desalentaron las inversiones en el sector exportador y afectaron la competitividad internacional de la economía peruana. Las actividades de exportación se vieron severamente afectadas por las restricciones y “sobrecostos” para la importación de los bienes que requerían para sus procesos productivos. En muchos casos, los exportadores no tenían otra alternativa que utilizar productos nacionales de calidad defectuosa y precios muy superiores a los niveles del mercado internacional.

Como consecuencia de estas distorsiones, durante el período 1970-1990, las exportaciones crecieron a una tasa promedio anual de 0.5%, tasa inferior a la experimentada por el PBI durante el período (Cuadro No. 7). En términos reales, en 1990, un peruano exportaba 30% menos de lo que exportaba en 1967, antes de la aplicación de las PSI. El desempeño del sector exportador fue particularmente pobre durante la segunda mitad de la década de los ochenta, cuando se intensificó la aplicación de medidas proteccionistas y se agravaron los desequilibrios macroeconómicos, con lo que se generó una contracción promedio anual de 5% en las exportaciones. Estos resultados se dieron a pesar de que durante este período el gobierno otorgó mayor importancia a la política de promoción de exportaciones a través del CER-TEX y otras transferencias estatales.

Asimismo, durante el período 1970-1990, las importaciones mostraron un escaso dinamismo, reflejo del escaso crecimiento que experimentó la economía peruana y de los “sobrecostos” que las políticas proteccionistas impusieron al resto de actividades económicas y a los consumidores para promover, sin éxito, el crecimiento de la industria local. Como consecuencia de estas políticas, la economía peruana no tuvo acceso a los principales avances e innovaciones que se producían en el nivel internacional, con lo cual se rezagó aun más en términos internacionales.

Cuadro No. 7

EXPORTACIONES E IMPORTACIONES

(Crecimiento promedio anual)

	1970-90	1970-75	1975-80	1980-85	1985-90
Exportaciones	0.5%	-1.4%	7.4%	1.0%	-5.0%
Importaciones	-0.1%	7.4%	0.6%	-9.5%	1.0%

Fuente: INEI.

3. La reforma comercial

En 1990 se inició una profunda reforma comercial orientada a integrar la economía peruana a la economía mundial, elevar la eficiencia en la asignación de recursos y promover el crecimiento sostenido del producto y del empleo en el país. Esta reforma adquirió una importancia central en el programa de estabilización y reformas de mercado implementado por el gobierno del presidente Fujimori.

3.1 Los principios de la reforma

La reforma comercial emprendida se sustenta en que la política de comercio exterior más apropiada para una economía pequeña como la peruana es el libre comercio. Esta política permite que un país asigne sus recursos productivos –capital y mano de obra– a las actividades en las cuales goza de ventajas comparativas. El libre comercio permite que un país logre una estructura productiva que maximice el potencial de su producto, y se beneficie del intercambio comercial con otras economías con una distinta dotación de factores, con lo cual se promueve sanamente sus exportaciones y se crea una industria competitiva en el nivel internacional.

A una economía en desarrollo como la peruana, con abundancia de mano de obra y recursos naturales y escasez de capitales, el libre comercio le permite especializarse en las actividades intensivas en el empleo de mano de obra y de sus recursos naturales. Esta política, conjuntamente con un marco atractivo para la inversión extranjera y el libre flujo de capitales externos, promueve un crecimiento más rápido del ingreso per cápita y acelera la convergencia hacia el nivel de ingresos de las economías más desarrolladas.

La exposición y el contacto de las empresas locales con la economía internacional permiten la difusión interna de la tecnología e innovaciones que se producen en el nivel internacional. Éstas se ven obligadas de manera constante a conseguir tecnología de punta y mejorar sus prácticas gerenciales para mantener sus niveles de competitividad. De esta forma, el contacto con la competencia externa les permite generar efectos positivos sobre el resto de la economía, de manera que se establece un efectivo canal de difusión tecnológica y una elevación permanente en la tasa de crecimiento.

Existe la tendencia a pensar que, al incrementar las importaciones y reducir la producción de algunas industrias orientadas al mercado interno, las políticas de libre comercio generan desempleo y afectan el bienestar del país. Todo lo contrario. Estas concepciones se basan en criterios de corto

plazo y representan únicamente la visión de las empresas y trabajadores de los sectores protegidos, sin tomar en cuenta el potencial de crecimiento de largo plazo que se genera con la apertura comercial ni los efectos beneficiosos sobre la producción y el empleo en las actividades en las cuales el país es competitivo internacionalmente. Tampoco consideran el mayor bienestar de los consumidores con el acceso a una mayor diversidad de bienes, de mejor calidad y menor precio.

Toda restricción al libre comercio produce una pérdida de bienestar para el país, en la medida que limita las posibilidades de especialización de la economía –lo que genera un uso poco productivo de los recursos- y restringe el acceso de los consumidores a bienes importados –por lo cual se ven obligados a conformarse con productos locales más caros y de menor calidad que no pueden competir internacionalmente-. Las restricciones al comercio generan empresas y trabajadores “privilegiados” y poco productivos, que imponen “sobrecostos” para la inversión y generación de puestos de trabajo en otras actividades económicas. La protección con que cuentan les permite mantenerse al margen de las innovaciones que se producen en los mercados internacionales; por esta razón, con el tiempo, se promueven empresas ineficientes y poco dinámicas, que requieren de la ayuda estatal para emprender nuevas inversiones. Lejos de incentivar la creación de empleo, las actividades protegidas se convierten en una carga para el resto del país.

Una política de libre comercio exterior es la forma más sana de promover las exportaciones en las actividades en las que el país goza de ventajas comparativas. La introducción de mecanismos de subsidio estatal para incentivar ciertas exportaciones promueve empresas ineficientes que requieren de la ayuda estatal para competir internacionalmente. Estas transferencias distraen recursos fiscales, aportados por todos los contribuyentes, de usos socialmente más productivos. En lugar de promover selectivamente ciertas actividades de exportación, con la consecuente distorsión en la asignación de recursos en la economía, se debe favorecer una mayor eficiencia en todas las actividades, reduciendo la carga tributaria por igual a todos los sectores económicos. De esta forma se desarrollarán naturalmente las actividades en las que el país es más eficiente en el nivel internacional, sin que dicho desarrollo imponga costos a los contribuyentes.

Las políticas proteccionistas y de promoción selectiva de las exportaciones son además una fuente de corrupción y “tráfico de influencias”. Muchos empresarios “rentistas” prefieren utilizar sus recursos para obtener “privilegios” de parte de las autoridades económicas, debido a los altos márgenes con los cuales les permite operar la protección arancelaria y a

los beneficios que se obtiene con los subsidios a las exportaciones. Esto genera un efecto negativo en toda la economía, pues los inversionistas reconocen que, para obtener mayores ganancias, deben dedicar su tiempo a tratar de convencer a las autoridades económicas de que les incrementen la protección frente a la competencia externa o subsidien sus exportaciones, y no a elevar la calidad y reducir los costos de sus empresas.

Uno de los aspectos por considerar al definir la política comercial de un país es el nivel y estructura arancelaria. En principio, un país pequeño como el Perú, que carece de capacidad para influir en sus términos de intercambio, debería tener un arancel de 0%. Sin embargo, por motivos fiscales, puede ser necesario establecer temporalmente un nivel arancelario superior. Este nivel debe ser suficientemente bajo como para permitir que la economía compita en los mercados internacionales⁴. En este caso, lo más conveniente es contar con una tasa arancelaria uniforme, que no discrimine entre los distintos sectores de la actividad económica. Esta política neutra evita la introducción de distorsiones que favorecen arbitrariamente –por decisión del Estado– el flujo de recursos hacia determinadas actividades, penalizando a otros sectores. Con el establecimiento de aranceles diferenciados se corre uno de los principales riesgos de toda política proteccionista: promover ciertas actividades económicas en desmedro de otras sobre la base de criterios discrecionales, que son totalmente arbitrarios. Los aranceles diferenciados promueven el surgimiento de empresas ineficientes, que pueden subsistir en el mercado únicamente explotando las diferencias entre las tasas arancelarias bajas aplicadas a sus insumos y las más altas correspondientes a su producto final. Desde este punto de vista, desincentivan una mayor inversión en el sector exportador, pues la mayor protección efectiva otorgada a ciertas actividades hace más atractivo producir para un mercado interno menos competitivo que exportar. Asimismo, al promover la importación de insumos y bienes de capital a tasas más bajas, los aranceles diferenciados desincentivan la creación de valor agregado local. Estas políticas promueven también la corrupción y el “tráfico de influencias” y, con ello, que los inversionistas se dediquen a buscar “privilegios”, en lugar de mejorar la eficiencia de sus empresas. El establecimiento de una política de aranceles diferenciados genera incerti-

4. Los aranceles tienen el mismo efecto sobre la estructura comercial de un país que un impuesto a las exportaciones. En este sentido, la tasa arancelaria que se establezca por motivos fiscales debe ser suficientemente baja. En caso contrario se desincentivarán las exportaciones.

dumbre entre los inversionistas, pues éstos son conscientes de que en cualquier momento pueden ser afectados adversamente por un cambio en la estructura arancelaria.

La política comercial de un país debe ser, en la medida de lo posible, multilateral y no discriminatoria. Estas características permiten que un país obtenga un mayor bienestar por un intercambio comercial con todo el mundo, sin tener que sacrificar ingresos fiscales mientras tenga que mantener un arancel positivo, ni tener que involucrarse en complejas negociaciones internacionales caracterizadas por su contenido político.

A pesar de las ventajas de las políticas de comercio multilateral, durante la última década diversos procesos de integración comercial han adquirido importancia en el nivel internacional. Estos procesos tienen como objetivo promover el comercio entre un grupo de países a través de menores aranceles al comercio entre los miembros del acuerdo de integración y el establecimiento de un arancel externo común que proteja a sus industrias frente a la competencia de terceros países. Estos acuerdos son beneficiosos para un país en la medida que incentiven un mayor nivel de comercio internacional y no se conviertan en un mecanismo para simplemente desviar el comercio hacia los miembros del acuerdo de integración. En este último caso, los acuerdos de integración tendrán un efecto perjudicial en la eficiencia de la economía, que dificultará el avance en el proceso de reducción arancelaria multilateral.

Las ganancias de bienestar de este tipo de acuerdos serán mayores en la medida que involucren a países con una distinta dotación de factores, con los cuales existan mayores incentivos naturales para comerciar. En cambio, su potencial efecto positivo será significativamente menor cuando involucren a países con una dotación similar de factores, con los cuales no existen grandes beneficios que obtener de una eliminación de barreras al comercio. En este último caso, los costos de la desviación de comercio podrán superar a los beneficios de un mayor comercio.

El acuerdo de integración puede tener efectos adversos sobre la economía si la estructura del arancel externo común prevista en el acuerdo de integración es más dispersa que la propia. En este caso, la eficiencia en la asignación de recursos se verá afectada por las distorsiones que genera la dispersión arancelaria del acuerdo de integración. Desde este punto de vista representan un retroceso para el logro de una mayor eficiencia en la economía y para el proceso de integración comercial con el mundo. Estos acuerdos de integración pueden también originar una competencia desleal con efectos nocivos en la industria interna en la medida que los otros países del acuerdo empleen desgravaciones arancelarias a la importación de

insumos, subsidios y otras transferencias estatales para promover a sus industrias locales. El mantenimiento de estas distorsiones puede revelar una falta de consenso al interior del acuerdo de integración sobre la necesidad de integrarse comercialmente al mundo y, desde este punto de vista, muestran los perjuicios potenciales para el bienestar de un país de mantenerse en un acuerdo con estas características. Desde este punto de vista, generan incertidumbre a los inversionistas y no garantizan el nivel de estabilidad en las “reglas de juego” que se requiere para comprometer inversiones de largo plazo.

Similares problemas se enfrenta con los acuerdos bilaterales de comercio. En este caso, los países participantes se otorgan mutuas reducciones arancelarias para promover el comercio entre ellos en ciertos sectores. Uno de los principales problemas de estos acuerdos es que, al involucrar economías con distintas estructuras arancelarias, pueden generar problemas de competencia para determinadas actividades en las cuales los insumos se encuentran con menores tasas arancelarias en el socio comercial. Estos problemas son mayores en la medida que las economías tengan aranceles más altos. Estos acuerdos pueden también originar problemas de desviación de comercio. Asimismo, al generar distintos niveles de protección efectiva en determinadas actividades, afectan la neutralidad en la asignación de recursos en las economías. En estos acuerdos, la asignación de recursos se ve nuevamente afectada por criterios altamente subjetivos y arbitrarios, que dependen de factores políticos y de la capacidad de negociación de las partes.

En este sentido, la forma más apropiada de beneficiarse del comercio con otros países es a través de una política de aranceles bajos y uniformes con todos los países. Esta política favorece la integración con el mundo, sin ningún tipo de discriminación, y permite que un país se beneficie libremente del intercambio con todos los países. Las economías de escala, que suelen ser uno de los argumentos que se esgrimen al introducir los acuerdos de integración, pueden ser mejor explotadas en este caso. Esta política es la más clara y transparente para los inversionistas y está menos sujeta a incertidumbres de tipo político, que afectan las inversiones de largo plazo.

3.2 Las reformas efectuadas

Una de las primeras acciones realizadas por el gobierno del presidente Fujimori al iniciar su primer mandato presidencial, fue disponer la apertura de la economía al comercio e inversión extranjera. Esto supuso, entre

otros aspectos, la eliminación de las restricciones al comercio exterior, como las prohibiciones a las importaciones, licencias previas de importación, las cuotas, los monopolios en la comercialización de insumos, los requisitos de registro y un sinnúmero de restricciones fitosanitarias y zoonosanitarias, que fueron un obstáculo para alcanzar mayores niveles de competitividad y un sustento de corrupción en diversos niveles del sector público. Estas medidas fueron complementadas con la eliminación de todo tipo de privilegios, sistemas preferenciales y mecanismos discriminatorios, como los monopolios, subsidios y precios artificiales, con el propósito de fomentar la eficiencia y la competencia. En el Anexo No. 1 se detallan las principales medidas de política comercial adoptadas durante el período 1991-1998.

Un aspecto relevante de la reforma comercial, y quizás el elemento más exitoso dentro de los cambios estructurales que se han verificado en la economía peruana a partir de 1990, es la política arancelaria implantada por el gobierno. Como medida inicial se eliminó la dispersión arancelaria existente y se redujo los niveles de las tarifas arancelarias. Así, entre 1991 y 1998, se pasó de una estructura arancelaria de 39 niveles entre 56% y 84% -con un promedio ponderado de 44%- a una estructura de tan sólo 2 niveles (12% y 20%), con un promedio ponderado de 13.1%.

Un factor importante para la facilitación del comercio exterior fue el desarrollo de un programa de reformas de la Superintendencia Nacional de Aduanas (SUNAD), iniciado en 1991 con el fin de modernizar a esta institución y elevar su eficiencia. Esta reforma convirtió a una de las instituciones públicas más burocráticas y corruptas durante la década de los ochenta en una institución moderna y eficiente.

Dentro de este proceso de reformas, el gobierno ha realizado un continuo esfuerzo por perfeccionar la legislación aduanera, a través de la aprobación de medidas tendientes a la simplificación y agilización de los procedimientos para las operaciones de comercio exterior, con lo cual se redujo el ámbito de control y la discrecionalidad del funcionario aduanero. La reforma permitió disminuir el tiempo de despacho de un promedio de 15 días a 2 horas.

Asimismo, se redujeron los costos y las tarifas en los servicios de comercio exterior gracias a la delegación de responsabilidades al sector privado (agentes de aduana, almacenes aduaneros, bancos). Además, se estableció un procedimiento especial que permite el despacho antes de la llegada de la mercancía al país, lo que supuso una valiosa disminución de costos para los usuarios. Como consecuencia de estas reformas se estima

que el costo aduanero de importar un contenedor de 20 pies se redujo de US\$240 a US\$110 entre 1990 y 1995. En el Anexo No. 2 se detalla el proceso de reformas que se realizó en SUNAD.

Adicionalmente, se aprobó una serie de medidas que promueven el dinamismo de las exportaciones peruanas. De enorme importancia para la reactivación exportadora peruana han sido la reducción de impuestos y la simplificación tributaria, incluida la eliminación del impuesto a las exportaciones que llegó a representar un costo de US\$55 millones para los exportadores. Se estima que, por concepto de devolución del IGV a los exportadores, éstos reciben en promedio US\$250 millones anuales. Estas medidas tributarias disminuyeron los costos de los productores nacionales y evitaron que compitieran en condiciones desfavorables en el mercado internacional. Cabe señalar que anteriores gobiernos no sólo mantenían altísimas y complicadas estructuras tributarias, sino que gravaban directamente a las exportaciones con impuestos de hasta 17% en el caso de los productos tradicionales.

Igualmente significativo ha sido el establecimiento del sistema simplificado de restitución de derechos arancelarios (*drawback*), que permite a los exportadores que utilizan insumos importados recibir un 5% del valor FOB de sus ventas al exterior. Esta medida reduce el “sobrecosto” que implica el pago de impuestos a la importación de insumos necesarios para la producción de la oferta exportable. Asimismo, se perfeccionó el régimen de admisión e importación temporal y reposición de mercancías en franquicia. La reforma aduanera, así como el perfeccionamiento del régimen de admisión temporal, entre otras medidas, ha reducido de manera eficiente los costos de los exportadores peruanos. En el Anexo No. 3 se detallan ésta y otras medidas que buscan fomentar las exportaciones.

3.3 La política de integración comercial

3.3.1 GATT

La política comercial peruana tiene como objetivo promover la integración de la economía peruana a la economía mundial. En este sentido, durante la década de los noventa, el Perú respaldó plenamente el fortalecimiento del GATT y la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), como mecanismos para fomentar la liberalización del comercio en el nivel multilateral, y participó activamente en las negociaciones para liberalizar el comercio mundial en distintos sectores. Esta posición contras-

tó claramente con la que se mantuvo durante la década de los setenta y los ochenta, cuando el país aplicaba políticas de sustitución de importaciones y políticas macroeconómicas expansivas. Los avances que se logren en la liberalización comercial en el nivel mundial permitirán al Perú continuar beneficiándose del acceso a otros mercados.

3.3.2 Grupo Andino

En lo que respecta al Grupo Andino (GRAN), desde 1990 la posición del Perú ha consistido en apoyar la integración subregional, en la medida que este proceso tenga como objetivo final integrar eficientemente a las economías de la región a la economía mundial, mediante el establecimiento de un arancel externo común con tasas bajas y sin dispersión. El Perú ha reconocido la importancia de lograr un acuerdo de integración que promueva mayores niveles de comercio entre los países miembros, siempre que no se pierda de vista que el objetivo de la política comercial del GRAN debe ser lograr un mayor flujo comercial con el mundo.

El avance del proceso de integración del GRAN hasta la fecha ha sido sumamente lento debido a las dificultades que se han presentado para acordar un arancel externo común y liberalizar el comercio entre los países miembros. Estas dificultades han evidenciado la falta de consenso al interior del GRAN en lo que respecta a los objetivos de la integración subregional. Durante los últimos años, la posición mayoritaria de los países miembros ha sido la de mantener un arancel externo común escalonado y permitir a los países miembros establecer medidas de excepción –como listas de excepciones, tratamientos preferenciales y listas de bienes no producidos con diferimiento en la aplicación del arancel- para otorgar protección adicional a sus industrias.

Desde 1990, el nivel y dispersión del arancel externo común teórico se ha reducido sustancialmente⁵. Actualmente el arancel teórico tiene tres niveles: 5%, 10% y 15%. Sin embargo, en la práctica, la mayor parte de países del GRAN mantiene una estructura arancelaria más dispersa que la establecida en el arancel externo común, debido a las múltiples

5. En febrero de 1990, el número de los niveles arancelarios se redujo de 19 a 7 y el techo, de 110% a 50%. En noviembre de ese año se estableció un arancel externo de 6 niveles (0, 5, 10, 15, 20, 30). Un año después se eliminaron las tasas de 0% y 30% y se dispuso que, a partir de 1993, estaría vigente un arancel de 3 niveles (5, 10, 15).

exoneraciones que establecen para la importación de insumos y bienes de capital⁶.

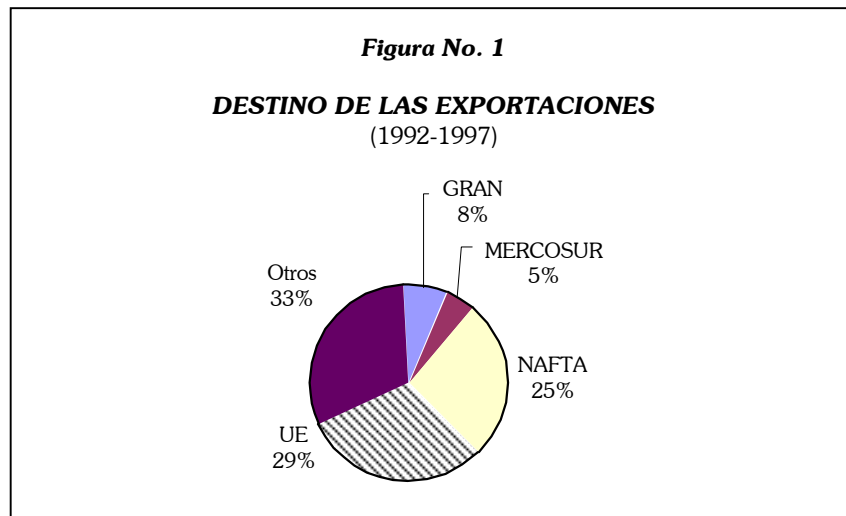
La posición del Perú ha sido consistente con la reforma comercial efectuada desde principios de la década de los noventa y discrepante con la de la mayoría de países miembros. Dicha posición se basa en el establecimiento de un arancel externo común con una estructura más plana, sin tanta dispersión, que promueva una integración más eficiente a la economía mundial. Al mismo tiempo, el Perú ha intentado evitar que se introduzcan medidas adicionales de protección a la industria o de promoción de las exportaciones que generen competencia desleal entre las economías de la región, y distorsionen la eficiencia en la asignación de recursos. La posición peruana se sustenta en que el objetivo prioritario debe ser incrementar el comercio de los países de la región con el mundo y que se debe evitar utilizar el acuerdo de integración como un pretexto para proteger a las economías de la región de la competencia externa.

Debido a estas discrepancias, la Decisión 321 del GRAN autorizó al Perú a suspender temporalmente la aplicación del programa de liberación comercial intrarregional y a celebrar acuerdos bilaterales con los países miembros con arancel cero. En virtud de esta decisión, el Perú concluyó un acuerdo con Bolivia que liberalizó totalmente el comercio entre los dos países. En 1997, el GRAN emitió la Decisión 414 mediante la cual se estableció un cronograma de liberación comercial gradual del comercio entre el Perú y el GRAN, que culminará en el año 2005 con la liberación total del comercio. En lo que respecta a la aplicación del arancel externo común, el Perú está autorizado a mantener su arancel nacional. El Perú se ha mantenido además como observador en las negociaciones para la zona de libre comercio y la armonización de políticas macroeconómicas, así como en las negociaciones con terceros países y reuniones relacionadas con el arancel externo común.

Las figuras siguientes muestran que los beneficios potenciales de un acuerdo de integración comercial entre el Perú y los países del GRAN son limitados, pues el comercio entre la subregión y el Perú no es tan activo. Esto no debería llamar la atención, pues se trata de economías con una dotación de factores y niveles de desarrollo similares. Según se observa, únicamente el 8% de las exportaciones peruanas durante el período 1992-1997 se dirigieron al GRAN. Este nivel es comparativamente bajo en rela-

6. Por ejemplo, mientras que en el arancel externo común teórico sólo el 7.7% de las partidas arancelarias se gravan con un arancel de 5%, en Colombia y Venezuela este porcentaje ha sido 37%, mientras que en Ecuador, 46.6%.

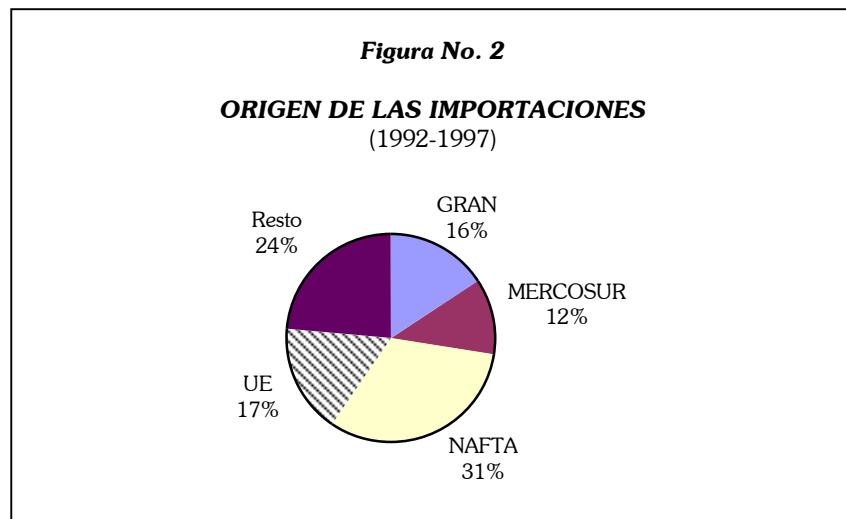
ción al porcentaje de las exportaciones a los países del NAFTA (25%) y la Unión Europea (29%). El porcentaje de las exportaciones totales que se dirigió al MERCOSUR tampoco es significativo.



Las importaciones provenientes del GRAN, aun cuando superiores a las exportaciones a este mercado, tampoco han sido significativas para el Perú. Según se observa en el Gráfico No. 2, las importaciones del GRAN representaron el 16% de las importaciones totales. Nuevamente, las importaciones provenientes de los países que conforman el NAFTA fueron las más significativas, con una participación de 31% en el total de importaciones. Los beneficios para la economía peruana de un acuerdo comercial con los países del NAFTA serían significativamente mayores.

Los beneficios del GRAN para la economía peruana no han sido tan claros. Una parte importante del crecimiento del comercio intrarregional se ha concentrado en partidas que antes de ser desgravadas eran importadas de terceros países. Éste ha sido el caso de los combustibles, productos que fueron incluidos dentro del programa de liberación comercial correspondiente a las partidas con un arancel externo común de 10%. La desviación de comercio de combustibles desde terceros países hacia Venezuela generó una pérdida fiscal anual para el Perú de aproximadamente US\$80 o US\$90 millones, que fueron transferidos a los productores venezolanos sin un mayor beneficio para la economía peruana. La importante pérdida fiscal originada

por la desviación de comercio obligó al Perú a retirar a los combustibles del programa de liberación comercial.



Asimismo, el Perú ha enfrentado los problemas que se presentan para la aplicación del arancel externo común a través de los acuerdos de liberación comercial con otros miembros del GRAN. En este caso, los países con los cuales ha celebrado estos acuerdos, con excepción de Bolivia, mantienen una estructura arancelaria dispersa con menores tasas para sus insumos y bienes de capital, las cuales generan una competencia desleal contra los productores nacionales. Esto ha obligado al Perú a exigir requisitos más estrictos sobre las normas de origen.

Estos problemas muestran las dificultades que enfrentará el Perú a medida que continúe avanzando en la aplicación del programa de liberación comercial intrarregional. Las diferencias en las estructuras arancelarias del resto de países miembros y el Perú generarán problemas de competencia desleal para la industria peruana. Asimismo, el potencial de desviación de comercio y el costo fiscal asociado a la misma aumentarán a medida que se avance en el programa. Estos costos potenciales deberán ser evaluados por el gobierno peruano, tomando en cuenta que los beneficios potenciales con el GRAN para el Perú son reducidos debido a que la similitud de estas economías limitará las oportunidades naturales de comercio. La importancia que el mercado peruano ha adquirido para

otros países del GRAN durante los últimos años revela que en estos países existen subsidios y transferencias estatales a la industria.

Los avances logrados en la reforma comercial en el Perú sugieren que éste no debe apoyar un proceso de integración en el que no exista una voluntad clara de los países miembros a insertarse eficientemente a la economía mundial, sobre la base del desarrollo de las actividades en las cuales cuenta con ventajas comparativas. Cualquier combinación de políticas integracionistas que promuevan artificialmente el desarrollo de actividades no competitivas en el nivel internacional a través de políticas similares a las de la sustitución de importaciones, representa un retroceso para los objetivos de la reforma comercial peruana de lograr una estructura productiva más eficiente. Estos costos deberán ser comparados con los escasos beneficios potenciales que obtendrá la economía peruana al integrarse con economías con las cuales las oportunidades de comercio potencial serán limitadas.

3.3.3 Otros acuerdos de integración

El Perú ha realizado negociaciones de integración comercial con diversos países y bloques del mundo, entre las que destaca el ingreso, en noviembre de 1998, al grupo de países de la Cooperación Económica del Asia-Pacífico. Este grupo abarca más de la mitad del PBI y comercio mundial y está compuesto por el líder económico mundial, Estados Unidos, y otros países de alta eficiencia y apertura mundial como Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Singapur, Japón, entre otros. Este grupo incluye en América Latina sólo a Chile, México y Perú, debido a la mayor apertura de sus economías.

Además, el Perú ha firmado acuerdos comerciales bilaterales entre los que destaca el realizado con Chile, sin duda el país de mayor eficiencia y dinamismo económico de la región latinoamericana.

4. La reforma comercial peruana y las reformas regionales

El proceso de apertura comercial en el Perú ha sido precedido y acompañado por reformas similares en toda la región latinoamericana. Luego de la crisis de la deuda externa a comienzos de los ochenta, las economías de América Latina desecharon sucesivamente el modelo de sustitución de importaciones y, en distinto grado, iniciaron el desmantelamiento de una serie de mecanismos que dificultaban el libre comercio internacional. En el Cuadro No. 8 puede apreciarse cómo se llevó a cabo

un proceso gradual de reducción en los niveles arancelarios y paraarancelarios en América del Sur.

Cuadro No. 8

ARANCEL PROMEDIO PONDERADO Y PARAARANCELES
(Porcentaje)

<i>País</i>	<i>1984-87</i>	<i>1988-90</i>	<i>1991-93</i>
Argentina	38.6	26.8	16.6
Bolivia	19.5	16.5	n.d.
Brasil	75.2	28.4	16.9
Chile	20.2	18.3	21.2
Colombia	73.7	43.5	11.7
Ecuador	39.1	37.4	10.2
Paraguay	63.6	n.d.	12.9
Perú	63.0	68.0	18.0
Venezuela	31.4	31.4	16.2

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (1997).

Durante los dos primeros períodos, se observó cómo todos los países redujeron su protección arancelaria y paraarancelaria, con excepción de Venezuela, que no realizó mayores alteraciones, y del Perú, que incluso elevó su nivel de protección. Durante el período 1991-1993, el Perú inició sus reformas de apertura y recuperó gran parte del tiempo perdido respecto al resto de países de la región.

Sin embargo, las tasas arancelarias no dan una idea completa sobre el nivel de protección comercial de un país, ya que existen medidas no arancelarias mucho más restrictivas y perniciosas, como las cuotas, las licencias o las prohibiciones. En el Cuadro No. 9 se aprecia la evolución de la incidencia de este tipo de medidas en el comercio exterior de los países sudamericanos.

Así, se observa la elevada incidencia de estas medidas sobre todo en los primeros períodos. En este sentido, las reducciones más dramáticas se iniciaron principalmente en el último período, donde destaca la realizada en el Perú. El gobierno peruano decidió eliminar completamente este tipo de restricciones, en una saludable decisión sin precedentes en el continente.

Cuadro No. 9

INCIDENCIA PONDERADA DE LAS MEDIDAS NO ARANCELARIAS
(Porcentaje)

País	1984-87	1988-90	1991-93
Argentina	21.2	29.6	3.1
Bolivia	32.1	3.5	n.d.
Brasil	44.1	22.2	14.3
Chile	16.1	20.7	0.4
Colombia	76.9	80.4	2.3
Ecuador	51.0	52.2	n.d.
Paraguay	22.5	n.d.	4.6
Perú	n.d.	20.0	0.0
Venezuela	46.1	11.7	2.8

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (1997).

Otra forma de apreciar el nivel de distorsiones al comercio exterior que experimenta una economía, es a través del análisis de la dispersión arancelaria y paraarancelaria. Una elevada dispersión denota un régimen con reglas desiguales hacia distintos sectores y, por lo tanto, distorsiones en la asignación de recursos. En tal sentido, como se puede observar en el Cuadro No. 10, el Perú, al reducir sus niveles arancelarios de 56 a 2, consiguió disminuir su nivel de dispersión de uno de los más elevados en la región, a uno de los más bajos después de los registrados en Chile y Bolivia.

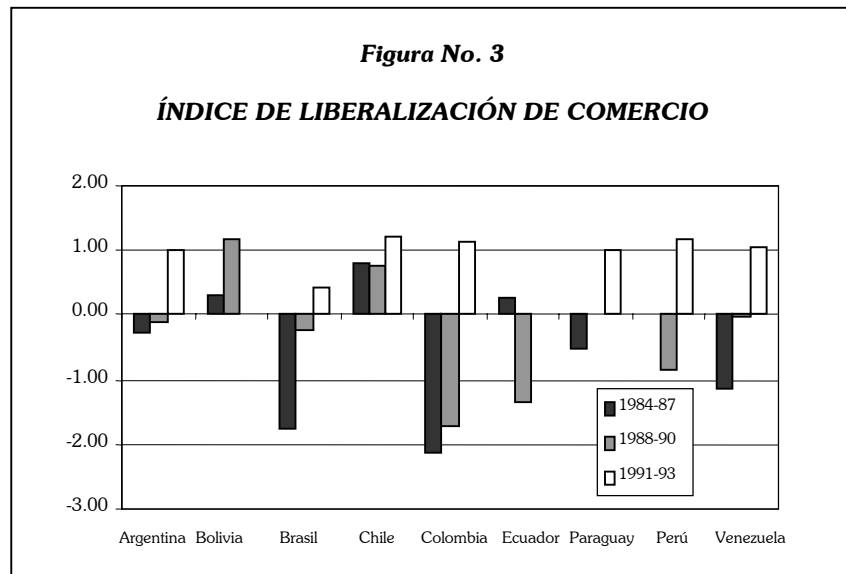
Cuadro No. 10

DESVIACIÓN ESTÁNDAR DE ARANCELES Y PARAARANCELES

País	1984-87	1989-90	1991-93
Argentina	21.0	15.0	7.0
Bolivia	4.5	2.0	1.0
Brasil	30.0	23.0	15.0
Chile	2.0	1.0	1.0
Colombia	17.0	16.0	6.0
Ecuador	39.0	29.0	6.0
Paraguay	15.0	14.0	8.0
Perú	26.0	25.0	4.0
Venezuela	30.0	24.0	6.0

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (1997).

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha elaborado un índice de comercio en el cual pondera las medidas realizadas en cuanto a apertura comercial; se asignan mayores valores a aquellos países que más han conseguido abrirse al mundo, y menores valores a aquellos que han elevado sus niveles de protección. Los resultados se presentan en la Figura No. 3:



Luego de un período (1988-1990) en el que se acentuó la ya considerable protección que caracterizó al modelo de sustitución de importaciones, el Perú inició un significativo proceso de apertura. Los índices del BID demuestran cómo este proceso ha sido uno de los más efectivos en América del Sur, sólo superado por la apertura realizada en Chile. Asimismo, se puede observar como este último ha sido el país que ha efectuado el más grande y constante esfuerzo por reducir sus niveles de protección, con los ya conocidos efectos sobre su economía.

5. Los resultados de la reforma comercial

La apertura comercial ha sido uno de los principales componentes de las reformas estructurales iniciadas en los noventa. Éstas han permitido una notable recuperación en el crecimiento económico, sustentado principalmen-

te por la inversión privada y el dinamismo de las exportaciones. Así, para el período 1990-1997, la tasa de crecimiento anual superó el 5%, tasa sustancialmente más alta que el promedio de 1% registrado entre 1970-1990.

Cuadro No. 11

CRECIMIENTO SECTORIAL

(Tasas promedio anual)

	1990-97	1990-92	1992-97
PBI	5.2%	0.6%	7.0%
Agropecuario	4.9%	-2.5%	7.8%
Pesca	2.2%	1.3%	2.5%
Minería	2.8%	-1.8%	4.7%
Manufactura	5.2%	1.8%	6.6%
Construcción	10.8%	2.0%	14.3%
Comercio	6.2%	1.7%	8.0%
Otros servicios	4.3%	0.9%	5.6%

El efecto de las reformas en el crecimiento puede verse más claramente si se excluyen del análisis los primeros años del programa, durante los cuales se eliminaron una serie de distorsiones introducidas bajo el modelo anterior. Así, en el período 1992-1997, la economía peruana creció a una tasa de 7% promedio anual.

En el Cuadro No. 11 se aprecia cómo la apertura económica y el resto de reformas estructurales permitieron la reactivación de los principales sectores de la economía. Tras el período de estabilización, el sector agropecuario logró una tasa de crecimiento mayor a la del resto de sectores, con lo cual demostró que fue uno de los sectores más afectados por la aplicación del modelo anterior. La apertura comercial permitió tasas de crecimiento industrial mayores a las registradas durante el período de sustitución de importaciones. La tasa de crecimiento del sector manufacturero entre 1990 y 1997 fue mayor al 5% promedio anual, cifra que llegó al 6,6% si observamos el período 1992-1997.

En el Cuadro No. 12 se puede apreciar cómo la apertura comercial ha posibilitado el incremento de la participación porcentual del sector transformador en la economía peruana. Así, tras dos décadas de contracción de las actividades transformadoras en la estructura productiva peruana, durante los últimos 7 años, se ha incrementado significativamente la participación del sector de transformación en el PBI.

Cuadro No. 12**COMPOSICIÓN DEL PBI POR GRANDES SECTORES**

(Estructura porcentual)

	1990	1992	1997
Total	100.0	100.0	100.0
Extractivo	24.2	23.2	22.3
Transformación	28.1	28.8	31.2
Servicios	47.7	48.0	46.5

Fuente: BCRP.

Al reducir el nivel y dispersión arancelaria, junto a otras medidas de protección, el aparato productivo peruano pudo acceder a bienes y servicios necesarios para incrementar su nivel de productividad. Asimismo, los consumidores nacionales vieron incrementado su nivel de vida al reducirse los precios de los bienes de consumo importados, debido no sólo a la nueva política arancelaria, sino también a la eliminación de prohibiciones y monopolios en la importación y comercialización de alimentos y otros productos. Esto también posibilitó una disminución en el costo real de la mano de obra, e hizo aun más eficiente el proceso productivo. En el Cuadro No. 13, se aprecia cómo, tras la liberalización del comercio, la economía peruana ha podido incrementar su abastecimiento de productos del exterior.

Cuadro No. 13**EXPORTACIONES E IMPORTACIONES**

(Crecimiento promedio anual)

	1990-97	1990-92	1992-97
Exportaciones	8.2%	5.3%	9.3%
Importaciones	11.5%	10.9%	11.8%

Fuente: BCRP.

Esta misma reducción en los costos de abastecimiento externo, junto al ingreso de inversión extranjera, ha permitido la dinamización del sector exportador. En términos reales, las exportaciones han crecido a un nivel superior al del resto de la economía, muy por encima de las tasas registradas en el período 1970-1990. Cabe destacar que las exportaciones no tradicionales mostraron un importante dinamismo en el pe-

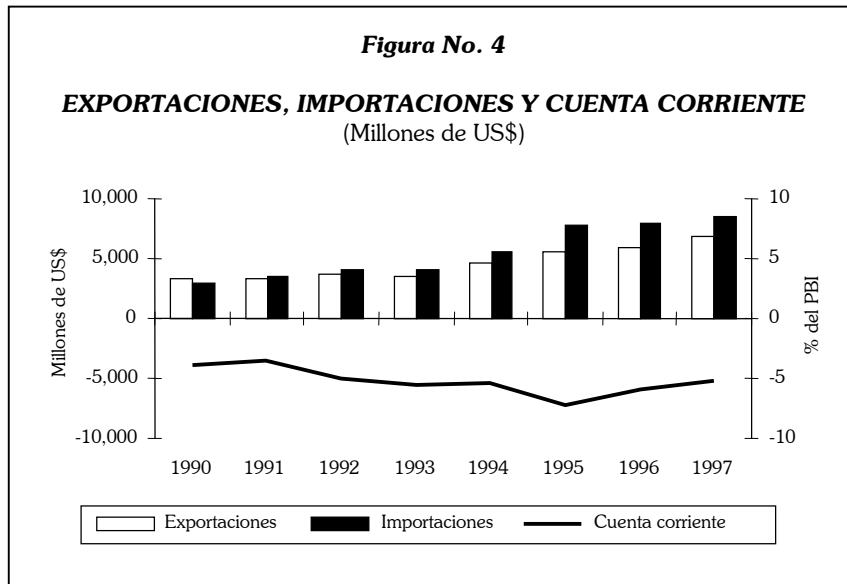
río 1993-1997, con un crecimiento promedio de 16.2%, lo que refleja los importantes avances en términos de competitividad internacional de la economía peruana.

Cuadro No. 14

EXPORTACIONES
(US\$ millones y porcentaje)

Año	Tradicionales		No tradicionales	
	Monto	Crecimiento	Monto	Crecimiento
1991	2,359	4.43%	994	0.51%
1992	2,562	8.61%	966	-2.82%
1993	2,318	-9.52%	1,016	5.18%
1994	3,162	36.41%	1,215	19.59%
1995	3,990	26.19%	1,445	18.93%
1996	4,213	5.59%	1,590	10.03%
1997	4,692	11.37%	2,043	28.49%

Fuente: BCRP.



A pesar de las elevadas tasas de crecimiento registradas por las exportaciones, la economía peruana ha experimentado un déficit en la balanza comercial y en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Al respecto cabe recordar que la meta principal de la política comercial no debe ser el mantenimiento de un superávit en la balanza comercial. Por el contrario, las economías que inician su proceso de crecimiento muestran un déficit en cuenta corriente que refleja las mayores inversiones que requiere llevar a cabo para modernizar su aparato productivo y la importación de insumos para la reactivación económica. Este proceso puede ser insostenible en el largo plazo cuando la inversión es improductiva y realizada en un ambiente poco competitivo, como fue el caso de la economía peruana durante los años de PSI, pero es saludable cuando tiene lugar dentro de una economía de mercado abierta, sin distorsiones en el sistema de precios.

Lo importante es mantener un ambiente propicio para la inversión extranjera y que la magnitud del déficit no sea excesiva en relación a la capacidad de pago futura de la economía. En el caso peruano, puede verse que han existido algunos años –como 1995– en los que dicho déficit se elevó significativamente, pero que fueron seguidos por una inmediata tendencia decreciente. Otros factores que demuestran la salud del proceso de crecimiento peruano son la composición de la inversión extranjera (con más del 80% en capitales de largo plazo) y la estructura de las importaciones que, como se aprecia en el Cuadro No. 15, incluyen en su mayoría importación de insumos y bienes de capital para el proceso productivo. Esto ha contribuido a que el crecimiento en las importaciones sea seguido de manera similar por el crecimiento en las exportaciones. El dinamismo en ambas, importaciones y exportaciones, permite que el sector de comercio exterior llegue a representar un 30% del PBI, tras haber representado tan sólo un 25% en 1990. Por lo general, se sugiere que una economía pequeña como la peruana debe contar con un sector externo que equivalga a 40% del PBI, para incrementar adecuadamente su productividad.

Otro de los problemas estructurales del Perú, cuya evolución está netamente ligada a la definición del modelo comercial, es el centralismo económico. Si un país decide implantar un modelo comercial hacia adentro, las fuerzas del mercado harán que la producción se oriente a las únicas zonas en las que se podrán aprovechar economías de escala. Al aplicarse tal régimen comercial en el Perú, las mayores empresas se instalaron en Lima, junto con sus proveedores y con población directa e indirectamente empleada. De esta forma, en 1990, cerca de la mitad de la producción se encontraba localizada en Lima, mientras que alrededor de un tercio de la población vivía en

esa ciudad, esto a pesar de una serie de políticas de distorsión de precios en supuesto beneficio de las ciudades fuera de Lima.

Cuadro No. 15

COMPOSICIÓN DE LAS IMPORTACIONES

(Estructura porcentual)

	1990-97	1997
Bienes de consumo	22.1	22.3
Insumos	42.1	40.2
Bienes de capital	30.1	32.9
Otros bienes	5.7	4.6

Fuente: BCRP.

Cuadro No. 16

COMPOSICIÓN REGIONAL DEL PBI

(Estructura porcentual)

	1990	1992	1996
PBI	100.0%	100.0%	100.0%
Lima y Callao	47.7%	47.9%	44.2%
Resto del país	52.3%	52.1%	55.8%

Fuente: INEI.

Al modificarse la orientación del modelo comercial, el desarrollo económico ya no está supeditado al tamaño de los mercados internos, sino a la existencia de actividades mundialmente competitivas en todo el país. Así, las actividades exportadoras suelen dispersarse por casi todo el territorio, con enormes beneficios redistributivos. En el Cuadro No. 16 se puede apreciar cómo, durante los primeros años del despegue económico, Lima vio reducida su participación en la producción nacional de 47.9% en 1992, a 44.2% en 1997. Similares resultados se han observado en países como Chile, que cambiaron su orientación comercial de adentro hacia fuera. Sin embargo, hay que tener claro que una descentralización económica sostenida depende también de una adecuada provisión de infraestructura y servicios públicos en las distintas regiones. En este sentido, para lograr una mayor descentralización económica es indispensable promover una mayor participación privada en la inversión en infraestructura, que permite a las distintas regiones emplear sus factores productivos e integrar-

se al resto de la economía y al comercio mundial. De esta forma se podrá generar mayores niveles de empleo, y lograr una mejora continua de los niveles de ingreso de la población de estas regiones, así como una disminución de los niveles de pobreza.

6. Reformas pendientes

A pesar de haberse logrado avances importantes en la reforma comercial, la estructura arancelaria del país es aún demasiado alta y dispersa. El elevado nivel de aranceles y sobretasas sigue distorsionando la asignación de recursos en las actividades más competitivas e introduciendo sobrecostos a los exportadores. La discrecionalidad arancelaria continúa supeditando el funcionamiento de la economía a las presiones de diversos grupos de poder. El proteccionismo inhibe la inversión nacional y extranjera al introducir mayores y más erráticos costos a los productores. Para alcanzar el objetivo de que la economía peruana sea competitiva y logre niveles de comercio exterior equivalentes al 40% del PBI, se debe continuar reduciendo y formando los aranceles, eliminar el proteccionismo en el agro y ejecutar los diversos procesos de integración comercial de manera compatible con la política general de apertura y libertad económica.

La reciente crisis financiera internacional ha puesto de manifiesto la falta de flexibilidad de la economía peruana para adaptarse a las nuevas condiciones del mercado internacional. Ello se explica, en parte, porque la política comercial peruana mantiene aún un elevado nivel y dispersión arancelaria, y porque la ineficiencia del aparato estatal obliga a mantener una alta carga impositiva que encarece el costo de la mano de obra y afecta el desarrollo de las actividades de exportación.

Una economía pequeña como la peruana debe conseguir una integración plena con la economía internacional para no ver restringida sus posibilidades de crecimiento por el reducido tamaño del mercado interno. Técnicamente es recomendable imponer un arancel cero sin ninguna dispersión. Este objetivo se ve entorpecido por las necesidades de recaudación del fisco en el corto plazo. Sin embargo, en el mediano plazo, es necesario reformar el régimen tributario para depender menos del arancel externo como instrumento de recaudación fiscal.

De esta forma se podrá reducir y uniformar aun más el arancel para lograr, antes del año 2005, un arancel plano no mayor al 5%. La mayor parte de dicha reducción debe ser realizada durante los primeros años del siguiente gobierno, en los cuales no sólo se contará con un mayor poder

político, sino que se gozará de una economía en reactivación, lo cual otorgará mayores grados de libertad para reducir los ingresos tributarios generados por el arancel.

No debemos olvidar que, si bien el Perú avanzó rápidamente en la implementación de su reforma comercial durante la primera mitad de la década de los noventa, otras economías en desarrollo tienen ambiciosos planes para prácticamente eliminar sus aranceles en los próximos años e integrarse plenamente a la economía mundial. El Perú debe continuar disminuyendo su nivel y dispersión arancelario y elevar sus niveles de comercio si desea desarrollar una economía dinámica y eficiente con adecuados niveles de empleo.

Asimismo, es indispensable iniciar la reforma pendiente en el sector agrario. Si bien esta actividad ha crecido a tasas saludables, tal dinamismo se basa en el despegue del resto de la economía y en la existencia de enormes ventajas comparativas. Aún no se ha aprovechado el potencial de generación de empleo y de inversiones del agro, pues en este sector las reformas de mercado han sido muy limitadas. En particular, la política comercial en este sector mantiene elevados niveles de protección con elevados aranceles y sobretasas a la importación de diversos productos, que generan ineficiencias y desalientan el ingreso de nuevos inversionistas al sector. La eliminación de estas distorsiones beneficiará a los productores del campo -que representan un 30% de la población peruana-, a los sectores de menores recursos -que no pueden darse el lujo de pagar mayores precios por sus alimentos-, y generará un mayor dinamismo en la economía.

Similares políticas de distorsión de precios, como son la existencia de los CETICOS, deben ser eliminadas en el largo plazo. Aun cuando tales políticas buscan compensar a ciertas regiones por sus carencias en cuanto a infraestructura y otros "sobrecostos", el gobierno debe enfocarse en atacar las causas reales de las desventajas productivas y desechar la promoción regional y de exportaciones con medidas artificiales e insostenibles.

Finalmente, se debe prestar atención al proceso de integración económica del Perú con otros países o bloques. Con excepción de Bolivia, los países miembros del GRAN cuentan con regímenes comerciales inferiores al peruano y con un elevado nivel de intervencionismo estatal en sus economías. Los acuerdos con países que cuentan con altas y dispersas estructuras arancelarias deben estar supeditados a los objetivos básicos de la política de apertura comercial del Perú. Estos mismos preceptos deben considerarse al negociar con el MERCOSUR y otros "bloques comerciales" que buscan el aislamiento dentro de sus fronteras.

Por el contrario, el Perú debe seguir viendo con optimismo el proceso de integración con los países del APEC, los cuales buscan la liberalización del comercio y las inversiones en el largo plazo. Asimismo, APEC representa un grupo de presión para la eliminación de políticas intervencionistas y para el fortalecimiento institucional de las entidades de gobierno. En este sentido, lo más conveniente para la economía peruana es continuar reduciendo el nivel y dispersión de los aranceles para promover la integración de la economía peruana a la economía mundial.

7. Conclusiones

Hasta 1990, la política comercial peruana se caracterizó por su elevado nivel de proteccionismo y sesgo antiexportador, con una proliferación de prohibiciones y restricciones a las importaciones, medidas de promoción selectiva a determinadas actividades económicas y una estructura arancelaria con 39 tasas que fluctuaban entre 10% y 84%. Estas políticas, conjuntamente con la inestabilidad macroeconómica y el excesivo intervencionismo estatal, fueron la principal causa de la grave crisis económica que afectó a la economía peruana a fines de la década de los ochenta.

En 1990 se inició una profunda reforma comercial orientada a integrar la economía peruana a la economía mundial, elevar la eficiencia en la asignación de recursos y crear las condiciones para el crecimiento sostenido del producto y del empleo sobre la base del aprovechamiento de las ventajas comparativas del país. Estas reformas se basaron en el principio de que una economía pequeña como la peruana necesita una mayor apertura comercial para incrementar su productividad y acceder a los avances e innovaciones que se producen en el nivel internacional.

Las reformas efectuadas eliminaron todas las prohibiciones y restricciones al comercio así como las políticas de promoción selectiva de sectores económicos, con el fin de erradicar la intervención del Estado en la asignación de recursos. Se estableció una estructura arancelaria de baja dispersión, con dos niveles de 25% y 15% que, posteriormente, se redujeron a 20% y 12%, respectivamente. Únicamente en el sector agrícola se mantuvo un esquema de protección a través de sobretasas a la importación. Estas medidas fueron complementadas con una reforma aduanera que elevó significativamente la eficiencia del despacho mediante la simplificación de procedimientos y la delegación de funciones al sector privado.

Los efectos de la apertura comercial sobre la economía han sido sumamente positivos. Durante el período 1993-1997 se observó un creci-

miento del producto de 7% y una expansión de las exportaciones de 8%, con un incremento de 14% de las actividades no tradicionales.

A partir de 1998, la economía peruana se ha visto afectada por los efectos del fenómeno de “El Niño” y la crisis financiera internacional. Estos eventos han puesto de manifiesto la falta de flexibilidad de la economía peruana para adaptarse a estos “shocks” externos, así como la debilidad y falta de competitividad del aparato productivo nacional. Para facilitar el ajuste de la economía peruana a las nuevas condiciones internacionales se requiere profundizar la reforma comercial, para lo cual se debe establecer un cronograma de reducción del nivel y dispersión del arancel, con el fin de lograr un arancel “flat” de 5% en el año 2005. Asimismo, es imprescindible eliminar todos los mecanismos de protección aún vigentes en el agro, que inhiben la inversión privada en este sector y el desarrollo de productos en los que el Perú es competitivo en el nivel internacional. Igualmente, debe eliminarse los mecanismos de promoción selectiva de actividades específicas y regiones, como los CETICOS, y priorizarse la eliminación de “sobrecostos” y “cuellos de botella” originados por el Estado, que afectan el desarrollo de la actividad económica en general. Finalmente, el Perú debe continuar un proceso de integración con países y “bloques comerciales” que muestren un claro compromiso con la apertura comercial e integración con el mundo, respetando los lineamientos básicos del modelo comercial peruano.

Anexo No. 1**PRINCIPALES MEDIDAS DE LA REFORMA COMERCIAL 1991-1998****1991**

Durante 1991, el gobierno introdujo un ambicioso programa de reformas, uno de cuyos principales componentes fue la reforma comercial orientada a eliminar las distorsiones existentes en la economía.

En este período, se dictaron las siguientes disposiciones legales:

- a) Decreto Supremo N° 033-91-EF, que estableció los niveles arancelarios de 15% y 25%, lo cual significó una reducción de 25 puntos porcentuales en el arancel vigente y una disminución en el arancel promedio de 26% a 17%. Asimismo, esta norma dejó sin efecto la mayor parte de inafectaciones, exoneraciones, suspensiones de pago o rebajas arancelarias a la importación de bienes.
- b) Decreto Supremo N° 060-91-EF, que dejó sin efecto todas las restricciones de carácter paraarancelario tales como licencias, dictámenes, visaciones previas y consulares, registros de importador y exportador, permisos, etc.
- c) Decretos Supremos N°s 066 y 067-91-EF, que dejaron sin efecto la exclusividad del Estado en la importación de productos e insumos alimenticios.
- d) Decreto Legislativo N° 668, que garantizó la libertad de comercio exterior e interior como condición fundamental para el desarrollo del país. Asimismo, dio fuerza de ley a determinadas disposiciones aprobadas por el Decreto Supremo N° 060-91-EF y reiteró algunas disposiciones del Decreto Supremo N° 033-91-EF.

Adicionalmente, se mejoraron los servicios portuarios y se eliminó el trato preferencial a las naves peruanas, dejando sin efecto la reserva de carga.

1992

Durante 1992 se dictaron diversas disposiciones que reafirmaron el régimen de libertad de comercio, y se emitieron disposiciones con el objetivo de evitar crear nuevas restricciones, entre las cuales se pueden destacar:

- a) Decreto Supremo N° 162-92-EF, que aprobó el Reglamento de la Ley de Promoción de la Inversión Privada.
- b) Decreto Ley N° 25909, que dispuso que ninguna entidad, con excepción del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), puede dictar normas que restrinjan las operaciones de comercio exterior.
- c) Decreto Ley N° 25528, que restableció la vigencia de los derechos específicos variables establecidos por el D.S. N° 016-91-EF.

- d) Con el objeto de apoyar la reconversión del aparato productivo nacional, especialmente aquella destinada a la exportación, mediante el D.S. N° 097-92-EF, se autorizó el pago fraccionado de los derechos arancelarios hasta el 31 de diciembre de 1992. Esta disposición fue ampliada por el D.S. N° 151-92-EF para incorporar a las embarcaciones de pesca nuevas y usadas.
- e) En agosto, mediante Decisión 321 de la Junta del Acuerdo de Cartagena, el Perú suspendió hasta el 31 de diciembre de 1993 su participación dentro del Acuerdo de Cartagena, lo que significó la suspensión del Programa de Liberación y la aplicación de los aranceles vigentes a la importación procedente del GRAN. No obstante, se suscribieron Acuerdos Bilaterales de comercio con los países miembros con el fin de evitar que se afectara la corriente comercial existente.
- f) En el mes de diciembre se dictó el Decreto Ley N° 26014 que delegó determinadas funciones de Aduanas al sector privado; de esta forma, los Agentes de Aduana pasaron a ser auxiliares de la función pública aduanera.

1993

Durante 1993, la política comercial se orientó a reducir los niveles arancelarios; en este sentido:

- a) Se dictó el D.S. N° 100-93-EF, que redujo de 25% a 15% el arancel correspondiente a 850 subpartidas arancelarias.
- b) Por Decreto Supremo Extraordinario (D.S.E.) N° 011-PCM/93 se restituyó el fraccionamiento arancelario establecido mediante D.S. N° 097-92-EF y ampliado por el D.S. N° 151-92-EF. El plazo para acogerse a este beneficio, que vencía en setiembre de 1993, fue ampliado hasta el 31.12.94 (Ley N° 26200) y posteriormente hasta el 31.12.95 (Ley 26431).
- c) Mediante D.S. N° 114-93-EF se uniformó el esquema de derechos específicos para 20 subpartidas arancelarias referidas al trigo, harina de trigo, maíz, arroz, azúcar y algunos lácteos. Esta norma estableció que todos estos productos tendrían derechos específicos variables.
- d) Con relación a los Convenios Internacionales, en diciembre, el Perú aprobó el Acta Final de la Ronda Uruguay y se comprometió a no adoptar un arancel mayor al 30%, excepto para las 20 subpartidas sujetas a derechos específicos variables. Asimismo, aceptó suscribir el Acuerdo Marco de Servicios que busca liberalizar progresivamente el comercio internacional de los mismos.
- e) En cuanto a las negociaciones con el GRAN, los acuerdos bilaterales suscritos en el segundo semestre de 1992 y vigentes hasta el 31 de diciembre de 1993 fueron prorrogados al no haberse definido los términos para la reincorporación del Perú a dicho esquema de integración.

1994

En 1994, la política comercial se orientó a mejorar la participación del país en los Acuerdos Comerciales Internacionales, y se adoptaron las siguientes medidas:

- a) En el mes de abril se publicó la Decisión 353 en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 151, la cual estableció los plazos para la incorporación gradual del Perú a la Zona de Libre Comercio.
- b) Por D.S. N° 09-94-ITINCI se estableció que el Perú mantenía los niveles vigentes de 15% y 25% para las importaciones provenientes de terceros países y su condición de observador en las reuniones de la Junta del Acuerdo de Cartagena que trate materias relacionadas con el Arancel Externo Común (AEC).
- c) Por D.S. N° 32-94-EF se aprobó la actualización de las Tablas Aduaneras aplicables a la importación de determinados productos agropecuarios. Posteriormente, esta Tabla fue modificada por el D.S. N° 133-94-EF, que actualizó la metodología de cálculo y unificó los mercados de referencia utilizados.
- d) En diciembre, mediante la Resolución Legislativa N° 26407, se recogió en la legislación nacional el acuerdo por el cual se establece la Organización Mundial de Comercio (OMC) y los Acuerdos Comerciales Multilaterales contenidos en el Acta Final de la Ronda Uruguay suscrita en abril de 1994.

1995

- a) En el marco del perfeccionamiento de la reforma comercial, en junio se expidió el D.S. N° 104-95-EF, que aprobó el Reglamento del procedimiento de restitución simplificado de derechos arancelarios, con lo cual se reconoce como beneficiarias a las empresas productoras exportadoras que utilicen insumos importados y nacionalizados. La tasa de restitución se fijó en 5%.
- b) Como parte de la profundización de la reforma comercial, mediante Ley N° 26461, se aprobó la Ley de Delitos Aduaneros. Se tipifican como delitos el contrabando, la defraudación de rentas de aduana y la receptación. Por D.S. N° 121-95-EF se aprobó el Reglamento de esta Ley.
- c) Con relación al Grupo Andino, mediante la Decisión 377, se estableció que antes del 31 de enero de 1996 el Perú decidiría definitivamente su incorporación a la zona de libre comercio, siempre que se logaran avances significativos para eliminar las distorsiones generadas por la aplicación de los distintos aranceles externos y la eliminación de subvenciones directas de naturaleza cambiaria, financiera y fiscal a las exportaciones intrasubregionales.
- d) Continuando con el cronograma de actualización de las Tablas Aduaneras, mediante D.S. N° 151-95-EF, se aprobó la mencionada actualización.
- e) En diciembre se dictaron los Decretos Legislativos N° 794 y N° 795, con los que se modificó los regímenes aduaneros de Depósito y Admisión Temporal.

1996

Durante el año 1996 se culminó el proceso de reinserción del Perú a la Comunidad Financiera Internacional y se profundizaron las reformas estructurales cuya tendencia fue mejorar el clima de las inversiones y promover las exportaciones.

- a) Entre las medidas dictadas para fomentar las exportaciones destaca el mayor acceso al régimen de restitución de derechos arancelarios, creado en junio de 1995, elevando de 10 a 20 millones el monto máximo por partida arancelaria para el goce del beneficio (D.S. N° 093-96-EF).
- b) En abril, mediante Decreto Legislativo N° 805, se creó la Comisión para la Promoción de Exportaciones (PROMPEX), con la finalidad de reforzar el apoyo a las exportaciones.
- c) Otras medidas fueron la simplificación de trámites aduaneros mediante la expedición del Decreto Legislativo N° 809, que aprobó el texto vigente de la Ley General de Aduanas. Esta Ley entró en vigencia luego de la publicación de su Reglamento en diciembre de 1996, aprobado por D.S. N° 121-96-EF.
- d) Por D.S. N° 003-96-EF se excluyó del sistema de supervisión de importaciones a determinados productos *commodities*.
- e) Mediante D.S. N° 037-96-EF se autorizó a las empresas productoras el pago fraccionado de los derechos arancelarios que gravan la importación de equipos y maquinarias nuevas de utilización directa en el proceso productivo.
- f) Continuando con el cronograma de actualización de las Tablas Aduaneras, mediante DD.SS. N°s 025 y 080-96-EF se actualizaron las mencionadas Tablas.
- g) Con el objetivo de crear polos de desarrollo en las zonas de frontera, principalmente para el desarrollo de la industria de la exportación, mediante Decreto Legislativo N° 842, se declaró de interés prioritario el desarrollo de la zona sur del país y se crearon los CETICOS Tacna, Ilo y Matarani. Posteriormente, por Decreto Legislativo N° 864, se creó el CETICOS Paita.

1997

Durante 1997 se dictaron medidas para fomentar la competitividad de la economía, entre las cuales se puede mencionar las siguientes:

- a) El D.S. N° 035-97-EF que modificó la estructura arancelaria vigente desde 1993. Las partidas arancelarias que tenían un arancel de 25% pasaron a 20% y las que tenían 15% pasaron a 12%, con excepción de algunos productos agropecuarios como granos, carne, leche, legumbres, papas, entre otros, que pasaron a 20%. Adicionalmente, esta norma determinó una sobretasa temporal de 5% a determinados productos agropecuarios.
- b) La modificación de los niveles arancelarios disminuyó el promedio arancelario simple de 16.3% a 13.5% y el promedio ponderado por importaciones

de 15.3% a 13.1%. La tasa arancelaria efectiva pasó de 11.2% a 10.4%, incluido el aumento de los aranceles a la importación de combustibles de 0% a 9.6% por efecto del nuevo esquema de desgravación arancelaria con la Comunidad Andina.

Otras medidas dictadas en 1997 fueron las siguientes:

- c) Con la finalidad de brindar un trato equitativo al sector industrial, que se veía afectado por las normas que permitían el pago fraccionado de los derechos arancelarios de los equipos y maquinarias de utilización directa en el proceso productivo, mediante Ley N° 26782, se otorgó a las empresas productoras de equipos y maquinarias un crédito tributario equivalente al 3% del valor de venta de dichos bienes en el mercado interno.
- d) Por Resolución Ministerial N° 070-97-EF/10 se autorizó a los beneficiarios del Régimen de Admisión Temporal que califiquen como buenos contribuyentes, a garantizar sus operaciones mediante carta compromiso y pagaré. Esta medida redujo los costos financieros de mantener cartas fianzas.
- e) Por Ley N° 26761 se dejaron sin efecto las prohibiciones, las restricciones y los trámites previos para la importación de semillas.
- f) Mediante Ley N° 26842 se aprobó la nueva Ley General de Salud, norma que en lo que a comercio se refiere ha dado rango de Ley del Congreso a las disposiciones vigentes, consagrando la simplificación administrativa, el abastecimiento adecuado y masivo, y la fiscalización ex post a través de entidades privadas.
- g) Por D.S. N° 074-97-EF se dispuso el retiro de una partida arancelaria del Anexo del D.S. N° 100-93-EF. Asimismo, por D.S. N° 111-97-EF, se desdobló la partida arancelaria 2105.00.00.00 (helados y productos similares) en 2 partidas; la 2105.00.00.10 y la 2105.00.00.20 y, a su vez, se estableció que la primera se encuentra gravada con la tasa de 12% y la segunda con la tasa de 20% más el 5% de sobretasa arancelaria adicional. Esta norma también gravó con la sobretasa adicional de 5% a un grupo de productos agropecuarios, entre los que se puede señalar a la harina de maíz, grañones y sémolas, almidón de maíz, jarabe de glucosa, azúcar y dextrina.
- h) Mediante D.S. N° 119-97-EF se aprobó un nuevo Arancel de Aduanas, que incorporó íntegramente el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, y la Primera y Segunda recomendación de enmienda del Consejo de Cooperación Aduanera, entre otros. El nuevo arancel entró en vigencia el 1 de enero de 1998.

1998

Durante 1998 se continuó con la línea de dictar medidas que mejoren la competitividad de la economía, así como reducir los efectos generados por el

Fenómeno de El Niño. Entre las principales medidas dictadas se encuentran las siguientes:

- a) Con el objeto de permitir un mayor acceso de los exportadores a la restitución de derechos arancelarios, así como diversificar la oferta exportable, mediante D.S. N° 024-98-EF, fueron desdobladas diversas subpartidas arancelarias que comprenden productos hidrobiológicos, pesqueros y de confecciones.
- b) Por otro lado, cumpliendo con lo señalado por el D.S. N° 104-95-EF que aprobó el Reglamento de Restitución Simplificado de Derechos Arancelarios, mediante las Resoluciones Ministeriales N°s 156 y 256-98-EF/10, así como la Resolución Ministerial N° 205-98-EF/15, se incorporaron diversas subpartidas arancelarias en la lista de partidas arancelarias excluidas de la restitución de los derechos arancelarios.
- c) Con el objeto de apoyar el desarrollo del transporte aerocomercial nacional, por R.M. N° 085-98-EF/10, se aprobó la relación de mercancías que las empresas nacionales dedicadas al servicio de transporte aéreo pueden ingresar al país mediante el régimen de importación temporal, acogiendo a lo dispuesto en la Ley 26909. La ley en mención estableció un régimen especial para las empresas de transporte aéreo que les permite ingresar al país aeronaves, así como sus partes, piezas, repuestos y motores hasta por un período de cinco (5) años con suspensión de tributos; pueden ser nacionalizados aplicando una depreciación anual de 20%.
- d) Con el objeto de ampliar los beneficios de los CETICOS a la región de la selva, mediante la Ley N° 26953, se creó el Centro de Exportación, Transformación, Industria, Comercialización y Servicios - CETICOS Loreto.
- e) Por D.S. N° 010-98-EF se precisó que la venta de bienes en establecimientos ubicados en la zona internacional de los aeropuertos se considere exportación para efectos del IGV.
- f) Con el objeto de ampliar la cobertura de los beneficios tributarios establecidos por el Decreto de Urgencia N° 089-97, mediante Decreto de Urgencia N° 001-98, se incorporó a los vacunos reproductores, vaquillonas registradas con preñez certificada y ovinos de pelo para reproducción. Posteriormente, por D.S. N° 020-98-EF, se aprobó un nuevo Anexo del D.S. N° 123-97-EF, así como se precisó la documentación necesaria en los casos de importación o venta interna de vacunos reproductores y vaquillonas registradas con preñez certificada y ovinos de pelo para reproducción.
- g) Por D.S. N° 071-98-EF se aprobó el Reglamento de la Destinación Aduanera Especial de Envíos o Paquetes Transportados por Concesionarios Postales.
- h) Continuando con el cronograma de actualización de las Tablas Aduaneras y reducción del ámbito del esquema, mediante D.S. N° 083-98-EF, se dejó sin efecto el derecho específico a la importación de trigo y derivados, y se actualizó las Tablas aplicables a la importación de maíz, arroz, azúcar y lácteos. En el caso del maíz se modificó la metodología para el cálculo de la Tabla Aduanera.

- i) Por D.S. N° 007-98-SA se aprobó el Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas, que dejó sin efecto diversas normas que dificultaban la importación de alimentos y bebidas, así como flexibilizó los requisitos para la exportación de estos productos.
- j) Por D.S. N° 020-98-ITINCI se aprobaron las normas reglamentarias de los Acuerdos sobre Salvaguardias y de Textiles y Vestido de la Organización Mundial de Comercio. El objetivo de esta norma es proteger a la industria nacional de la importación masiva de un producto que podría causar un grave daño a dicho sector.
- k) Mediante el D.S. N° 128-98-EF se amplió el fraccionamiento arancelario hasta el 31 de diciembre de 1999.
- l) En materia tributaria se dictaron los Decretos Supremos N°s 072 y 077-98-EF. El primero excluyó a los petróleos residuales del Apéndice III y modificó la tasa aplicable a los vehículos automóviles nuevos del Apéndice IV de la Ley de IGV e ISC, en tanto que el segundo modificó la tasa del ISC aplicable a la importación de vehículos automóviles usados.

Anexo No. 2**LA REFORMA ADUANERA****Antecedentes**

A partir de 1991 se inició un profundo proceso de reformas en la Aduana de Perú para convertirla en una entidad moderna cuyos objetivos principales son los siguientes: la facilitación de las operaciones de comercio exterior, la recaudación oportuna y eficiente de los impuestos al comercio exterior, así como la prevención y la represión del contrabando y la defraudación de rentas de aduana. Los éxitos logrados le han valido, en el ámbito nacional e internacional, el reconocimiento como una de las instituciones de mayor eficiencia y modernidad. La Organización Mundial de las Aduanas (OMA) le ha otorgado la mención de Aduana Modelo en los procesos de reforma y modernización.

Dentro del proceso de reformas en la Aduana, el gobierno ha realizado un continuo esfuerzo por perfeccionar la legislación aduanera, hecho que se traduce en la inclusión -en dicha normatividad- de medidas tendientes a la racionalización y simplificación de los procedimientos para las operaciones de comercio exterior y regímenes aduaneros.

En términos generales, hoy día, un despacho aduanero puede demorar pocas horas, dependiendo del canal que le corresponda (verde, naranja o rojo). En el año 1990, el despacho aduanero podía tomar más de dos semanas.

A continuación se presenta un breve recuento de la situación existente en el período 1985-1990:

- Excesivas demoras en el trámite de despacho, el cual podía tomar entre 15 y 20 días.
- Reconocimiento físico de las mercancías al 100%.
- Numeración manual de la póliza de importación, así como registro manual de las diversas operaciones y regímenes aduaneros.
- Aduanas operativas con problemas de infraestructura y equipos.
- Inexistencia de equipos de cómputo.
- Excesivo personal y escaso número de profesionales.
- Amplia discrecionalidad del funcionario aduanero.
- Aranceles altos y sumamente dispersos. Existencia de cerca de 40 tasas con niveles que oscilaban entre el 10% y 84% sobre el valor CIF de las importaciones.
- Escasa recaudación generada por las abundantes exoneraciones.
- Existencia de restricciones y prohibiciones a la importación para proteger la industria nacional.
- Existencia de restricciones a la exportación para proteger el consumo interno (por ejemplo el caso del frijol y la cebolla).

- Estadísticas de comercio exterior retrasadas y poco confiables.
- Imagen negativa por trámites burocráticos y continuos casos de corrupción.

Como puede observarse, hasta fines de la década de los ochenta, la Aduana se caracterizaba por tener una organización inadecuada y burocrática, poco operativa y servida por un personal numeroso, con bajo nivel de profesionalización, mal retribuido y con alto índice de corrupción. Asimismo, existían numerosas normas que establecían engorrosos procedimientos operativos, que propiciaban la existencia de excesivos controles, en su mayoría ineficaces.

Objetivos de la reforma aduanera:

- Mejorar la imagen institucional con incidencia en la moralización, profesionalización y modernización integral.
- Mejorar la eficiencia como agente facilitador del comercio exterior, sobre la base de procedimientos y técnicas modernas del comercio internacional.
- Reducción del tiempo de despacho de las mercancías, aplicando los principios de buena fe y presunción de veracidad.
- Mejorar el rol de la Aduana como agente recaudador, a través de un eficaz control de la captación oportuna de tributos y la utilización de la banca.
- Disminución del contrabando y la subvaluación de mercancías mediante la fiscalización inteligente y posterior.
- Realizar innovaciones tecnológicas para lograr la interconexión de todas las Aduanas Operativas con la Sede Central.
- Dictar periódicamente cursos de capacitación para el personal aduanero y usuarios.

Acciones realizadas

Marco legal

- 1) Mediante D.S. N° 043-91-EF se declaró en reorganización la Superintendencia Nacional de Aduanas, lo que comprendió su reestructuración orgánica y funcional, la racionalización y profesionalización del personal, la simplificación administrativa, así como la sistematización de todas las actividades y procedimientos aduaneros.
- 2) Con el objeto de apoyar a la reforma que se había iniciado en la Aduana, así como evitar la subvaluación de las mercancías, el gobierno dictó el Decreto Legislativo N° 659, que establecía el Sistema de Supervisión para las mercancías que se sometieran a los regímenes de importación definitiva y depósito. Esta norma entró en vigencia en marzo de 1992.
- 3) En noviembre de 1991 se promulgó el Decreto Legislativo N° 722, Ley General de Aduanas, que entró en vigencia en marzo de 1992, fecha de publicación de su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 058-92-EF.

- 4) Mediante el Decreto Ley N° 26014, se efectuaron algunas modificaciones a la ley que incorporaba los principios de simplificación administrativa, buena fe y presunción de veracidad, así como se estableció el reconocimiento físico aleatorio.
- 5) Por Decreto Ley N° 26020 se aprobó la Ley Orgánica de la Superintendencia Nacional de Aduanas, que suponía una nueva estructura orgánica. Posteriormente, mediante el Decreto Supremo N° 073-93-EF, se aprobó su Estatuto.
- 6) Mediante Decreto Supremo Extraordinario (D.S.E.) N° 013-93/PCM se perfeccionaron las normas aplicables a los Regímenes de Perfeccionamiento Activo, tales como Admisión Temporal y Reposición de Mercancías en Franquicia, las mismas que están basadas en los principios de buena fe y simplificación de los trámites administrativos.
- 7) Por Decreto Legislativo N° 778 se ratificaron los avances de la reforma aduanera, se modificó la definición de importación definitiva y se excluyó el despacho de envíos urgentes de los requisitos que se exigían en dicha operación; se perfeccionó el régimen de exportación temporal; se precisaron claramente las causales de suspensión y sanción de los agentes de aduana, y perfeccionaron los regímenes de admisión temporal y reposición de mercancías en franquicia.
- 8) Por D.S. N° 153-93-EF se publicó el Reglamento Aduanero de Tráfico Postal.
- 9) En el marco de lo dispuesto por el Decreto Legislativo N° 778 se expidió el Decreto Supremo 045-94-EF, norma que aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley General de Aduanas, que consolidó en un solo texto las diversas normas legales que modificaron la Ley aprobada por el Decreto Legislativo N° 722, con lo cual se facilitó su uso y aplicación.
- 10) Mediante la Ley N° 26461 se aprobó la Ley de Delitos Aduaneros, que tipifica como delitos el contrabando y la defraudación de rentas de aduana. Por D.S. N° 121-95-EF se aprobó el Reglamento de esta Ley. En diciembre se dictaron los Decretos Legislativos N°s 794 y 795 que modificaban los regímenes de Depósito y Admisión Temporal.
- 11) En 1996, se aprobó el Decreto Legislativo N° 809 que aprobó el texto vigente de la Ley General de Aduanas. Esta Ley entró en vigencia luego de la publicación de su reglamento en diciembre de 1996, el mismo que se aprobó por D.S. N° 121-96-EF.
- 12) El Decreto Legislativo N° 809, a diferencia de las anteriores leyes, se concibió como una Ley de tipo general. Esta Ley ha contribuido a incrementar la eficiencia en la prestación de los servicios aduaneros, con lo cual disminuyeron los sobrecostos y se agilizaron los procedimientos aduaneros en beneficio de los operadores.

La nueva Ley dio carácter automático a la aprobación de los diferentes regímenes u operaciones aduaneras contra la sola presentación de las declaraciones correspondientes. Asimismo, sentó las bases para incrementar progresivamente la participación del sector privado en los servicios aduaneros con fin de que éstos sean prestados de la manera más eficiente. De esta forma,

Aduanas puede convertirse en una entidad altamente profesional dedicada fundamentalmente a labores de inteligencia, supervisión y auditoría.

La nueva Ley redujo al mínimo la posibilidad del trato directo entre el funcionario y el operador, consagrando la tramitación documentaria por medios electrónicos; asimismo, estableció el sistema anticipado de despacho aduanero, mecanismo que permite la presentación de la documentación antes de la llegada de la mercancía.

Para consolidar los cambios efectuados, la ley establece un plazo para que la Aduana implemente un sistema de aseguramiento de la calidad sobre estándares internacionales de las normas ISO 9000.

- 13) Mediante D.S. N° 119-97-EF se aprobó un nuevo Arancel de Aduanas, que incorporó íntegramente el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, y la Primera y Segunda recomendación de enmienda del Consejo de Cooperación Aduanera, entre otros. El nuevo arancel entró en vigencia el 1 de enero de 1998.

A partir de 1998, inició la ejecución del cronograma de actividades tendientes a lograr la implementación del sistema de aseguramiento de la calidad dispuesto por la Ley General de Aduanas.

Profesionalización del personal

Al inicio de la reforma sólo el 2% del personal que tenía ADUANAS era profesional y el 69% contaba con secundaria completa como último nivel de estudios alcanzado. Para cambiar esta situación se realizaron evaluaciones con el fin de seleccionar al personal adecuado, el cual fue luego capacitado. Asimismo, se puso especial énfasis en la formación de nuevos cuadros a partir de la convocatoria y selección de jóvenes egresados universitarios que siguieron cursos de especialización en la Escuela Nacional de Aduanas.

La Escuela Nacional de Aduanas fue la encargada de elevar el nivel profesional de la carrera aduanera. Actualmente el 60% del personal es profesional.

Modificación de la estructura orgánica

Para cambiar la imagen negativa que tenía la Superintendencia Nacional de Aduanas, mediante D. S. N° 043-91-EF, se dispuso su reorganización, proceso que comprendió la reestructuración orgánica y funcional, la racionalización y profesionalización del personal, la simplificación administrativa, así como la sistematización de todas las actividades y procedimientos aduaneros. Entre las principales acciones realizadas en el marco de esta norma podemos citar las siguientes:

- Cese del personal con antecedentes judiciales, así como separación de los trabajadores con tiempo de servicios mayor al límite señalado por ley.

- Proceso de racionalización, basado en programas de retiro voluntario con incentivos económicos.
- Cese del personal desaprobado en las evaluaciones y calificaciones técnicas realizadas.
- Diseño de una línea de carrera del trabajador aduanero basado en sus méritos.
- Confección de un nuevo programa de remuneraciones acorde con los puestos desempeñados y bajo el régimen laboral del sector privado desde enero de 1992.
- Otorgamiento de estabilidad al personal con cargo directivo.
- Aprobación de una nueva estructura de Aduanas.

Este conjunto de medidas permitió reducir el número de trabajadores de aproximadamente 3,600 en 1990 a 2,500 en 1998.

Agilización de los procedimientos aduaneros

Al inicio de la reforma, el despacho de importación se caracterizaba por el excesivo tiempo que demandaba su trámite (de 15 a 20 días), razón por la que se priorizó la simplificación y agilización de los procedimientos aduaneros. Actualmente el 60% de los despachos aduaneros concluye dentro de las 24 horas posteriores al arribo de las mercancías. El sistema de canales verde (sin revisión), naranja (revisión documental) y rojo (con reconocimiento físico) ha contribuido con dicha agilización.

Actualmente se utiliza un solo documento para todas las importaciones con carácter comercial, denominado Declaración Única, y se ha implementado lo siguiente:

- Se permite al despachador realizar la autoliquidación para determinar el monto de los derechos de importación por cancelar, así como el teledespacho. Al mismo tiempo, el agente de aduanas asume la calidad de auxiliar de la función pública aduanera.
- Se establece el reconocimiento físico selectivo, medida que sustituyó el aforo físico obligatorio, principal cuello de botella en la tramitación de los despachos de importación.
- Se aprobaron diversos manuales operativos como los de importación definitiva, manifiestos y declaración simplificada, etc.

Asimismo, con el objeto de facilitar las operaciones aduaneras, se han dictado diversas normas que han agilizado y simplificado los procedimientos de los principales regímenes; se ha avanzado considerablemente en los siguientes casos:

Régimen de Admisión Temporal:

- Se simplificó y agilizó el régimen al establecer la automaticidad en la aprobación de la declaración de admisión.
- Se estableció que el plazo del régimen es de 24 meses, lo cual eliminó el problema de las prórrogas.
- Se redujo el costo financiero de las garantías; se permite que los buenos contribuyentes puedan presentar una carta compromiso.

Régimen de Importación Temporal:

- Se estableció la aprobación automática de la prórroga del plazo hasta 18 meses para el material de embalaje de exportación; para su aprobación sólo se exige la presentación de una declaración jurada.
- Se dispuso que por Resolución Ministerial del Sector Economía y Finanzas se podría modificar la lista de mercancías que podrían acogerse al régimen.

Despacho anticipado:

Los importadores que no hubieran incurrido en infracciones sujetas a sanción dentro de los 12 meses anteriores a la presentación de la declaración respectiva, pueden solicitar el despacho anticipado de sus mercancías, con lo cual se establece el concepto del buen contribuyente.

Automatización

Al inicio de la reforma, Aduanas no contaba con personal capacitado ni equipos propios. Sólo contaba con el apoyo del MEF, a través de su Oficina de Sistemas, para procesar las liquidaciones de la Aduana Marítima del Callao y de la Aduana Aérea Jorge Chávez.

El proceso de automatización de aduanas se inició con el Proyecto Piloto de Gestión Aduanera desarrollado en la Aduana de Tacna y en la Agencia de Aduanera del Perú en la ciudad de Arica (Chile), donde se instalaron dos redes conectadas en forma conmutada. Ello posibilitó que el ingreso de los manifiestos de carga se efectuara en Arica y que el despacho de importación se tramitara en Tacna.

El Proyecto mencionado permitió luego implementar la automatización de las aduanas marítima y aérea del Callao. Paralelamente, se instaló el Sistema Central de Cómputo, que inició la automatización de la gestión documentaria, la comunicación entre áreas y la transferencia a través de correo electrónico, paquetes documentarios, *transfer data* y toda una gama de productos informáticos para oficina.

La implementación del Sistema Integrado de Gestión Aduanera - SIGAD ha permitido la automatización total del procedimiento de despacho en el ámbito nacional (100%), y se han obtenido significativos avances en el procesamiento de

manifiestos, regímenes temporales, régimen simplificado, así como en el procesamiento de la recaudación y el trámite documentario.

La automatización ha mejorado significativamente la producción de estadísticas de comercio, y las ha hecho más confiables para la toma de decisiones.

Los progresos en la automatización aduanera han hecho posible que, a partir de 1997, el despacho de importación y exportación se realice por medios electrónicos (teledespacho); y la meta es la aduana virtual sin documentos.

Gracias a los avances alcanzados en materia de automatización aduanera, son varios los países que han solicitado el asesoramiento técnico de Aduanas.

Sistema de valoración de mercancías

Mediante Decreto Legislativo N° 659 se estableció el Sistema de Supervisión de Importaciones, el mismo que no sólo comprende la inspección de las mercancías en origen para verificar el precio, la calidad y cantidad de las mismas, por parte de las empresas supervisoras autorizadas, sino también la capacitación y el apoyo tecnológico a Aduanas para que implemente una base de datos. Desde la vigencia del sistema, las empresas supervisoras han realizado diversos cursos de capacitación para el personal y facilitado la información para alimentar el banco de datos de valor, lo que ha permitido dar forma al denominado Sistema de Valoración Aduanera de Mercancías (SIVAM).

Actualmente, el Banco de Datos de Valor se encuentra casi culminado y es utilizado por las principales aduanas operativas en el despacho de mercancías con un valor FOB mayor a US\$5,000 y vehículos usados cualquiera fuera su valor.

El SIVAM permite prevenir casos de subvaluación, así como significa la oportunidad de contar con información sobre valor, principalmente para las Aduanas de frontera, y elimina la discrecionalidad al remitirse al empleo de criterios eminentemente objetivos en materia de valor.

Sistema de aseguramiento de la calidad

La Ley General de Aduanas vigente estableció que la prestación de los servicios aduaneros debía tender a alcanzar los niveles establecidos en las normas internacionales sobre sistemas de aseguramiento de la calidad basados en las normas ISO 9000, a más tardar en diciembre de 1999.

Para tal efecto, Aduanas, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, trabaja en la estandarización de los procedimientos aduaneros utilizados en las diversas áreas funcionales, así como en la realización de auditorías de calidad que le permitan efectuar las acciones correctivas, preventivas y de mejoramiento necesarios, previas a la auditoría externa a cargo de una empresa certificadora acreditada y cuya aprobación permitiría a ADUANAS obtener el Certificado ISO que la acredite como la primera Aduana en el mundo y la primera institución pública peruana en lograr dicha certificación.

Una vez lograda la certificación, el paso siguiente era promover la adecuación del sector privado que participa por delegación en la prestación de los servicios aduaneros a las normas internacionales de calidad ISO 9000.

Recaudación

No obstante que, desde los inicios de la reforma aduanera, el gobierno ha reducido las tasas arancelarias, el nivel de recaudación registrado por Aduanas se ha incrementado significativamente desde el año 1990 a la fecha. Así, de una recaudación de US\$626 millones en 1990, se ha llegado a US\$2,827 millones en 1998. Asimismo, la incidencia tributaria aduanera (recaudación / importación) se ha incrementado de 22.96% en 1990 a 35% en 1998. Ello muestra no sólo la importancia de contar con una política arancelaria clara, sino también la buena administración y fiscalización implementada por Aduanas.

Entre las principales acciones realizadas por Aduanas para mejorar la recaudación podemos citar las siguientes:

- Suscripción de convenios con las entidades bancarias para el pago de los tributos de importación.
- Sistematización y automatización del registro y control de expedientes de reclamo.
- Efectivo control de las fianzas en el nivel nacional.
- Cobranzas coactivas realizadas mediante ejecutores de aduanas.
- Verificación del precio, calidad y cantidad de las mercancías en origen por parte de las empresas supervisoras.

Fiscalización

Teniendo en cuenta que entre los objetivos de la reforma aduanera se encuentra el de la facilitación de los procedimientos aduaneros, a través de la aplicación de los principios de buena fe y presunción de veracidad, Aduanas ha tenido que perfeccionar los mecanismos de fiscalización. Para tal efecto, ha realizado las siguientes acciones:

- Realizar acciones de prevención y represión de delitos aduaneros.
- Elaborar y ejecutar planes de inteligencia y operativos de lucha contra el contrabando en coordinación con el sector privado.
- Implementación del sistema integrado de fiscalización aduanera.
- Creación del Sistema de Valoración de Mercancías - SIVAM.
- Supervisión de los agentes y operadores de comercio exterior.
- Actualización de cartilla de valores mínimos referenciales para equipaje, menaje de casa y obsequios.

Resultados del proceso de modernización de Aduanas

La transformación producida en Aduanas desde 1991 a la fecha se puede apreciar en las diversas normas por las cuales se estableció la libertad de comercio exterior e interior, que permiten el libre flujo de mercancías, favorecen la participación del sector privado para la prestación más eficiente de los servicios, eliminan todo tipo de exclusividad o monopolio así como las restricciones al comercio exterior, y aplican los principios básicos de la simplificación administrativa.

El proceso de cambio contó, desde un primer momento, con el apoyo de instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de los Estados Americanos (OEA), quienes respaldaron decididamente este proceso a través de convenios de cooperación técnica que comprendían las áreas de organización, administración, normatividad, informatización y capacitación.

El BID ha respaldado tres convenios de cooperación técnica. El primero y segundo se destinaron a apoyar el proceso de cambio en la Aduana, en tanto que el tercero, actualmente en ejecución, pretende lograr que la Aduana implemente un sistema de aseguramiento de la calidad para sus procedimientos, operativos y administrativos, según la Norma ISO 9000 y, con ello, asegurar los cambios realizados.

La liberalización del comercio exterior -aunada a otras medidas tales como la unificación de los tipos de cambio, la simplificación de procedimientos aduaneros, el mejoramiento de la eficiencia de los servicios portuarios, la apertura del mercado de capitales, la privatización de empresas estatales y, en última cuenta, el proceso de reinserción en el sistema financiero internacional- ha permitido que el país goce de los beneficios de una economía abierta y expuesta a la competencia internacional, con lo cual se sientan las bases para un crecimiento sostenido de la economía.

A continuación se detallan las principales ventajas logradas como consecuencia del proceso de modernización de Aduanas:

- Facilitación de los trámites y procedimientos aduaneros (reconocimiento físico selectivo y establecimiento de los principios de buena fe y presunción de veracidad).
- Reducción del ámbito de control y discrecionalidad del funcionario aduanero.
- Reducción del costo de los servicios de comercio exterior al delegarse diversas funciones aduaneras al sector privado (agentes de aduana, terminales, depósitos).
- Reducción del tiempo de despacho aduanero: de un promedio de 15 días a 2 horas.
- Establecimiento de procedimientos especiales como el despacho anticipado, que permite el despacho antes de la llegada de las mercancías.
- Reducción de los niveles y tasas arancelarios: de 39 niveles (entre 10% y 84%) a 2 niveles (12% y 20%).
- Mejora en la captación de los tributos aduaneros.

- Sistematización de los procedimientos de importación, exportación, manifiestos, recaudación y demás regímenes aduaneros.
- Supresión de los Almacenes Fiscales de ENAPU y CORPAC, y su conversión al Régimen de Terminales de Almacenamiento, caso de ENAPU.
- Delimitación de responsabilidades de los operadores de comercio exterior.
- Realización de los análisis químicos de las mercancías importadas por laboratorios de Aduanas o a través de laboratorios privados y de universidades.
- Mejora en los procedimientos de revisión de equipajes de pasajeros.
- Mejora en los sistemas de fiscalización de las operaciones y regímenes aduaneros.
- Estadísticas de comercio exterior oportunas, confiables y ofrecidas a través de boletines estadísticos, correo electrónico, páginas web, etc.

Tareas pendientes

No obstante los significativos avances logrados por Aduanas, aún hay tareas pendientes por realizar, entre las que se encuentran las siguientes:

- Implementar el comercio virtual, es decir, realizar operaciones de comercio exterior sin documentos.
- Continuar la delegación de funciones al sector privado, tales como la fiscalización aleatoria de los operadores de comercio exterior por parte de entidades de auditoría debidamente acreditadas.
- Convertirse en una Aduana de Segundo Piso, esto es, en una entidad altamente profesional dedicada fundamentalmente a labores de inteligencia, supervisión y auditoría.

INDICADORES DE GESTIÓN DE LA ADUANA DEL PERÚ

Indicadores	1990	1998
Características del servicio * Ley de ADUANAS	No acorde con la evolución del comercio mundial.	Nuevas Leyes: * 1992 basada en Convenio de Kyoto. * 1996 Ley Marco: reduce articulado, incorpora reformas del 92-95.
* Niveles arancelarios ad valorem * Valoración de mercancías	39 niveles entre 10% y 84%. Inadecuada y personal.	Dos niveles: 12% y 20%. Sistematizada y con 2 métodos de valoración claramente establecidos.
* Recaudación * Fiscalización	Cobros en las Aduanas. Inexistente.	En 12 bancos interconectados. Sistema integrado con planes y programas.

(continúa)

(continuación)

Indicadores	1990	1998
* Procedimientos de despacho aduanero	Registros manuales.	Automatizado e interconectado.
* Solicitud de despacho	Documental con distintos formatos y copias.	Electrónico con validez legal. Establecimiento de 3 canales: canal verde: sin revisión. Canal naranja: revisión documental y canal rojo: reconocimiento físico.
* Codificación de documentos	Diversa e inorgánica.	Única durante todo el ciclo de vida.
* Forma de atención al usuario	Personalizada.	Despersonalizada; principalmente a través del teledespacho.
* Nivel discrecional del funcionario	Absoluto.	Prácticamente nulo.
* Reconocimiento físico de mercancías	De 70 a 100%.	Hasta 15% en importaciones y 5% en exportaciones, selección según reglas.
* Tiempo promedio de despacho	10 días.	2 horas.
* Despachos anticipados	Sólo para envíos urgentes o de socorro.	Para mercancías en general.
* Manifiestos	Registro manual.	Registro automatizado e interconectado con líneas aéreas y navieras.
* Equipos de cómputo	Nulo.	1,500 estaciones de trabajo y 50 servidores de base de datos (*).
* Interconexión interna	Inexistente.	En línea en el nivel nacional.
* Interconexión con agentes externos	Inexistente.	Línea privada, internet, correo electrónico
* Personal aduanero	3,600	2,500.
* Personal profesional	2%	60%
* Infraestructura	Antigua y en mal estado.	Instalaciones modernas y funcionales: sede central, aduanas operativas, puestos de control.
* Almacenes de mercancías	De propiedad del Estado.	De propiedad de particulares (interconectados con ADUANAS).
* Apoyo logístico	Insuficiente.	Renovación de vehículos, equipo de radio, teléfono, fax.
* Abastecimiento	Inexistente, control manual.	Sistema administrativo integrado y automatizado.
Resultados		
* Recaudación	US\$626 millones.	US\$2,827 millones.
* Importación	US\$2,921 millones.	US\$8,074 millones.
* Aporte al Tesoro Público	23% de ingresos del Tesoro.	35% de ingresos del Tesoro.
* Producción de fiscalización	S/i	US\$307 millones.
* Estadística de comercio exterior	Casi nula.	Confiable y disponible por vía electrónica.
* Calidad del servicio aduanero	Atención deficiente y desincentivadora.	Facilitador, promotor y servicios en proceso de adecuación a ISO 9000.
* Imagen institucional	Negativa.	Entre las 10 instituciones más prestigiosas en el nivel nacional.

Fuente: ADUANAS – PERÚ/Actualización IPE.

Elaboración: Proyecto BID – ADUANAS.

(*) a mayo de 1998.

Anexo No. 3**MEDIDAS DE APOYO AL SECTOR EXPORTADOR*****Eliminación de los impuestos a las exportaciones***

Cabe recordar que en un momento en el gobierno anterior se llegó a gravar con 17% del valor FOB a las exportaciones tradicionales.

Reducción de impuestos

Este gobierno ha eliminado más de cien impuestos, tasas y contribuciones, la mayoría de ellas dirigidas, apoyando a la eficiencia económica, concentrando la recaudación únicamente en 4 impuestos: ISC, IGV, renta y aranceles, posibilitando por primera vez el establecimiento de mecanismos de devolución transparente y veraz de impuestos.

Devolución del IGV

Este mecanismo fue introducido plenamente en 1993 y, a la fecha, ha restituido, mediante notas de crédito o cheques del Tesoro directamente, alrededor de mil millones de dólares en impuestos pagados por los exportadores, sin considerar la compensación automática que ellos realizan del IGV en sus compras.

Restitución simplificada de derechos arancelarios a las exportaciones menores (drawback)

El *drawback* tiene como objetivos promover la diversificación de la oferta exportable, la exportación de nuevos productos y la aplicación de nuevas tecnologías.

A través de este mecanismo se devuelve el 5% del valor FOB a las empresas productoras exportadoras que exporten productos que contengan insumos importados que hayan pagado derechos arancelarios.

Desdoblamiento de partidas arancelarias para acogerse al drawback

Esta medida ha permitido que un mayor número de partidas arancelarias se puedan acoger al *drawback* arancelario. Entre las desagregaciones realizadas se encuentran productos hidrobiológicos, pesqueros, agropecuarios, textiles y de confecciones.

Régimen de Admisión Temporal (perfeccionado por la nueva Ley General de Aduanas)

Se ha simplificado y agilizado el régimen al establecer la automaticidad en la aprobación de la declaración de admisión.

Régimen de Importación Temporal (perfeccionado por la nueva Ley General de Aduanas)

Se establece la aprobación automática de la prórroga del plazo hasta 18 meses del material de embalaje de exportación; su aprobación sólo exige la presentación de una declaración jurada.

Asimismo, se dispone que por Resolución Ministerial del Sector Economía y Finanzas se pueda modificar la lista de mercancías que pueden acogerse al régimen. Anteriormente se efectuaba sólo por ley.

Nueva Ley General de Aduanas

La nueva Ley General de Aduanas dio carácter automático a la aprobación de los diferentes regímenes u operaciones aduaneras, con lo cual contribuye a incrementar la eficiencia en la prestación de los servicios aduaneros, disminuye los sobrecostos y agiliza los procedimientos aduaneros en beneficio de los operadores.

Fraccionamiento arancelario

Se ha establecido un mecanismo de fraccionamiento arancelario a la importación de bienes de capital con el fin de apoyar la reconversión industrial. Este mecanismo establece pagos semestrales a tasas de interés pasivas y amplía la gama de garantías por presentar con el fin de reducir el costo financiero de las mismas.

Comisión para la Promoción de Exportaciones (PROMPEX)

Organismo creado para promover las exportaciones de productos peruanos.

Fondo de Respaldo a la Pequeña Empresa (FONREPE)

Este fondo permitirá el establecimiento de un programa de seguros de crédito en favor de la pequeña empresa. Para su implementación, el MEF ha otorgado US\$25 millones.

Centros de Exportación, Transformación, Industria, Comercialización y Servicios (CETICOS)

Sobre la base de las ex zonas francas industriales de Ilo, Matarani y Paita, así como de la ZOTAC, se han creado los CETICOS de Tacna, Ilo, Matarani y Paita, esta última con posibilidad de extenderse a Piura, Sullana y Tumbes.

Las empresas que se constituyan o establezcan en dichos centros hasta el 31.12.98 y exporten la totalidad de su producción de bienes o servicios, estarán exoneradas de IGV, IPM, IPM adicional, ISC, FONAVI, Renta, entre otros.

8. La reforma del sistema financiero

Felipe Morris

La reforma financiera ejecutada en el Perú desde fines de 1990 ha sido una de las más ambiciosas de la región, tanto por la profundidad de los cambios realizados como por la velocidad con la que fue llevada a cabo. El principal objetivo de la reforma fue fortalecer al sistema financiero para hacerlo más eficiente y mejorar su capacidad de asignar los recursos en la economía. La transformación del país hacia una economía abierta de libre mercado no era posible en un contexto donde el sistema financiero estaba sobreprotegido, mal supervisado y sujeto a una serie de controles de tipo económico que impedían la asignación eficiente de recursos y desincentivaban el ahorro financiero.

A inicios de 1991, con la ayuda del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, el gobierno realizó un diagnóstico detallado de la situación del sistema financiero peruano e identificó los siguientes elementos que merecían una atención especial:

- Excesiva participación estatal en el control accionario y en la gestión de entidades financieras.
- Existencia de un marco institucional débil, tanto por normas preventivas insuficientes como por la falta de capacidad de supervisión, especialmente de la Superintendencia de Banca y Seguros.
- Falta de competitividad del sistema, derivada de una estructura oligopólica, que se expresaba en costos operativos y márgenes financieros elevados.
- Fragilidad financiera de muchas instituciones, aunada a una carencia de mecanismos y recursos para resolver crisis bancarias.
- Desarrollo incipiente del mercado de capitales. Insuficiente aprovechamiento del mercado de valores como instrumento alternativo de financiamiento empresarial.
- Inexistencia de inversionistas institucionales en el mercado de valores (fondos mutuos y fondos de pensiones, entre otros).
- Crisis del sistema de seguridad social pública.
- Desaparición del seguro de vida en el mercado asegurador doméstico.

La deficiente situación del sistema financiero del país era el resultado de la aplicación, por parte de gobiernos anteriores, de políticas tales como el control de las tasas de interés, la asignación directa del crédito a sectores considerados prioritarios por el gobierno, y la participación estatal en el sector productivo a través de empresas públicas. En lugar de contribuir al desarrollo del país, estas políticas causaron una serie de distorsiones que frenaron el avance del sistema financiero y pusieron en peligro su crecimiento económico.

Asimismo, los problemas del sistema financiero peruano también se originaron en políticas macroeconómicas equivocadas que condujeron al estancamiento económico y a la hiperinflación. Hasta fines de la década de los ochenta, el sistema financiero peruano experimentó uno de los más graves casos de represión financiera en la historia económica de América Latina. El sistema se encontraba sujeto a una serie de distorsiones, tales como topes a las tasas de interés, asignación directa de créditos a través de coeficientes de cartera, elevados niveles de encaje exigible, inversiones forzadas por parte de los bancos, congelamiento de los depósitos en moneda extranjera y una serie de impuestos que gravaban la intermediación, tales como el impuesto del 2% a los débitos en cuenta corriente y el impuesto selectivo al consumo de los intereses.

Como consecuencia de las distorsiones mencionadas, además de la hiperinflación que se desencadenó desde 1988, el país sufrió un grave proceso de desintermediación financiera, unido a un proceso de dolarización, fuga de capitales masiva, escasez generalizada de crédito bancario, aparición de intermediarios informales de crédito y un cuadro de especulación generalizada, lo cual condujo a un deterioro progresivo de la base productiva del país, a través de la caída en la formación bruta de capital.

Los intermediarios financieros, buscando captar parte del impuesto inflacionario expandieron sus redes de agencias para captar el mayor volumen de depósitos posible, los cuales en muchos casos eran luego canalizados hacia sus empresas relacionadas, aprovechando las deficiencias del marco regulatorio y de la supervisión existente. En el caso de las instituciones financieras del sector público, la corrupción y la irresponsabilidad en la administración crediticia agravaban aún más esta situación.

A principios de la década de los noventa, después de muchos años de experiencias negativas, se llegó en el país a un cierto consenso sobre la necesidad de asegurar las condiciones que promovieron el desarrollo de un sistema financiero más robusto y balanceado, que a su vez pudiera contribuir al crecimiento. Esto permitió la implementación de la reforma financiera que, como se analizará posteriormente, tuvo algunos costos

iniciales. Obviamente, la reforma financiera formaba parte de un conjunto integrado de reformas estructurales y de una política macroeconómica de estabilización.

1. Principales elementos de la reforma financiera

Esta sección describe los principales elementos de la reforma financiera del Perú; pretende cubrir los temas más importantes, sin intentar describir en forma detallada las distintas leyes que se han promulgado durante la última década. Aquí cabe resaltar que la reforma financiera incluyó cambios radicales en varias leyes, incluida la Ley de Bancos (modificada tres veces), la Ley del Mercado de Valores (dos modificaciones), la Ley del Sistema Privado de Pensiones, y una nueva Ley del Banco Central de Reserva, entre otras de menor importancia, pero que también afectaron el funcionamiento del sistema financiero. Asimismo, se implementó una serie de medidas tales como el fortalecimiento de la Superintendencia de Banca y Seguros y de la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (CONASEV), y la creación de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP), que contribuyeron al desarrollo y modernización del sistema. Este fortalecimiento del marco de supervisión institucional estuvo también acompañado de la revisión de las principales regulaciones que afectaban el funcionamiento de las instituciones y mercados bajo sus distintos ámbitos.

La reforma del sistema financiero comprendió las siguientes medidas: i) la promulgación de una nueva Ley de Bancos, Instituciones Financieras y de Seguros; ii) la liberalización total de las tasas de interés; iii) la liberalización del mercado cambiario; iv) el establecimiento de una política más racional para el otorgamiento del crédito del Banco Central tanto en términos de montos como de precios; v) la reducción de los encajes; vi) la reestructuración de los intermediarios financieros estatales; vii) la eliminación de los impuestos a la intermediación; viii) la promulgación de una nueva Ley del Mercado de Valores; y ix) la promulgación de la Ley del Sistema Privado de Pensiones.

Para su implementación, este conjunto de reformas contó con el apoyo técnico y financiero de los organismos multilaterales, en particular del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. Estas dos instituciones, conscientes de la importancia de los cambios que debían realizarse, introdujeron muchas de las medidas dentro del conjunto de condiciones de los distintos créditos que acordaron con el gobierno peruano, incluidos los crédi-

tos sectoriales financieros, a lo largo de la década. Asimismo, dichos préstamos ayudaron al gobierno a paliar los efectos iniciales de las reformas, incluidos aquellos vinculados con la liquidación de empresas del sistema financiero insolventes, y a financiar estudios para diseñar programas tales como el de privatización de bancos, reestructuración de COFIDE, liquidación de la banca de fomento y fortalecimiento institucional de los entes supervisores.

2. *Modificaciones legales y otras reformas en el ámbito bancario*

Como se mencionó anteriormente, el Perú ha tenido tres leyes de banca durante la década de los noventa. El primer cambio fue en el año 1991, mediante la promulgación del Decreto Legislativo 637 que implicó una modernización radical del marco legal, puesto que esta ley reemplazó a la llamada Ley Kemmerer que se aprobó sesenta años antes y que limitaba considerablemente las operaciones de los intermediarios y no dotaba a la autoridad de las herramientas que requería para fiscalizar adecuadamente a las empresas financieras. El Decreto Legislativo 637 fue seguido meses después por una Ley Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), la cual estaba destinada a mejorar la eficiencia y eficacia de la SBS en el ejercicio de regular y supervisar al sistema financiero nacional. En 1993 se reemplazó el Decreto Legislativo 637 por una nueva Ley de Bancos (Decreto Legislativo 770), la que posteriormente fue reemplazada en 1996 por la Ley 26702 materia de este informe¹.

Los cambios más radicales los introdujo la Ley de Bancos de 1991, que modificó una ley que había estado vigente durante sesenta años. Sin embargo, las otras dos versiones también introdujeron modificaciones, algunas positivas y otras no, que buscaron enriquecer el marco legal. Los principales elementos de estos cambios legales fueron los siguientes: i) la desregulación financiera mediante la eliminación de controles en la asignación del crédito y la flexibilización de los límites sobre las tasas de interés; ii) la apertura a la inversión extranjera, la cual está sujeta en la actualidad a los mismos derechos y obligaciones que los inversionistas locales; iii) la elevación de los capitales mínimos, para prevenir las situaciones de insol-

1. La ley vigente (Ley No. 26702) se promulgó el 9 de diciembre de 1996, denominada Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros ("Ley de Bancos").

vencia, mediante la fijación de estándares similares a los del Concordato de Basilea; iv) la ampliación de las facultades de los intermediarios financieros al introducir el concepto de Banca Múltiple, lo que permite a los bancos realizar una serie de actividades, algunas a través de filiales; v) la privatización de la banca y el impedimento de que el Estado sea propietario de empresas financieras de primer piso (tales como bancos múltiples u otros intermediarios financieros comprendidos en la Ley de Bancos); vi) el establecimiento de mecanismos específicos para la resolución de crisis bancarias y la ampliación de las facultades de sanción de la Superintendencia de Banca y Seguros; vii) la introducción del tema de riesgo de mercado, reconociendo la necesidad de que los bancos destinen parte de su patrimonio para cubrirlo; viii) el hecho que la SBS tenga la facultad de realizar la supervisión consolidada de los grupos financieros; y ix) la introducción de un marco legal sobre lavado de dinero, el cual requiere algunas precisiones pues en parte no se adecua a nuestra realidad.

Los principales elementos que introdujo la nueva legislación bancaria pueden agruparse de acuerdo con los siguientes objetivos de la reforma financiera: la protección al ahorro, la promoción de la competencia, la desregulación del sistema financiero y la prevención de crisis financieras.

2.1 Mecanismos de protección del ahorro

Estos mecanismos constituyen una de las prioridades de la legislación bancaria vigente. Asimismo, es importante resaltar que en cuanto a las normas prudenciales vigentes en el país, éstas son de las más estrictas de América Latina. Esto se debe, en buena parte, a los esfuerzos por modernizar el marco normativo y la capacidad de supervisión de la Superintendencia con la asistencia del BID y del Banco Mundial.

Las principales reformas de índole legal y regulatoria introducidas en este ámbito son las siguientes:

2.1.1 Creación del Fondo de Seguro de Depósitos

Esta institución, dependiente del BCRP, cubre los depósitos de personas naturales e institucionales sin fines de lucro, hasta por un monto en soles equivalente a US\$20,000 (cifra fijada en soles que se ajusta por inflación trimestralmente) en caso de quiebra del intermediario financiero. Cuando se creó originalmente el Fondo de Seguro de Depósitos, el monto asegurado era de alrededor de US\$4,000, una cifra más acorde con las características de los depósitos en el sistema financiero nacional. Desafortunadamente,

tunadamente, a raíz de la crisis del Banco República a fines de 1998, se decidió aumentar dicho límite para cubrir a un mayor número de depositantes y limitar las pérdidas por depositante. Esta decisión fue muy desafortunada porque desvirtúa el propósito de un seguro de depósito, que es el de proteger a los pequeños depositantes. Al incrementar el monto a S/.62,000 (aproximadamente US\$20,000) se otorga una protección a la casi totalidad de los depositantes personas naturales, lo que crea una situación de "riesgo moral" (*moral hazard*) muy grande, ya que los depositantes tienen un incentivo para colocar sus depósitos en aquellas instituciones que ofrecen tasas mayores indistintamente del riesgo, pues están asegurados, y éstas a su vez tienen la necesidad de incurrir en operaciones más riesgosas para poder compensar el costo de estas mayores tasas de interés. El gobierno debería contemplar seriamente una reducción de este monto a una cifra similar a la que estaba prevista en la Ley de 1991 (alrededor de US\$4,000).

2.1.2 Establecimiento de límites a las operaciones crediticias de los bancos

El nuevo marco legal incluye una serie de límites a los montos que pueden prestar los bancos para distintos tipos de operaciones, con el objeto de aumentar la diversificación de la cartera y reducir sus riesgos. Otra innovación introducida en la Ley es que se define claramente el concepto de grupo económico y empresas relacionadas y se establecen límites de crédito para empresas relacionadas.

La propia Ley de Bancos establece ciertos toques a la cartera relacionada o vinculada. El conjunto de los créditos que una empresa del sistema financiero conceda a sus directores y trabajadores, así como a los cónyuges y parientes de éstos, no debe exceder al 7% del capital pagado y reservas de la empresa. Asimismo, ningún director o trabajador puede recibir más del 5% del indicado límite global, incluidos el cónyuge y los parientes.

El total de los créditos, inversiones y contingentes que una empresa del sistema financiero otorgue a personas naturales y jurídicas vinculadas de manera directa o indirecta a su propiedad en proporción mayor al 4%, o con influencia significativa en su gestión, no puede superar un monto equivalente al 30% del patrimonio efectivo de la empresa. Por otro lado, las condiciones de dichos créditos no podrán ser más ventajosas que las mejores que la empresa otorgue a su clientela en cuanto a plazos, tasas de interés y garantías. La Superintendencia determina los criterios de vinculación mediante normas de carácter general.

Los límites a la concentración de créditos también están normados en la Ley de Bancos sobre la base de ciertos criterios básicos: i) evitar la concentración de riesgos que se produce cuando diversas personas naturales o jurídicas conforman un mismo conglomerado financiero o mixto; ii) cuando se definen las partes relacionadas no sólo se toma en cuenta a los grupos que mantienen cuentas consolidadas, sino también a los que están afectos a un riesgo común; y iii) al determinar los límites individuales se considerará la concentración del riesgo como una contraparte única (el grupo en su conjunto). La SBS tiene la facultad de presumir quiénes están actuando como grupo económico para efecto de los límites individuales.

La ley señala una serie de límites individuales que fluctúan entre el 10% y el 30% del patrimonio efectivo de la entidad financiera, dependiendo de las garantías que ofrezca el deudor. En el caso de empresas del exterior se puede llegar al 50%, y los límites para operaciones de arrendamiento financiero son de 70% del patrimonio de la empresa financiera.

2.1.3 Constitución de respaldos patrimoniales mínimos

El Perú ha implantado un esquema de requerimientos de capital mínimo que puede considerarse una versión “criolla” de los requerimientos de Basilea. Las variaciones son de dos tipos: por un lado se clasifica una parte de los activos como de menor riesgo (en categorías con menor ponderación que Basilea); por otro lado, los requerimientos de capital son mayores en el Perú que en Basilea. El ratio de activos ponderados por riesgo sobre patrimonio, que es de 12.5 veces en Basilea, es de sólo 11 veces en el Perú (a partir de fines de 1999). Otra diferencia con Basilea es que las autoridades nacionales (SBS conjuntamente con el Banco Central) tienen la potestad para modificar estas ponderaciones, sujeto a ciertos límites.

2.1.4 Políticas de calificación de créditos y provisiones

La ley obliga a los intermediarios financieros a realizar revisiones periódicas de la cartera de colocaciones y efectuar provisiones genéricas y específicas de cartera ante la eventualidad de créditos impagos. La Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) a través de distintas circulares estableció procedimientos para la clasificación de las carteras de créditos y el establecimiento de provisiones que se encuentran entre las más estrictas de

América Latina, de acuerdo con informes comparativos de organismos multilaterales y bancos de inversión². La nueva ley y la norma respectiva consideran la constitución de provisiones específicas para el caso de los créditos en los que se haya identificado algún riesgo (créditos con problemas potenciales, deficientes, dudosos o pérdidas), así como la obligatoriedad de construir provisiones genéricas sobre los créditos en los que no se haya identificado ninguno específico (normales). La SBS tiene la facultad de obligar a los bancos a establecer una provisión genérica de hasta 1% de las colocaciones y créditos contingentes de la cartera normal, ponderados por riesgo crediticio. Este nivel sería establecido periódicamente por la SBS.

La ley vigente estableció también que para el cálculo de las provisiones requeridas no se deduciría el valor de las garantías, lo que sí permitía la ley anterior. Considerando que este cambio implicaba un incremento muy fuerte en los requerimientos de provisión, la Resolución de la SBS que reglamenta las provisiones contempla dos niveles distintos: uno para los créditos otorgados por la institución financiera que no tienen garantía y otra para aquellos créditos que tienen garantías denominadas preferidas; de esta manera se supera el problema generado por la rigidez de la ley, pues se evita su incumplimiento. Como resultado, los requerimientos de provisiones son menores si se dispone de dichas garantías.

En cuanto a la calificación de activos, la resolución expedida por la SBS obliga a los bancos a calificar su cartera periódicamente de acuerdo con el riesgo de incobrabilidad. Existen cinco categorías: normal, con problemas potenciales, deficiente, dudoso y pérdida. Especialistas internacionales consideran que dicha norma es adecuada.

2.1.5 Fortalecimiento de la SBS

Tan importante como la reforma normativa es el fortalecimiento de la capacidad de supervisión de la Superintendencia. Dicho fortalecimiento se aprecia desde el inicio de la década de los noventa a través de la implementación de programas de reestructuración de la SBS y la capacitación intensiva de su personal, así como de programas de reclutamiento y política salarial que han mejorado la calidad del nuevo personal.

2. La norma vigente es la Resolución SBS No. 572-97, mediante la cual se aprobó el reglamento aplicable a las empresas del sistema financiero para la evaluación y clasificación de los deudores y la exigencia de provisiones.

Los distintos cambios en la legislación bancaria a lo largo de los noventa también ampliaron las facultades de la SBS, pues la dotaron de mayores poderes para intervenir, disolver y penalizar a los numerosos intermediarios financieros informales que estaban operando en el país sin autorización previa. En los años finales de la década de los ochenta, la desintermediación formal y la iliquidez del sistema financiero originaron el florecimiento de la actividad financiera informal. El caso más importante fue el del Centro Latinoamericano de Asesoría Empresarial (CLAE), una financiera informal con (supuestamente) más de 26 años de operación y que fue intervenida por la Superintendencia en abril de 1993, y posteriormente liquidada. En el momento de su intervención, CLAE tenía más de 140,000 ahorristas y un volumen total de captaciones estimadas en más de 200 millones de dólares. El manejo de la liquidación de CLAE se hizo dentro del marco de la ley, y el gobierno evitó caer en la tentación de ofrecer un seguro de depósito a los pequeños depositantes, lo que hubiera sido muy nocivo para el desarrollo del sistema financiero formal.

2.2 Promoción de la competencia

Otro aspecto central de la nueva legislación bancaria es la promoción de la competencia. La existencia de una participación muy grande de la banca estatal en el sistema, y las restricciones para el ingreso de inversionistas extranjeros en el sistema bancario resultó en una estructura oligopólica y un sistema de intermediación muy ineficiente, con altos márgenes entre las tasas pasivas y activas. En este contexto, la Ley de 1991, y las siguientes, incluyeron una serie de artículos orientados a profundizar la competencia, a reducir los márgenes de intermediación, incrementar la calidad de los servicios bancarios y, en general, reducir el costo de la intermediación financiera. Dentro de las medidas específicas introducidas figuran las siguientes:

2.2.1 Apertura a la inversión extranjera

Como se mencionó anteriormente, se otorgó a la banca extranjera los mismos derechos que tienen los inversionistas locales. La Ley de Bancos fue la primera norma legislativa que incorporó este principio de igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros, el cual fue luego consagrado en otras leyes generales, tal como la Ley de Inversiones Extranjeras de fines de 1992. Como resultado de esta apertura, en la actualidad más

de la mitad de los bancos del sistema financiero peruano están controlados o tienen participación extranjera en su accionariado.

2.2.2 Privatización de bancos comerciales estatales

A principios de la década existían 8 bancos comerciales en manos del Estado (mas de la tercera parte del total), lo que contribuía a las ineficiencias del sistema e impedía el desarrollo de una banca comercial privada, pues los depósitos en la banca pública gozaban de una garantía implícita del 100% por su naturaleza estatal.

En 1992, el gobierno decidió la conveniencia de iniciar la privatización de los bancos comerciales estatales; sin embargo, se enfrentó a una realidad en la cual muchos de estos bancos se encontraban en una situación de insolvencia o cercana a ella, o que hacía casi imposible su privatización. Como resultado de esto algunos bancos fueron absorbidos por bancos estatales más sólidos (i.e. Banco Continental), y otros fueron liquidados (Banco Popular). Recién en 1993 empezó formalmente el proceso de privatización de los bancos mediante el establecimiento de la CEPRI de privatización de bancos, a la que se encomendó la tarea de privatizar los Bancos Continental e Interbanc, los únicos bancos comerciales estatales que existían en ese momento. Ambos bancos fueron privatizados exitosamente, el Interbanc en 1994 y el Continental en mayo de 1995. Anteriormente se había privatizado la sucursal del Banco Popular del Perú en Bolivia.

Como consecuencia de este proceso, el Perú es uno de los pocos países en desarrollo donde el Estado no ejerce funciones de banca de primer piso³. Éste es un logro muy importante porque la experiencia del Estado como institución crediticia de primer piso fue muy nociva en el país, al igual que en todos aquellos países en desarrollo donde el Estado continúa ejerciendo dichas funciones. Sería una lástima que se revierta esta reforma en el futuro. Desafortunadamente políticas de asignación dirigida del crédito o crédito barato para fomentar ciertos sectores o actividades económicas son muy apetecibles para los políticos, particularmente

3. Cabe indicar que a raíz de los problemas del Banco Latino, el gobierno se vió obligado a participar como accionista a través de COFIDE en una operación que se anunció como transitoria y que ya lleva más de un año y cuya legalidad es dudosa ya que la propia Ley de Bancos es muy clara en prohibir la participación del Estado en las empresas financieras de primer piso. Es de esperar que el gobierno decida en los próximos meses la privatización del Banco Latino.

si tienen preferencias populistas o intereses electorales. En la actualidad sólo hay dos instituciones financieras estatales en el país con excepción del Banco Central de Reserva, el Banco de la Nación (que actúa como el banco del gobierno) y la Corporación Financiera de Desarrollo (una institución financiera de segundo piso que canaliza fondos de organismos multilaterales y del mercado financiero internacional a través de la banca múltiple y otros intermediarios financieros elegibles).

2.2.3 Establecimiento de requisitos claros para abrir una institución financiera

La nueva legislación establece en forma precisa los requisitos que deben cumplir los organizadores para solicitar una licencia bancaria. La Ley otorga iguales derechos a cualquier persona que desee abrir una institución financiera. De esta manera se han desmantelado las barreras “invisibles” a la entrada y se ha permitido que nuevos competidores ingresen al mercado, como un incentivo para que los intermediarios existentes busquen continuamente mejorar su eficiencia.

2.2.4 Autorización para el establecimiento de la banca múltiple

La Ley amplía las operaciones que pueden realizar los intermediarios financieros, dentro del concepto moderno conocido como banca universal o banca múltiple; de esta forma se facilita la obtención de economías de escala y la diversificación de las operaciones. Algunas de estas operaciones pueden ser realizadas por los bancos sólo a través de subsidiarias, tales como el corretaje de valores, la administración de fondos mutuos y la titulación de activos. Una limitación que no tiene mayor sustento dentro del esquema de banca universal es la establecida por la Ley del Sistema Privado de Pensiones para que los bancos y compañías de seguros administren directamente fondos privados de pensiones.

2.3 Mecanismos de manejo expeditivo de crisis financieras

El proceso de estabilización que se implementó a principios de la década afectó de manera distinta a los intermediarios financieros. En primer lugar, las instituciones de mayor tamaño se encontraron de pronto con una cantidad de personal e infraestructura física insostenible, pues la nueva posición de equilibrio post-ajuste no justificaba una escala tan amplia de operaciones. En segundo lugar, la condición financiera de muchos

intermediarios se vio seriamente afectada por la recesión que restringió la capacidad de pago de una gran parte de los deudores, los cuales se encontraron en dificultades para pagar los niveles de intereses reales vigentes en el mercado. El problema de estas deudas también estuvo en la naturaleza especulativa de muchos de los préstamos, que habían sido contraídos a fines del régimen de García. Muchos de los demandantes de crédito obtuvieron la dolarización de sus deudas, buscando aprovechar los menores intereses en moneda extranjera y apostando contra el tipo de cambio, pues históricamente éste tiende a reducirse en términos reales, especialmente en períodos recesivos. Sin embargo, con la aceleración relativa de la depreciación de la moneda desde el segundo trimestre de 1991, estos deudores sufrieron fuertes pérdidas cambiarias que complicaron aun más su situación.

Los problemas de cartera fueron especialmente críticos en el sector de la banca de fomento, la cual había otorgado créditos fuertemente subsidiados durante el quinquenio anterior. La pérdida casi total del portafolio de colocaciones, junto con la iliquidez del sistema y la severidad de las metas monetarias del banco central hicieron imposible que ésta siguiera operando, a pesar de las exigencias de algunos sectores del propio gobierno.

Como consecuencia de sus graves problemas, gran parte de la banca pública cayó en la insolvencia y debió ser cerrada. A inicios de 1991 se dispuso la intervención y posterior liquidación de la banca de fomento (bancos Agrario, Industrial, Minero y de Vivienda), y en los meses siguientes quebraron también la Caja de Ahorros de Lima, la Financiera Peruinvest, el Banco CCC del Perú, el Banco Popular y el Banco Central Hipotecario, todos ellos (excepto el Banco CCC) de propiedad del Estado. El Banco Regional Sur Medio y Callao (Surmeban) fue absorbido por su propietario el Banco de la Nación, y los bancos Amazónico, de los Andes y Nor Perú se fusionaron con el Banco Continental.

Uno de los aspectos más novedosos del nuevo marco normativo es el relacionado con el tratamiento de las crisis bancarias. Hasta antes de la reforma no existía un régimen preventivo que permitiera controlar de cerca la situación de bancos en problemas potenciales. De este modo, la acción de la Superintendencia se reducía a dictaminar la insolvencia de un intermediario, frecuentemente cuando ya no era posible adoptar medidas correctivas. La inexistencia de un seguro de depósitos implícito y parcial, y el temor del gobierno a las repercusiones políticas derivadas de la pérdida de los depósitos por parte de los ahorristas condujo a que el Estado terminara haciéndose cargo de las instituciones insolventes, absorbiendo sus pasivos, con el consiguiente esfuerzo fiscal que ello representaba.

La legislación en materia del manejo de crisis ha evolucionado a lo largo de la década de los noventa; el último cambio fue aprobado recientemente cuando se modificó la Ley de Bancos ⁴ para permitir que el Fondo de Seguro de Depósitos asumiera un rol adicional, como inversionista y administrador de aquellos bancos en problemas que se decidiera rehabilitar, al estilo de otros fondos de depósito, como el de España, conocido comúnmente como “el hospital de bancos”. La nueva legislación introduce tres niveles de actuación de la Superintendencia, en el caso de intermediarios en problemas: Régimen de Vigilancia, Intervención y Disolución o Liquidación. Cada una de estas fases contiene mecanismos y plazos específicos que fijan las opciones disponibles a las autoridades, con el fin de evitar que se postergue la toma de decisiones y que en el interín se agrave la situación del banco en problemas, lo que aumentará las posibles pérdidas a los depositantes.

A manera de conclusión, es importante tener en cuenta que la desregulación del sistema bancario no implica, como algunos señalan, el desmantelamiento de la regulación. Contrariamente y aunque puede parecer paradójico, un proceso de desregulación financiera que implica ampliar las facultades de las instituciones tiene, necesariamente, que ir acompañado de un fortalecimiento de los mecanismos de vigilancia y control, y de un marco de regulación preventivo más estricto. La Ley de Bancos contempla esto y, por ello, algunos podrían calificarla de reglamentaria. Sin embargo este aspecto es indispensable ya que el concepto general de desregulación no puede ser aplicado arbitrariamente, pues daría lugar a un debilitamiento del sistema, en vez de fortalecerlo.

3. Resultados de la reforma financiera

3.1 Aspectos macrofinancieros

Antes de describir los resultados de la reforma financiera es conveniente cubrir los aspectos macrofinancieros más saltantes del país. Éstos son los siguientes: i) la existencia de un sistema bimonetario donde coexisten el dólar americano y el nuevo sol, con un predominio del dólar americano, ya que alrededor de dos tercios de los activos y pasivos del sistema están en dicha moneda; ii) la política de encaje diferenciado aplicada por

4. Ley No. 27102 del 26 de abril de 1999.

el Banco Central de Reserva del Perú (BCR), que establece un encaje marginal de 20% sobre los depósitos en dólares (hasta hace poco era de 45%), parcialmente remunerado, y un encaje de sólo 7% para los depósitos en soles; iii) las altas tasas de interés real y los altos márgenes financieros (aunque en descenso).

En lo que se refiere a la política monetaria de años recientes, cabe mencionar, entre otros aspectos, el desarrollo de instrumentos monetarios indirectos y el abandono de los instrumentos directos. A partir de agosto de 1990, junto con la aplicación de un control monetario más estricto, el Banco Central comenzó a desarrollar mecanismos de mercado para el manejo monetario. Estos instrumentos de mercado (también llamados instrumentos indirectos) buscaban aplicar un control monetario más fino, ya que por su naturaleza pueden utilizarse más frecuentemente y en las cantidades deseadas.

En el nuevo esquema de política monetaria juegan un rol preponderante dos instrumentos: la intervención en el mercado cambiario, a través de la Mesa de Negociación, y las operaciones de mercado abierto, mediante la colocación de certificados de depósito del Banco Central (CDBCRP). Además, el Banco Central utiliza otros dos instrumentos que son el redescuento y el encaje. Sin embargo, en los últimos años la importancia de ambos ha decrecido a medida que se fueron consolidando la intervención en el mercado cambiario y las operaciones de mercado abierto.

Hay dos características que marcan el desarrollo de los instrumentos monetarios en el Perú:

- a) La primera es que el sector público no tiene necesidad de recurrir al financiamiento interno. Por tal motivo, no existe un mercado doméstico de bonos del Tesoro Público, que sí existe en otros países. En otros países, el Banco Central efectúa operaciones de mercado abierto comprando y vendiendo bonos del Tesoro Público.
- b) La segunda es que tampoco existe un mercado de capitales profundo. El mercado de capitales peruano está en formación. Por esta razón no existe una amplia selección de bonos privados de empresas de primera calidad que podrían utilizarse para efectuar operaciones de mercado abierto.

Como resultado de estos dos factores, en el Perú, el Banco Central emite un pasivo propio para efectuar sus operaciones de mercado abierto, lo que origina costos financieros en la medida que la tasa promedio que paga por dichos pasivos excede la tasa promedio que obtiene por sus acti-

vos. La forma en que se efectúan las operaciones de mercado abierto ha ido evolucionando con el tiempo⁵.

Hasta ahora, las operaciones de mercado abierto se han desarrollado en el mercado primario de CDBCRP. Ésta es una etapa en el proceso de desarrollo de instrumentos indirectos. Con el tiempo los países que adoptan esquemas de política monetaria basados en instrumentos indirectos suelen realizar sus operaciones en los mercados secundarios de éstos instrumentos.

Los encajes son el instrumento indirecto que más se asemeja a los instrumentos de control monetario directo, por su carácter compulsivo, a diferencia de las operaciones de mercado abierto que son totalmente voluntarias. Actualmente, el régimen de encaje no se modifica con frecuencia. Hay una tasa de encaje mínima de 7% y una tasa de encaje marginal de 20% para depósitos en moneda extranjera. El encaje en moneda nacional no es remunerado, mientras que el encaje en moneda extranjera es remunerado parcialmente. Se remunera la porción del encaje exigible depositado en el BCRP que excede al encaje mínimo legal (7%) a la tasa LIBOR menos 1/8. Los fondos de encaje están constituidos por la caja de los bancos y sus cuentas corrientes en el Banco Central. El encaje exigible se computa sobre la base de promedios mensuales.

El encaje marginal de 20% para depósitos en moneda extranjera conlleva un costo a la intermediación financiera y un impuesto a la tenencia de activos en moneda extranjera. Funcionarios del BCR argumentan que este encaje también tiene algunos efectos deseables en el actual contexto. Éstos son los siguientes: i) atenuar el impacto expansivo que tienen los flujos de capital del exterior sobre la demanda agregada, para evitar un impacto contractivo en el futuro; ii) atenuar la presión hacia la apreciación del tipo de cambio real que tendría lugar si la totalidad del influjo de capitales presiona sobre el tipo de cambio; iii) prevenir el impacto negativo de una "corrida" de capitales. El BCRP mantiene como reservas internacionales más de US\$3,600 millones correspondientes a los encajes en moneda extranjera. Estos encajes amortiguarían el impacto sobre la demanda agregada y la estabilidad del sistema financiero de una salida de capitales; y iv) desincentivar la tenencia de depósitos en moneda extranjera, lo que a su vez induce a la desdolarización de la economía. No es muy claro que la política de encaje actual

5. Hasta mediados de 1995, el Banco Central no anunciaba el monto que sería subastado, sino que tomaba la decisión del monto por emitir en función a las tasas de interés demandadas. A partir de junio de 1995, el Banco Central anuncia los montos a ser subastados y los demandantes indican los montos y tasas de interés que desean.

realmente logre todos estos beneficios. Sin embargo, la reducción del encaje marginal del 45% a 20% ha disminuido algunas de las distorsiones sobre el sistema financiero. Los beneficios más importantes son los siguientes: i) incentiva el endeudamiento de los bancos en el exterior en vez de la movilización de depósitos en el mercado doméstico, ya que los primeros no están sujetos a encaje; ii) incentiva a que los mejores riesgos del sistema se endeuden directamente en el exterior en vez de hacerlo en el sistema financiero doméstico (incremento del riesgo relativo de las colocaciones en el sistema doméstico); y iii) contribuye a mantener altos márgenes de intermediación.

3.2 Impacto de la reforma financiera sobre el sistema bancario

Los efectos de la reforma financiera tienen que evaluarse haciendo la salvedad de que muchas de las medidas tomadas sólo tienen un impacto luego de un proceso de maduración. Sin embargo, en la actualidad es posible apreciar algunos resultados parciales bastante alentadores. Es importante indicar también que situaciones coyunturales pueden afectar el desarrollo del sector y distorsionar las comparaciones. Por ejemplo, la situación económica actual que es bastante recesiva ha tenido un impacto sobre la situación financiera de los bancos que podría ser utilizado por algunos para criticar los méritos de la reforma financiera. La realidad por el contrario es muy distinta: si la reforma financiera no se hubiera llevado a cabo, en estos momentos el país estaría experimentando una crisis sistémica del sistema financiero muy significativa, similar a la que está viviendo Ecuador, país que estaba muy atrasado en la implementación de dichas reformas, o a la que experimentaron México y Venezuela en años recientes.

La importante mejoría que experimentó el sistema financiero peruano en los últimos años es evidente cuando se analizan los indicadores de monetización o de profundización financiera. El ratio de intermediación financiera (M3/PBI), por ejemplo, se incrementó de 3,4% del PBI en 1990 a más de 23% del PBI a fines de 1998.

El sistema bancario ha registrado un considerable crecimiento en los últimos años⁶. Los activos totales del sistema financiero ascendieron a

6. Es relevante indicar que a raíz de los problemas relacionados con el fenómeno del Niño, la crisis asiática, la crisis rusa y la del Brasil en 1998-1999, la banca peruana se ha visto bastante golpeada y ha tenido que implementar una serie de medidas para enfrentar problemas de alta morosidad, disminución de márgenes y disminución de líneas de crédito del exterior. Esta situación ha reducido el crecimiento del sistema financiero a partir de principios del año 1999.

US\$21.8 mil millones a fines del primer trimestre de 1999, comparado con sólo US\$4 mil millones a fines de 1991. Por otro lado, la liberalización de las tasas de interés y de la cuenta de capital, el establecimiento de un régimen de inversión extranjera que garantiza la igualdad de trato para los inversionistas nacionales y extranjeros, y la promulgación de un marco legal para el sistema financiero mucho más liberal, originaron el ingreso de nuevas instituciones al sistema, con lo cual se generó un mayor grado de competencia. Asimismo, el gobierno privatizó dos bancos comerciales: el Banco Continental y el Interbank, tercero y cuarto en el sistema, respectivamente, en términos de activos, lo que coadyuvó a incrementar aún más la competencia y eficiencia en el sistema. La mayor competencia se reflejó en el desarrollo de nuevos instrumentos y servicios financieros, en la implementación de programas de reorganización y en la incursión en nuevos negocios.

Entre 1990 y 1996, el stock de inversión extranjera en el sector financiero creció en más de cinco veces, y alcanzó un saldo de US\$665 millones en 1996. La evolución positiva de los principales indicadores económicos del país, los bajos niveles de intermediación y el potencial de desarrollo de nuevos negocios permitieron que instituciones y grupos financieros internacionales ingresaran al sistema financiero peruano en los últimos tres años. Una parte importante de esta inversión es el resultado de la privatización de los bancos Continental e Interbank (parcialmente adquiridos por extranjeros) y las compras de bancos por parte del Banco Santander, del consorcio O'Higgins-Banco Central Hispano-Hong Kong Shanghai Bank, y las inversiones de Sudameris, Scotiabank, BankBoston y Citibank.

La crisis económica de la segunda mitad de la década de los ochenta redujo la intermediación financiera a niveles irrisorios. A fines de 1990, por ejemplo, el crédito total del sistema financiero peruano alcanzaba sólo el 4% del PBI. Entre 1991 y 1996, las colocaciones del sistema financiero peruano experimentaron un crecimiento significativo (el crédito otorgado por el sistema bancario al sector privado se incrementó a una tasa promedio anual de 47%).

Si bien es cierto que el nivel de intermediación financiera ha experimentado un crecimiento significativo en los últimos años, los niveles están aún por debajo de los registrados por otros países como Chile, México, Tailandia y Malasia. Esta comparación refleja, por otro lado, el enorme potencial de desarrollo del sistema financiero peruano.

Las elevadas tasas de inflación y devaluación registradas en la década pasada originaron una menor confianza en la moneda nacional y el

incremento del grado de dolarización del sistema financiero. Éste es probablemente uno de los fracasos más importantes de la reforma: no se logró restablecer la confianza del público en la moneda doméstica y en los instrumentos financieros denominados en la misma. En la actualidad más del 83% de las colocaciones y 74% de los depósitos totales están denominados en dólares americanos.

La mayor competencia al interior del sistema financiero peruano se ha reflejado, principalmente, en la reducción de las tasas de interés activas y en los menores márgenes financieros de las empresas bancarias. La tasa de interés activa promedio (TAMN), por ejemplo, disminuyó durante 1996 de 33,5% a 30,6%. La tasa de interés activa en moneda extranjera (TAMEX), por su parte, registró una caída de 17,2% en 1995 a 16,8% en 1996, como consecuencia de la mayor entrada de recursos (alrededor de US\$2 mil millones).

A pesar de que las tasas de interés activas han registrado una tendencia decreciente en los últimos años, el costo del crédito para las pequeñas y medianas empresas es elevado. Actualmente, estas empresas acceden a financiamiento a tasas que fluctúan entre 18% y 21% en moneda extranjera. Las empresas grandes, por su parte, acceden a financiamiento a tasas más competitivas, inclusive a niveles internacionales (libor + 3-6%).

En los últimos años, el sistema financiero peruano ha experimentado una severa escasez de financiamiento a largo plazo. El mayor riesgo involucrado en algunas operaciones y la escasez de fuentes de financiamiento de largo plazo han generado que el costo del crédito sea muy elevado o que, simplemente, las instituciones financieras no otorguen este tipo de financiamiento.

A partir de 1996, sin embargo, algunos bancos realizaron operaciones sindicadas con el objetivo de brindar financiamiento a mayores plazos, especialmente a grandes empresas. Desafortunadamente la crisis asiática a fines de 1997 y la crisis de Rusia de mediados de 1998 endurecieron el mercado de crédito internacional y redujeron el acceso a financiamiento del exterior a las empresas y bancos de países emergentes.

El sistema financiero peruano estaba conformado por alrededor de 70 instituciones. Las empresas bancarias concentran aproximadamente el 79% del total de activos del sistema financiero, seguidas por el Banco de la Nación (12%), COFIDE (3%) y las empresas de arrendamiento financiero (3%). Cabe resaltar que el sistema bancario peruano muestra niveles de concentración elevados en comparación con los registrados por otros países de la región. Durante 1996, la participación de los cinco primeros

bancos en el total de activos ascendió a 72,9%, muy superior al promedio de la región (57,7%).

A junio de 1999, existían 25 bancos comerciales en el país, más de la mitad de los cuales están controlados por extranjeros, que representan aproximadamente un tercio de los activos del sistema⁷. Los cuatro bancos más grandes tienen activos por encima del 70% de los activos del sistema bancario en su conjunto. Luego de las fusiones del Banco Sudameris con el Wiese y del Banco Santander con Bancosur, los cinco bancos más grandes del sistema concentran más del 80% de los activos. La importante entrada de operadores extranjeros a través de la adquisición de instituciones privadas, privatizaciones y formación de nuevos bancos (bancos pequeños para operar como financieras de consumo) ha revolucionado el mercado.

Los bancos están más conscientes del entorno más competitivo en el que se encuentran y están buscando reducir costos de la manera más rápida pero a la vez menos traumática. Estas reducciones han incluido programas de incentivos para la reducción de personal, la adquisición de nueva tecnología y la implementación de programas de reingeniería de procesos. En los próximos meses se espera que ocurran una serie de fusiones en el sistema que van a reducir el número de bancos en la plaza. Es muy probable que en los próximos meses el número de bancos esté por debajo de veinte.

Es importante indicar también que el desarrollo del negocio de banca de consumo (créditos personales para personas de ingresos medio-bajo y bajo) resultó un fracaso en el país. Varias de las instituciones que fueron creadas con dicho propósito han sido liquidadas o vendidas a terceros por los problemas de cobranza que se suscitaron.

4. Reformas pendientes en el sistema financiero

La reforma financiera que se implementó en el Perú en la década de los noventa se puede considerar muy exitosa. Si bien todavía subsisten problemas en el sistema financiero peruano, las reformas implementadas han traído consigo una serie de mejoras, tales como: un incremento en la intermediación financiera, una reducción en las tasas de interés y *spreads* bancarios, una mejora en el marco regulatorio y de supervisión, y un

7. Los principales operadores extranjeros incluyen al Banco Bilbao-Viscaya, al Banco Santander Central Hispano, al Banco Sudameris, a Citigroup y BankBoston.

rios, una mejora en el marco regulatorio y de supervisión, y un sinceramiento de la situación de los bancos a través de la liquidación, disolución o fusión de una serie de instituciones financieras que experimentan problemas de insolvencia; así como la implementación de políticas de aprovisionamiento más estrictas por parte de los bancos, con la intención de incrementar sus reservas por posibles malos créditos. Como resultado de las reformas implementadas, las perspectivas de desarrollo del sistema financiero peruano se vislumbran como muy alentadoras en el mediano plazo.

Si bien la reforma financiera que se implementó en el país ha sido bastante profunda y exitosa, siempre hay lugar para ajustes. Existe la posibilidad de lograr mejoras tanto en el marco legal como en aspectos de regulación y supervisión sobre los intermediarios y agentes que actúan en el mercado financiero.

Una reforma que es muy importante y que, desafortunadamente, no se ha podido efectuar todavía es dotar de verdadera autonomía al Banco Central. Si bien hay que reconocer que la nueva Ley del Banco Central, que se aprobó a inicios de la década, es muy buena y protege al Banco de la posibilidad de que el gobierno lo presione para que financie al sector público u otorgue financiamiento a largo plazo al sistema financiero, existe un cambio adicional que debe hacerse. Éste se refiere al nombramiento del Directorio del Banco. Bajo la Ley vigente, la renovación del Directorio del Banco coincide con la elección de un nuevo Presidente de la República y el cambio de gobierno. Esto no es recomendable por dos motivos: i) se quita autonomía al Banco Central si todos los Directores se renuevan con la entrada del nuevo gobierno; y ii) existe la posibilidad de que se pierda la continuidad en las políticas. Es recomendable que se cambie la Ley del BCR para que los Directorios se renueven por tercios cada dos o tres años, lo que le daría una mayor autonomía.

En el caso de la Ley de Bancos, existe una serie de aspectos que deberían corregirse. Uno de ellos se relaciona con la gran variedad de empresas que están en el ámbito de la Superintendencia de Banca y Seguros. La Ley de Bancos de 1996 incluyó una serie de nuevas empresas bajo la SBS, lo que va a recargar tremendamente sus labores de supervisión y distraerá sus escasos recursos. Se incluye, por ejemplo, a empresas de transporte de valores, empresas de capitalización inmobiliaria, empresas de financiamiento estructurado (titulización), empresas de crédito pignoraticio, entre otras. No tiene mucho sentido que gran parte de estas empresas estén normadas por la Ley de Bancos o reguladas por la SBS, ya que no intermedian fondos del público o son empresas de seguros. Asimismo, en muchos casos se establecen capitales mínimos muy bajos para operar,

lo que va a aumentar el número de empresas. ¿Tiene la SBS la capacidad para supervisar a tantas empresas?. Por otro lado, esta proliferación de empresas sólo va a contribuir a fragmentar al sistema, y lo debilitará al permitir la coexistencia de una multiplicidad de empresas pequeñas sin el capital para establecerse de manera efectiva.

Otra crítica a la Ley vigente es su considerable vaguedad y la gran cantidad de facultades discrecionales que le otorga al Superintendente, que para efectos prácticos no sólo está facultado a controlar el cumplimiento de la ley, sino que está autorizado a modificar una serie de artículos y a interpretarlos a su libre albedrío. En este sentido, se dota al Superintendente de muchas de las facultades que le fueron removidas en 1991 cuando se promulgó el Decreto Legislativo 637. Por ejemplo, en el caso de los requerimientos de capital, se faculta al Superintendente para que, con el visto bueno del Banco Central, modifique las ponderaciones de los activos para efectos de los requerimientos de capital mínimo.

Esto se hizo argumentando que era necesario adecuar la legislación peruana a las normas del Acuerdo de Basilea. Lo cierto es que en distintos foros o seminarios internacionales en los que se han analizado las crisis y reformas financieras en países en desarrollo se ha llegado a la conclusión de que se ha abusado de Basilea, puesto que las normas que estaban destinadas a uniformar las regulaciones financieras de los países más desarrollados están siendo consideradas en países en desarrollo, con sistemas financieros más frágiles, marcos macroeconómicos más inestables y organismos de regulación más débiles. Por ejemplo, en la ley se introduce una ponderación de 10% que antes no existía y se reducen las ponderaciones de 150% y 200%, aparte de rebajar las ponderaciones de una serie de otras actividades. Asimismo, se flexibilizaron una serie de límites de crédito, con lo cual se permitió que las empresas tomaran más riesgo con el mismo patrimonio de respaldo.

La legislación vigente en el manejo de las crisis financieras, si bien dota de amplias facultades a la SBS para intervenir y rehabilitar instituciones, lo que puede ser positivo desde un punto de vista de resolución de crisis, tiene el gran peligro de haber establecido un esquema que incentiva a las autoridades a rehabilitar en vez de liquidar instituciones financieras⁸,

8. Al existir la posibilidad de recurrir a líneas de mediano plazo del Tesoro, será más fácil y menos doloroso políticamente optar por el camino de la rehabilitación en vez del de la liquidación. Sin embargo, hay que darle el beneficio de la duda a las autoridades. El tiempo tiene la palabra.

lo que a la larga no es positivo para el sano desarrollo del sistema. El haber dotado de mayores facultades al Fondo de Seguro de Depósitos para que pueda recapitalizar y rehabilitar empresas financieras en falencia (con acceso a préstamos del Tesoro o con la garantía del Tesoro), es un arma de doble filo porque incrementa el riesgo moral del sistema, pues se reduce fuertemente el número de instituciones financieras que realmente tienen un tamaño que amerita que su liquidación sea preferible a su rehabilitación. La diferencia en el tratamiento de las crisis financieras de los bancos Wiese y Latino por un lado y las de los bancos República y Banex por el otro, establece estándares para el manejo de crisis futuras: bancos con activos por encima de 4% del sistema difícilmente se van a liquidar bajo el nuevo esquema. Otro aspecto criticable del esquema de manejo de crisis es que se mantiene un rol protagónico en el caso de COFIDE, al permitirse que continúe recapitalizando acreencias en el caso de problemas de insolvencia de empresas financieras, desvirtuando su función de banco de primer piso. Esto también va en contra del espíritu y la letra de la propia Ley de Bancos, que en su artículo 7 establece la no-participación del Estado en el sistema financiero... “con excepción de las inversiones que posee en COFIDE como banco de segundo piso”. Inversiones en bancos de primer piso no son apropiadas para una institución de segundo piso.

Asimismo, la ley otorga a la Superintendencia las funciones de supervisar los procesos de liquidación y el nombramiento de los liquidadores. Ésta es una función que debería estar en las manos de una entidad diferente (probablemente el Fondo de Seguro de Depósitos), para no contaminar la labor de la SBS con las tediosas labores de liquidación que en gran parte se compone de engorrosos aspectos legales y judiciales.

Otra debilidad de la ley vigente es la de permitir que instituciones con capitales mínimos bajos acepten depósitos del público. Se ha debido aumentar los capitales mínimos para impedir el ingreso de intermediarios financieros que no tienen un respaldo financiero adecuado. Discrepo con aquellos que opinan que los capitales mínimos en el Perú son altos. Es muy difícil formar una institución financiera adecuadamente preparada para intermediar fondos del público con una inversión menor a US\$2 millones. Se necesita invertir en infraestructura, sistemas, equipos, entrenamiento del personal, manuales de procedimientos y capital de trabajo. Se debe incrementar el capital mínimo de muchos de los tipos de empresas para evitar que existan instituciones con poco capital.

Por ejemplo, los capitales mínimos para abrir nuevos bancos comerciales en el Perú son muy bajos. Si se revisa la legislación de los otros

países de la región se encuentra que el Perú es uno de los países que tiene los requerimientos más bajos en términos de capitales mínimos para establecer bancos. Como resultado de esto, en los últimos años se establecieron cinco empresas del sector financiero como bancos comerciales cuando sólo intentaban actuar como financieras de consumo. Los requerimientos de capital para abrir un banco son tan bajos que sus dueños optaron por dicha licencia en vez de la de financiera, a pesar de no requerirla. Tres de estas empresas han experimentado problemas y están saliendo del mercado. Requerimientos de capital más altos probablemente los hubiera desanimado de participar. La situación es incluso más preocupante para instituciones como las Cajas Rurales, que pueden captar depósitos del público con un capital mínimo inferior a US\$300,000. Aquí es preocupante el anuncio de que varias de estas Cajas se van a fusionar para formar la base de un futuro Banco Rural. La experiencia internacional evidencia que la fusión de entidades débiles no resulta en una entidad fuerte, sino por el contrario resulta en una entidad aún más débil.

La legislación vigente mantiene también una serie de anacronismos, tales como: i) la facultad del Banco Central para controlar las tasas de interés; ii) la facultad del superintendente para asistir a las Juntas Generales de accionistas y para declarar la legitimidad de Sesiones y Acuerdos; iii) las regulaciones respecto a los horarios de los bancos de atención al público, entre otras.

Otra crítica a la legislación vigente es el requerimiento de que los bancos de inversión tengan un capital mínimo igual que el de los bancos comerciales. Esto es excesivo desde cualquier punto de vista. Lo que va a ocasionar es que no se establezcan bancos de inversión en el Perú. Estas instituciones no captan depósitos del público, por lo tanto no ponen en riesgo los fondos de terceros. Su capitalización se ha podido manejar de manera distinta. Por otro lado, estas instituciones deberían estar normadas en la legislación del mercado de valores y no en la de bancos.

En conclusión, la legislación bancaria vigente necesita algunas correcciones. Sin embargo, esto no implica que se requiera nuevas leyes. Basta con hacerle algunos ajustes.

Existe también margen para realizar algunos ajustes en materia de regulaciones. En particular, es necesario continuar desarrollando el marco normativo para regular los riesgos de mercado, que es la parte de la regulación que está menos desarrollada en el país y continuar avanzando en aspectos vinculados a la supervisión consolidada de grupos financieros.

4.1 Medidas para promover el desarrollo del mercado de crédito hipotecario

Éste es un tema muy importante no sólo debido al problema del déficit habitacional en el país, sino por el rol reactivador de la industria de la construcción y la posibilidad de introducir en el mercado de capitales instrumentos de mediano y largo plazo. Conociendo el interés del gobierno en el tema, se incluye una serie de sugerencias para intentar desarrollar el mercado de crédito hipotecario en el país.

El Perú es probablemente uno de los únicos países de la región que carece de una política integral de vivienda. Se puede criticar algunas iniciativas en materia de vivienda de varios de los países de la región, pero lo más criticable es la carencia de una política integral coherente, como en nuestro caso. Existen una serie de iniciativas del gobierno en materia de vivienda, incluyendo financiamiento de la misma, pero se tratan de esfuerzos aislados, poco coherentes y en muchos casos contradictorios. No existe una entidad gubernamental responsable de coordinar estas iniciativas y políticas, lo que en buena parte explica su desorden e ineffectividad. Las iniciativas más importantes en la actualidad en términos de financiamiento de vivienda son dos: i) el Banco de Materiales y ii) Mivivienda. Tal como están siendo implementadas, ambas introducen una serie de distorsiones en los mercados financieros y peor aún, no están fomentando la aparición de soluciones de vivienda consistentes con las necesidades del mercado y eficientes en términos de costo.

En el caso de las actividades del Banco de Materiales, entidad gubernamental que si bien no está dentro del campo de acción de la SBS actúa como banco de primer piso dando créditos para la ampliación de vivienda para familias de bajos ingresos, existe una gran preocupación por la falta de información sobre los resultados de las actividades que realiza y su efectividad. No existe transparencia sobre el manejo de la institución y se tiene información extraoficial de que los niveles de morosidad en sus préstamos son muy altos. Hay una impresión generalizada de que el Banco de Materiales, por un lado está incentivando una cultura de crédito negativa al no implementar una política de cobranza estricta y, por otro lado, puede estar desanimando la participación privada en el financiamiento pues es difícil competir con tasas de interés subsidiadas. Asimismo, este esquema promueve la autoconstrucción, lo cual demuestra que es mucho más caro y menos eficiente que el desarrollo de proyectos masivos de vivienda donde se utiliza mejor el espacio físico, se planea mejor la infraestructura y se aprovechan economías de escala en la construcción. Existe la necesidad de revisar cui-

dadosamente el programa de subsidios a la vivienda de la clase más pobre que se otorga a través del Banmat y reemplazarlo por algo más coherente.

El Programa Mivivienda que introduce subsidios al crédito para vivienda de la clase media, creado en 1998, también tiene una serie de efectos nocivos sobre los mercados financieros y de vivienda, y no ha sido muy efectivo por problemas de descalce entre la oferta y la demanda de vivienda que se intentó introducir en este programa. El esquema vigente incluye a COFIDE como intermediario de segundo piso y al sistema financiero doméstico como banca de primer piso. Inicialmente se asignó S/1,500 millones para este programa, pero los desembolsos han sido muy pequeños. La idea del programa es otorgar recursos a los bancos a plazos más largos y tasas más bajas para que estos puedan dar créditos a deudores elegibles a tasas por debajo del mercado. Otra novedad de este programa es que un tercio del riesgo crediticio lo asumía el propio Fondo Mivivienda. A pesar de estas supuestas ventajas el programa no funcionó porque las viviendas que los constructores estaban dispuestos a construir bajo el programa (con precios de hasta US\$30,000) no reunían los requisitos de aquellos que tenían capacidad de adquirirlas. En otras palabras, el costo por metro cuadrado de vivienda era muy alto.

El gobierno está pensando en cambios al programa pero estos básicamente mantendrían el esquema inicial de un subsidio a la tasa de interés. La experiencia internacional muestra que los subsidios a la tasa de interés son muy nocivos ya que no se asignan a los que más lo necesitan sino a los que más se endeudan. A mayor deuda, mayor subsidio. Esto introduce un efecto perverso ya que incentiva la demanda por viviendas más caras y créditos más altos, lo cual limita la efectividad de un programa de subsidios ya que su cobertura en términos poblacionales es menor. Otro problema de Mivivienda es que está orientado hacia la clase media baja en un contexto donde no existe un programa similar de subsidios a la vivienda para las clases más necesitadas. Es difícil justificar subsidios a la clase media cuando las mayores necesidades de vivienda están en las clases más bajas.

El gobierno debería replantear en forma integral sus iniciativas en términos de apoyo al sector vivienda (incluyendo el Programa de Lotes Familiares de reciente anuncio) para establecer una política de subsidios que sea efectiva. La intención debería ser que el subsidio a la vivienda en el Perú sea explícito, transparente y directo. Este subsidio se constituirá en el instrumento que permitirá ampliar el acceso a vivienda de las familias de más bajos ingresos en el país que, de otra manera, se verían en la imposibilidad de acceder a una vivienda digna por la incapacidad de servir una deuda en condiciones de mercado.

Los principios o criterios generales que se deberían contemplar en el programa de subsidios a la vivienda son los siguientes:

- i. Subsidiariedad del Estado.
- ii. Gasto social focalizado hacia los estratos más necesitados.
- iii. Progresividad (el valor absoluto del subsidio otorgado a un estrato inferior es más alto que el otorgado a un estrato superior).
- iv. Monto del subsidio independiente del valor de la vivienda con el objeto de incentivar la construcción de viviendas de menor costo.
- v. Fomento al ahorro.

El subsidio directo se enmarca también en un concepto de financiamiento de vivienda de bajo costo compuesto de tres elementos: i) el aporte propio de la familia (en la forma de un ahorro previo u otros); ii) un subsidio o bono que otorga el Estado por medio de Mivivienda (u otra fuente de fondos); y iii) un crédito que recibe la familia del FSV o de otra institución del sistema financiero nacional (sin garantía estatal).

En lo que se refiere al mercado primario de crédito hipotecario para la clase media y alta y a un posible desarrollo de un mercado secundario en el país, se sugiere las siguientes medidas:

- i. Promocionar el desarrollo de instrumentos como el Título de Crédito Hipotecario Negociable y los Bonos Hipotecarios para ayudar a desarrollar el mercado primario.
- ii. Mejorar la información sobre créditos hipotecarios sugiriendo que la SBS emita una circular donde establezca la obligatoriedad de que los intermediarios financieros le entreguen información más desagregada de los créditos hipotecarios, considerando aspectos como los tipos de crédito hipotecario otorgados y montos; los términos de los créditos incluido la estructura de la cartera por plazos y tasas de interés; información sobre la calidad de los créditos; y la antigüedad de la mora, entre otros.
- iii. Propiciar la estandarización de los créditos hipotecarios, lo que debe incluir los requisitos para el otorgamiento de créditos (i.e. ratio entre monto del préstamo y valor de la propiedad, porcentaje máximo de ingresos que se puede destinar a pago de cuota), los requerimientos de documentación, los términos del financiamiento (fórmulas de cálculo de las tasas de interés, plazos), el contenido de los contratos de compraventa y de las hipotecas, la forma de pago, entre otros.

- iv. Implementar un programa de financiamiento hipotecario por parte de COFIDE para que ayude a que los bancos originen hipotecas en el mercado primario. Una posibilidad sería la participación de COFIDE como inversionista de los bonos hipotecarios, de ser aprobada dicha iniciativa, lo que permitiría actuar como una especie de *market-maker* en dicho mercado. Asimismo, se sugiere que se contemple la participación de COFIDE como socio en la Fannie Mae peruana que promueve la IFC, en caso que ésta prospere y que se considere que la participación de COFIDE agregaría valor.
- v. Acelerar mecanismos de ejecución de garantías hipotecarias. Por ejemplo: a) estudiar la posibilidad de modificar el artículo 722 del Código Procesal Penal y b) estudiar posibilidad de incluir procedimiento de ejecución extrajudicial (tipo TCHN) en el contrato de hipoteca estandarizado (esto permitiría acelerar la ejecución de una garantía hipotecaria, para poder hacerlo en un mes).

4.2 Unificación de los entes supervisores del sistema financiero

Como se mencionó anteriormente, el sistema financiero está supervisado principalmente por tres instituciones: la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (CONASEV), y la Superintendencia de Empresas Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP). La fusión de las tres entidades tiene las siguientes ventajas: i) ahorro de costos por economías de escala y poder compartir las funciones de staff; ii) un mejor control de los conglomerados o grupos financieros al estar centralizada la fiscalización en una sola entidad; iii) se facilita una mayor coordinación entre las normas que afectan a las distintas empresas, (hoy en día por ejemplo, las empresas de seguro tienen que solicitar autorizaciones tanto de la SBS como de la SAFP para realizar ciertas actividades, lo que causa demoras e incrementa costos, en muchos casos innecesariamente porque esta segunda autorización puede no añadir nada); iv) se reduciría el número de aprobaciones necesarias para realizar una oferta pública de acciones o bonos de las empresas del sector financiero; v) permitiría establecer un sistema civil de carrera para el funcionario regulador con línea de carrera y estructura salarial uniforme; vi) uniformaría el control y seguimiento de las tareas de las empresas clasificadoras de riesgo; vii) facilitaría establecer normas coordinadas sobre políticas de inversiones para cada uno de las distintas instituciones financieras para reducir distorsiones y acomodar estas normas a la coyuntura de la economía y del sistema financiero; y viii) disminuiría la cantidad de tiempo y recursos que pierden

aquellas entidades que tienen que obtener autorizaciones o satisfacer requerimientos de información de más de una entidad de regulación. También se reducirían los conflictos potenciales entre distintas entidades cuando tratan de controlar mercados sobrepuestos.

Las principales desventajas que pueden argumentarse contra la fusión son: i) que el tamaño de la nueva entidad sea muy grande burocratizando el proceso de toma de decisiones y; ii) la pérdida de especialización en la labor de supervisión de los distintos submercados.

No existe la verdad absoluta en el tema de cual es la mejor estructura para supervisar a las entidades financieras. Si se tratara de establecer una entidad para supervisar el sistema financiero partiendo desde cero, no dudaría en integrar todas las tareas de supervisión de los mercados y empresas financieras en una sola entidad, ya que las ventajas de esta fusión exceden largamente a las desventajas. Por otro lado, ésta es la tendencia que se está viendo en otros países. Aun partiendo de nuestra situación actual donde coexisten tres entes supervisores, la unificación de entidades debería de ser considerada seriamente. La unificación de las entidades de regulación y fiscalización del sistema financiero permitiría contar con un marco de regulación que tenga un solo tipo de principios y reglas, un solo tipo de poderes en áreas como autorización de entidades, fiscalización, poderes de sanción, y un solo punto de contacto para todas las empresas que operan en el sistema financiero.

Esta nueva entidad podría llamarse Superintendencia del Sistema Financiero y estar conformada por cuatro Superintendencias Adjuntas: bancos y otras empresas financieras, seguros, AFPs, y mercado de valores. Cada una de estas superintendencias adjuntas tendría autonomía sobre la supervisión funcional de su respectiva área. Las tareas de soporte estarían bajo un Gerente de Administración que se encargaría de recursos humanos, administración y sistemas. Las principales funciones de staff reportarían al Superintendente directamente y incluirían las áreas de auditoría interna, legal y estudios económicos, que se compartirían entre todas las superintendencias adjuntas. Considerando la importancia de las tareas encomendadas a la nueva Superintendencia, sugeriría también que se constituya un Directorio de cinco personas, presidido por el Superintendente, para que colaboren con él y posibilitaría que se tomara una serie de decisiones de importancia que habría que precisar de manera colegiada. Sería un Directorio como el del Banco Central, con mucha autonomía. Este Directorio debería tener unas funciones muy restringidas para evitar que interfiera con el manejo operativo de la entidad reguladora, que debería recaer en su totalidad en el Superintendente.

Considero que la posibilidad de implementar un esquema de esta naturaleza es bastante remota porque existen intereses creados en tratar de mantener la situación actual. Es lo que Milton Friedman llamó la “tiranía del status quo”. Es muy difícil pensar que los reguladores actuales estén dispuestos a aceptar perder poder, y tal vez sus puestos de trabajo, como resultado de una reorganización como la propuesta. Sin embargo, cabe indicar que varios de ellos opinan que las ventajas de unificar la supervisión del sistema financiero superan largamente las desventajas que podría ocasionar. Por lo tanto es conveniente que el gobierno analice esta posibilidad puesto que, entre otras ventajas, esta fusión permitiría una reducción de costos, lo que se traduciría en menores costos financieros para las empresas y menores comisiones bursátiles y de AFPs. De seguir adelante con la fusión, sería importante que se implemente una estructura organizacional y un esquema de delegación de facultades y funciones que otorgue relativa autonomía a cada una de las superintendencias adjuntas, a la vez que permita obtener las ventajas que se indicaron anteriormente.

Otra posible dificultad para unificar a los tres entes reguladores se refiere a problemas de índole legal. En particular se tiene que analizar si es posible jurídicamente unificarlas en una sola institución. El principal problema sería que la SBS tiene rango constitucional (el artículo 87 de la Constitución hace referencia a la SBS). Se tendría que determinar si esa referencia impide implementar la recomendación propuesta.

En caso de que no sea posible una fusión de las tres entidades regulatorias en una sola, se sugiere la creación de un Comité Supervisor del Sistema Financiero que coordine temas de supervisión que afectan a más de uno de los reguladores actuales. Ese Comité podría coordinar temas que afectan la regulación y supervisión de los distintos participantes del mercado, aspectos vinculados al manejo de crisis, así como temas de tipo administrativo tales como: políticas de presupuesto, inversión en sistemas, temas de recursos humanos. Esta solución sería menos eficiente que la anterior pues no se lograría el beneficio de reducción de costos y la supervisión consolidada; si bien mejoraría, no sería tan efectiva como en el caso anterior en que habría una sola cabeza a cargo de todo. Este Comité Supervisor podría estar compuesto por los superintendentes de Banca y Seguros y de AFPs, por el Presidente de la CONASEV y por el Presidente del Banco Central, con la obligatoriedad de reunirse oficialmente una vez cada quince días y extraoficialmente cuando lo convoque su Presidente. La Presidencia y la Secretaría Técnica del Comité rotarían entre los cuatro miembros. Podría considerarse también la participación de un representante del Ministro de Economía y Finanzas para que participe, sin voto, en dichas reuniones.

Bibliografía

- Banco Central de Reserva del Perú. Nota semanal. Varios ejemplares.
- Banco Mundial (1990), "Financial Systems and Development". *Policy and Research Series* 15.
- Caprio, Gerard y Patrick Honohan (1990) "Monetary policy instruments for developing countries", *Working Paper* 528, World Bank.
- Diario Oficial El Peruano. Normas Legales. Varios ejemplares.
- INEI Compendio Estadístico mensual. Varios ejemplares.
- McKinnon, Ronald (1973) *Money and Capital in Economic Development*, Washington: Brookings Institution.
- Morris, Felipe (1992) "The financial condition of the Peruvian commercial banking system". Banco Mundial.
- Morris, Felipe, et.al. (1990) "Los sistemas bancarios de América Latina en los años 80s", Banco Mundial.
- Portocarrero, Javier (1993) *Estabilización y Dolarización en el Perú*, Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- Superintendencia de Banca y Seguros, Perú. Estados Financieros de la banca comercial. Varios ejemplares.
- Superintendencia de Banca y Seguros, Ley General del Sistema Financiero.

9. El fomento de la inversión privada

Italo Muñoz y María del Carmen Vega

El programa de estabilización y reformas estructurales iniciado en 1990 asignó un rol central a la inversión privada y a la competencia externa como motores del crecimiento de la economía peruana. Para generar un entorno que promoviera la inversión y abriera la economía al comercio y el flujo de capitales externo fue indispensable establecer un nuevo marco legal e institucional. Este marco transformó radicalmente las reglas sobre cuya base había operado la economía peruana desde la década de los sesenta.

El modelo económico implementado hasta 1990 se caracterizaba por un excesivo intervencionismo estatal, que se reflejaba en una participación significativa del Estado en las actividades productivas, en políticas de promoción sectorial, subsidios, controles de precios y tasas de interés, tipos de cambio diferenciados y una infinidad de restricciones y trabas administrativas para la inversión privada. Mediante estos mecanismos, el Estado procuraba sustituir el rol del mercado y el sistema de precios en las decisiones económicas y en la asignación de recursos en nuestra economía.

Las normas sobre inversión otorgaban un trato discriminatorio a los inversionistas extranjeros: se limitaba su participación en determinadas actividades económicas, se les obligaba a asociarse con inversionistas nacionales en otras, se limitaba la libre disponibilidad de sus divisas y el acceso a créditos de largo plazo en el sistema financiero nacional y se restringía sus remesas al exterior. Desconociendo su aporte al financiamiento de la inversión y a la generación de empleo, las normas les imponían además una infinidad de trabas y obstáculos administrativos para invertir en el país.

El modelo limitaba la competencia y el libre acceso de los capitales a los mercados. El Estado promovía las concertaciones de precios y salarios. El régimen de comercio exterior limitaba el acceso de productos del exterior al mercado peruano, a través de prohibiciones y restricciones arancelarias y paraarancelarias al comercio. Las regulaciones financieras impedían el libre flujo de capitales del exterior y desincentivaban el ahorro y la intermediación financiera.

Como consecuencia de este modelo, la economía peruana entró en un proceso gradual de deterioro que desembocó en la severa crisis de fines de la década de los ochenta. Durante estos años, la presencia asfixiante del Estado inhibió el desarrollo del sector privado. Las principales activi-

dades económicas se concentraron en manos de ineficientes empresas estatales, cuyas inversiones y elevados costos contribuyeron al endeudamiento externo y a la inestabilidad macroeconómica. Los controles y las restricciones a la inversión privada, conjuntamente con la creciente participación estatal en la economía y la inestabilidad económica, debilitaron a las empresas peruanas y desincentivaron la inversión. Las políticas sectoriales y las restricciones a la competencia externa promovieron el crecimiento de empresas incapaces de sobrevivir sin la “protección estatal”; se creó entonces una falsa sensación de fortaleza. Por otro lado, los controles de precios y las tasas de interés promovieron la formación de “mercados negros” en perjuicio de los consumidores y deudores, que tuvieron que enfrentar altísimos costos de transacción para acceder a productos básicos. Las restricciones a la inversión extranjera y al libre flujo de capitales generaron una economía atrasada y aislada del mundo y de los principales cambios e innovaciones que se producían en el nivel internacional. La creciente injerencia del Estado en las decisiones económicas generó también condiciones propicias para la corrupción y el “rentismo”. En suma, el modelo establecido hasta 1990 fue incapaz de promover una dinámica de crecimiento del producto y del empleo.

1. Reformas estructurales en materia de promoción de la inversión privada

Uno de los principales objetivos del programa económico iniciado en 1990 fue establecer un marco legal e institucional basado en la inversión privada y la apertura externa, en el cual los inversionistas nacionales y extranjeros recibieran el mismo trato y el Estado tuviera un rol subsidiario en la economía. Con este fin, a partir de 1991, el gobierno dictó un conjunto de normas para establecer un marco atractivo para la inversión privada, que otorgara suficientes garantías a los inversionistas extranjeros para arriesgar sus capitales en el país y a los nacionales para repatriar sus ahorros en el exterior.

Las principales normas establecidas fueron la Ley de Promoción a la Inversión Extranjera (Decreto Legislativo 662), la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada (Decreto Legislativo 757) y la Ley de Promoción de la Inversión Privada en las Empresas del Estado (Decreto Legislativo 674). Estas normas fueron complementadas con la Ley de Promoción de la Inversión Privada en las Empresas del Estado, las leyes sectoriales de promoción a la inversión privada, las normas legales en

materia de Defensa de la Competencia y por otras disposiciones dictadas posteriormente. Los lineamientos generales del marco legal quedaron plasmados en el régimen económico de la Constitución de 1993.

2. Desarrollo del marco legal para la inversión privada

2.1 El marco legal interno

El principio fundamental consagrado en la Ley de Promoción a la Inversión Extranjera es la igualdad de trato entre la inversión nacional y la inversión extranjera; su correlato es el principio de no discriminación. Esta norma legal estableció que no existen sectores restringidos para la inversión extranjera, de manera que los inversionistas extranjeros pueden invertir en cualquier sector de la actividad económica, bajo cualquiera de las formas empresariales o contractuales permitidas por la ley. La norma garantiza al inversionista extranjero la libre remesa de sus utilidades, capitales y regalías, sin límites en cuanto al monto y al tiempo para transferirlos al exterior. Adicionalmente, establece que la inversión extranjera no requiere de autorización previa del gobierno y que, una vez efectuada, se registra ante la Comisión Nacional de Inversiones y Tecnologías Extranjeras (CONITE)¹. Sin duda, uno de los mayores atractivos para el inversionista extranjero es la posibilidad de celebrar convenios de estabilidad jurídica con el Estado peruano, mediante los cuales se les garantiza, durante un plazo de diez años² la invariabilidad de las reglas de juego en materia del Impuesto a la Renta, libre disponibilidad de divisas, libre remesa de capitales, utilidades y regalías, principio de no discriminación, y utilización del tipo de cambio más favorable para las operaciones que realicen en el país. Para acceder a estos convenios, el inversionista extranjero debe invertir los montos mínimos establecidos en la ley³ o adquirir acciones de empresas

1. No existe un plazo máximo para registrar la inversión extranjera ante esa comisión.

2. Excepcionalmente el plazo de vigencia de los convenios de estabilidad jurídica que celebren los inversionistas de obras de infraestructura y de servicios públicos puede ser mayor, extendiéndose durante toda la vigencia del respectivo contrato de concesión, cuyo plazo máximo es de sesenta años.

3. Los montos mínimos son los siguientes: US\$ 2,000,000 o, US\$ 500,000, siempre que en este último caso la inversión genere directamente más de veinte puestos de trabajo permanentes, o no menos de US\$ 2,000,000 de ingreso de divisas por exportaciones, en un plazo máximo de tres años.

del Estado en proceso de privatización por los mismos montos, en un plazo máximo de dos años⁴. Las empresas receptoras de inversión extranjera también pueden celebrar convenios de estabilidad jurídica para gozar de la estabilidad de los regímenes del impuesto a la renta, contratación de trabajadores y promoción de exportaciones, siempre que al menos un inversionista cumpla con los requisitos antes indicados, la nueva inversión exceda el 50% de su capital y reservas y se destine a la ampliación de su capacidad productiva o al mejoramiento tecnológico. Finalmente, la Ley de Promoción a la Inversión Extranjera encarga a CONITE la centralización de las acciones de promoción de las inversiones extranjeras que desarrollan las distintas entidades del sector público y la coordinación de la celebración de los Convenios de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones⁵ y de los Convenios para Evitar la Doble Imposición.

La Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada es otra de las normas fundamentales en materia de promoción de la inversión privada. Garantiza la iniciativa privada y establece que la economía social de mercado se desarrolla sobre la base de la libre competencia y el libre acceso de la inversión privada en general a todos los sectores de la actividad económica. Los logros más importantes de esta norma son los siguientes: los precios se rigen por la oferta y la demanda⁶; se elimina y prohíbe toda reserva a favor del Estado para la realización de actividades económicas o la explotación de recursos naturales⁷; se aplican iguales condiciones al Estado y a las empresas privadas cuando desarrollan la misma actividad económica⁸; se prohíbe la expropiación de empresas y de acciones⁹; se prohíbe al Estado establecer tratamientos discriminatorios y diferenciados en materia cambiaria, en precios, tarifas o derechos no arancelarios entre los inversionistas, entre las empresas en las que participan y entre personas

4. Por la naturaleza de la inversión, a los inversionistas de obras de infraestructura y de servicios públicos se les otorga un plazo mayor para invertir: el plazo previsto en el respectivo contrato de concesión.

5. Estos convenios son conocidos por sus siglas en inglés como BIT's.

6. Los únicos precios que se pueden fijar administrativamente son las tarifas de los servicios públicos, estableciéndose un proceso para su desregulación progresiva.

7. La excepción es la reserva referida a las áreas naturales protegidas.

8. Más adelante veremos cómo se ha desnaturalizado este principio a través de privilegios otorgados a empresas estatales o de la paralización del proceso de privatización de las empresas del Estado.

9. Se exceptúa de esta prohibición los casos de interés nacional sustentados por ley del Congreso.

naturales nacionales o extranjeras; se permite a los extranjeros adquirir concesiones y derechos sobre minas, tierras, aguas, combustibles, fuentes de energía y otros recursos naturales necesarios para el desarrollo de actividades productivas dentro de los 50 kilómetros de la frontera¹⁰; se hace extensiva a los inversionistas nacionales la posibilidad de celebrar convenios de estabilidad jurídica que tienen fuerza de ley; se establece los principios y pautas básicas para la desburocratización en el país, a través de la eliminación de los trámites y procedimientos administrativos innecesarios y de la simplificación y reducción de los existentes¹¹; el derecho de los inversionistas a contratar, dentro y fuera del país, seguros que cubran sus inversiones contra riesgos comerciales y no comerciales; se garantiza a los inversionistas extranjeros la cobertura de sus inversiones mediante los seguros de inversión que ofrece la Agencia Multilateral de Garantía a las Inversiones, conocida por sus siglas en inglés como MIGA; se faculta al Estado a someter a arbitraje nacional o internacional las controversias referidas a sus bienes y obligaciones que surjan en sus relaciones con particulares.

La Ley de Promoción de la Inversión Privada en las Empresas del Estado promueve las inversiones privadas en estas empresas mediante la transferencia total o parcial de acciones, el aumento de capital, la celebración de contratos de asociación, gerencia, arrendamiento, concesión y otros similares, y la disposición o venta de activos al sector privado. Para ello, se creó la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI), entidad que tiene a su cargo la conducción del proceso de privatización y designa a los Comités Especiales (CEPRI) encargados de diseñar y ejecutar los Planes de Promoción de la Inversión Privada de cada una de las em-

10. Este derecho procede previa autorización otorgada mediante Resolución Suprema. Posteriormente, la Constitución de 1993 modificó esta norma y dispuso que la autorización debe otorgarse mediante Decreto Supremo dictado con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

11. Se obliga a todas las entidades de la Administración Pública a aprobar su correspondiente Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), en el cual debe constar lo siguiente: todos los procedimientos administrativos que se siguen ante ellas; los requisitos exigidos para la realización de cada procedimiento administrativo; la calificación de cada trámite, es decir si procede la aprobación automática, el silencio administrativo positivo o negativo o la aprobación previa; el monto de los derechos por cada trámite; la dependencia ante la cual se presenta la solicitud; la autoridad que aprueba cada trámite; y la autoridad que resuelve los recursos impugnativos. El objetivo de este mandato es otorgar certeza a los inversionistas y las empresas acerca del curso de las solicitudes que presentan ante la Administración Pública y de su duración aproximada.

presas del Estado. Al haberse definido como subsidiario el rol del Estado en la economía, eliminado las reservas de actividades económicas a su favor y el concepto de empresa estatal "estratégica", todas las empresas son transferibles al sector privado¹². El Decreto Ley N° 25570, modificado por la Ley 26438, faculta al Estado a otorgar mediante contrato-ley, a los ganadores de los procesos de privatización de empresas del Estado, las seguridades y las garantías que mediante Decreto Supremo, en cada caso, se consideren necesarias para proteger sus adquisiciones e inversiones¹³.

2.2 El marco legal internacional

A finales del año 1991 se inició una intensa labor de negociación y celebración de los BIT's¹⁴. A través de los BIT's, el gobierno peruano se compromete frente a la comunidad internacional a respetar y mantener vigentes, durante un plazo determinado¹⁵, una serie de estándares generales como el trato nacional, el trato de la nación más favorecida, el trato justo y equitativo y el de no discriminación; así como un conjunto de estándares específicos como la libre remesa de capitales, utilidades y regalías, los principios aplicables en caso de expropiaciones y de pérdidas sufridas como consecuencia de conflictos armados o disturbios internos en el Estado peruano, la subrogación en caso de hacerse efectivo el pago de un seguro contra riesgos no comerciales, el arbitraje internacional como medio alternativo al Poder Judicial para solucionar las controversias entre los inversionistas extranjeros y el Estado peruano. Paralelamente, el gobierno se incorporó a dos

12. Sin embargo, el gobierno ha dado serios retrocesos en el proceso de privatización al haber paralizado la privatización de SEDAPAL y PETROPERÚ. En este último caso, la situación es aun más grave, debido a que se han privatizado algunas de sus ex filiales o unidades de negocio, como es el caso de Refinería La Pampilla S.A., PETROLUBE S.A., los Terminales de Almacenamiento de Combustibles, entre otras, con el firme compromiso del gobierno de seguir adelante con el proceso de privatización cuyo fin es promover la competencia en el sector hidrocarburos, objetivo cuestionado por los agentes económicos de dicho sector.

13. El texto original del Decreto Ley 25570 establecía que las seguridades y las garantías se otorgaban sin limitación alguna. El texto vigente señala que las mismas deben otorgarse conforme a ley.

14. Están vigentes los BIT's que el Perú ha firmado con veinticuatro países: Alemania, Argentina, Australia, Bolivia, China, Dinamarca, España, El Salvador, Francia, Finlandia, Italia, Malasia, Noruega, Países Bajos, Paraguay, Portugal, Reino Unido, República Checa, República de Corea, Rumanía, Suecia, Suiza, Tailandia y Venezuela.

15. El plazo de vigencia de los BIT's que el Perú ha suscrito varía entre 10 y 20 años.

Convenios Multilaterales en materia de inversión, el Convenio Constitutivo de MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency)¹⁶ que otorga seguros de inversión contra riesgos no comerciales¹⁷ y el Convenio Constitutivo del International Centre for Settlement of Investment Disputes, conocido por sus siglas en inglés como ICSID o en castellano como CIADI¹⁸ que establece la conciliación y el arbitraje internacionales como medios alternativos al Poder Judicial para la solución de controversias entre los inversionistas extranjeros y el Estado receptor de la inversión. A pesar del esfuerzo realizado por distintas autoridades del gobierno desde el año 1991 con el objeto de llevar adelante las negociaciones de los Convenios para Evitar la Doble Imposición, hasta el momento no se ha logrado su celebración, debido quizá a la falta de coordinación entre los organismos involucrados en el tema, lo cual nos coloca en una clara desventaja respecto a otros países de la región que sí lo están haciendo.

2.3 El marco legal interno sectorial

La Ley de Promoción a la Inversión Minera, promulgada por el Decreto Legislativo 708¹⁹, establece importantes medidas de promoción para ese sector tales como la estabilidad cambiaria, tributaria y administrativa; el pago del impuesto a la renta únicamente sobre las utilidades efectivamente distribuidas por el titular de actividad minera, siempre que dicha renta no distribuida se aplique en la ejecución de nuevos programas de inversión que tengan por objeto garantizar el incremento de los niveles de producción de las unidades mineras involucradas, y el monto máximo de la reinversión no exceda del 80% de la renta neta del titular de actividad

16. El Convenio MIGA fue ratificado por el Congreso mediante la Resolución Legislativa 24312 publicada el 4 de abril de 1991 y entró en vigencia el 2 de diciembre del mismo año.

17. Son cuatro los riesgos asegurables por MIGA: riesgos cambiarios, riesgos derivados de expropiaciones, incumplimiento de contrato por parte del Estado receptor de la inversión y riesgos derivados de guerras o disturbios civiles.

18. El Convenio ICSID fue ratificado por el Congreso mediante la Resolución Legislativa 26210 publicada el 10 de julio de 1993. Entró en vigencia el 8 de setiembre de 1993.

19. Es importante destacar que las disposiciones del Decreto Legislativo N° 708 fueron incorporadas luego en el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por el Decreto Supremo 014-92-EM.

minera²⁰; el reconocimiento al titular de actividad minera de la deducción de los tributos internos que incidan en su producción, sea que ésta se exporte o que, sujeta a cotización internacional, se venda en el país; la posibilidad de que las inversiones que los titulares de actividad minera efectúen en obras de infraestructura de servicio público sean deducidas de su renta imponible, siempre que dichas obras sean calificadas como tales por el sector al que corresponda la inversión²¹; no constituye base imponible de los tributos a cargo del titular de actividad minera, las inversiones que éstos realicen en infraestructura de servicios públicos, ni aquellos activos destinados a satisfacer las obligaciones de vivienda y bienestar de sus trabajadores, que son impuestos por la ley; no discriminación en materia cambiaria, en lo referente a regulación, tipo de cambio u otras medidas de política económica; libre remesa de utilidades, dividendos, recursos financieros y libre disposición de moneda extranjera en general; libre comercialización de la producción, interna o externa; simplificación administrativa para la celeridad procesal; la no aplicación de un trato discriminatorio respecto a otros sectores de la actividad económica.

Mediante la suscripción de los Contratos de Garantías y Medidas de Promoción a la Inversión con el Estado, éste garantiza contractualmente a las empresas que desarrollen actividad minera la estabilidad de los beneficios antes indicados. Existen dos tipos de contratos que se diferencian entre sí en función de los montos de inversión mínima exigidos y la vigencia de la estabilidad garantizada²².

20. Estos programas deberán ser previamente aprobados por la Dirección General de Minería del Ministerio de Energía y Minas.

21. De acuerdo con el Reglamento de las Garantías y Medidas de Promoción a la Inversión en la Actividad Minera, aprobado por el Decreto Supremo N° 024-93-EM, se considera obras e inversiones que constituyen servicios públicos, aquellas que puedan ser utilizadas por la colectividad organizada. La deducción de la renta imponible de estas inversiones sólo procede en la proporción destinada a brindar el servicio público.

22. En el primer tipo de contrato, cuya vigencia es de diez años, se exige una producción mínima que exceda 350 TM/día y hasta 5,000 TM/día (para empresas nuevas), o que se incremente la capacidad productiva en un 100% y hasta 5,000 TM/día (para empresas existentes). Están facultadas a celebrar estos contratos las empresas que realicen una inversión mínima de US\$2,000,000.

En el segundo tipo de contrato cuya vigencia es de quince años, se exige una producción mínima inicial de 5,000 TM/día, o que se alcance una producción de 5,000 TM/día tras el incremento. Las nuevas empresas mineras que realicen una inversión mínima de US\$20,000,000 y las empresas mineras existentes que ejecuten una inversión de US\$50,000,000 podrán celebrar este tipo de contratos.

La Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Eléctrico, promulgada por Decreto Legislativo 693, dispuso que mediante un régimen de concesiones los inversionistas podrían desarrollar actividades eléctricas. Asimismo, estableció una serie de garantías que debían ser incluidas en los contratos de concesión, entre ellas: fraccionamiento arancelario; libre comercialización de la energía sujeta al pago de peaje; período de depreciación de la inversión no mayor del período de concesión; tarifa garantizada; estabilidad tributaria; la afectación de únicamente la renta distribuida en efectivo por los titulares de la actividad eléctrica; libre remesa de utilidades, dividendos, recursos financieros y libre disponibilidad de moneda extranjera en general; no discriminación en materia cambiaria; aplicación de un tratamiento no menos favorable que el de otros sectores económicos.

La vigente Ley de Concesiones Eléctricas, aprobada por Decreto Ley 25844, deroga la Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Eléctrico y establece, como única medida especial de promoción para este sector, la posibilidad de fraccionar hasta en 36 mensualidades los derechos Ad Valorem CIF que graven la importación de bienes de capital para nuevos proyectos. Por lo demás, dispone que son aplicables a los inversionistas de este sector las garantías de los regímenes generales previstos en los Decretos Legislativos 662, 668 y 757.

La Ley Orgánica de Hidrocarburos, aprobada por Ley 26221, consagra el principio de libre competencia en el sector y establece que los precios de los combustibles se rigen por la oferta y demanda. Asimismo, otorga las siguientes medidas de promoción a los inversionistas que hayan celebrado Contratos de Licencia o de Servicios para la exploración o explotación de hidrocarburos²³: estabilidad de los regímenes cambiarios y tributarios aplicables en la fecha de vigencia de los respectivos contratos de licencia o de servicios; libre disposición del 100% de las divisas generadas por la exportación de hidrocarburos; libre disposición y derecho a convertir libremente a divisas el 100% de la moneda nacional proveniente de la venta de hidrocarburos al mercado nacional, así como de la retribución

23. De acuerdo con lo dispuesto por la Ley Orgánica de Hidrocarburos, las actividades de exploración y/o explotación de hidrocarburos se realizan bajo las siguientes formas contractuales: contratos de licencia, por los cuales se obtiene la autorización de explorar y explotar hidrocarburos en el área del respectivo contrato, así como la adquisición de la propiedad de los hidrocarburos extraídos, donde el contratista debe pagar una regalía al Estado peruano; y, contratos de servicios, por los cuales se ejerce el derecho de llevar a cabo actividades de exploración y/o explotación de hidrocarburos; el contratista recibe una retribución en función de su producción.

pagada en efectivo; el derecho a mantener, controlar y operar cuentas bancarias en cualquier moneda, tanto en el país como en el extranjero y mantener y disponer libremente en el exterior de los fondos de dichas cuentas, sin restricción alguna; el derecho a disponer libremente, distribuir, remesar o retener en el exterior, sin limitación alguna, sus utilidades netas anuales después de impuestos.

La Ley de Promoción de la Inversión Privada en Obras de Infraestructura y de Servicios Públicos, aprobada por el Decreto Legislativo N° 758, faculta al Estado, en cualquiera de sus niveles, a otorgar en concesión al sector privado, hasta por un plazo máximo de sesenta años, la construcción, reparación o mantenimiento de obras de infraestructura y de servicios públicos, a través de los procedimientos de Licitación Pública Especial o de Concurso de Proyectos Integrales. A cambio, el concesionario tiene derecho a explotar la obra o servicio, y cobrar los precios o tarifas que se fijan de común acuerdo en el contrato. El objetivo de la norma es reconstruir y modernizar la maltratada infraestructura física del país y construir la nueva infraestructura que permita el desarrollo eficiente de las actividades que se realizan en los distintos sectores económicos²⁴. La ley encargó a la COPRI la identificación de los proyectos e infraestructura que podía ser otorgada en concesión al sector privado.

A pesar de las bondades del sistema de concesiones, su aplicación práctica fue escasa durante los primeros cinco años de vigencia de la norma por varias razones: la COPRI estaba inmersa en el proceso de privatización de las empresas del Estado, razón por la cual no cumplió con el mandato legal; las entidades del Estado no llegaban a entender el funcionamiento del sistema, pues trataban de equiparlo al contrato de obra pública tradicional que responde a criterios y principios rígidos ajenos a este sistema; en el nivel del gobierno central, no existía una entidad o dependencia que promoviera y liderara su aplicación; y, finalmente, el sector privado exigía al gobierno beneficios adicionales de naturaleza tributaria. Las primeras aplicaciones prácticas del sistema las encontramos en

24. Una de las novedades más importantes de la norma era que el sector privado podía presentar iniciativas al Estado que identificaran el proyecto por realizar, en el que se señalaba sus lineamientos generales y su factibilidad técnica y económica. El Estado otorgaba al autor de la iniciativa un premio en el puntaje final obtenido por su oferta, 5% en el caso de Concurso de Proyectos Integrales y 3% en caso de Licitación Pública Especial. Lamentablemente, el Decreto Legislativo 839 sustituyó el sistema de iniciativas por simples sugerencias que pueden presentar las empresas a PROMCEPRI, que no obligan a esta entidad ni reciben premio alguno en el puntaje final.

las concesiones para obras de infraestructura otorgadas por las municipalidades distritales, pero en el nivel del gobierno central apenas se conocen algunas obras otorgadas en concesión²⁵. Posteriormente, mediante el Decreto Legislativo 839, se modificó la Ley de Promoción de la Inversión Privada en Obras de Infraestructura y de Servicios Públicos, y se encargó a PROMCEPRI liderar y llevar adelante el sistema de concesiones. Esta norma reduce significativamente las facultades de las municipalidades en esta materia y establece importantes medidas de promoción de carácter tributario requeridas para el desarrollo de estas actividades.

Para garantizar la aplicación de las medidas de promoción a la inversión privada dictadas por el gobierno, se requería crear, adicionalmente, un sólido marco legal para la protección de los derechos de propiedad intelectual y la defensa de la competencia. En este esfuerzo, se promulgó la Ley de Protección al Consumidor, Decreto Legislativo 716, que se aplica a todas las personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, que se dediquen a la producción o comercialización de bienes o a la prestación de servicios en el país. Se garantiza a los consumidores los siguientes derechos: recibir de los proveedores toda la información relevante para tomar una decisión adecuada; un trato equitativo y justo en las operaciones que realicen; ser indemnizados por los daños y perjuicios que sufran como consecuencia de haber sido mal informados, engañados o por la utilización o consumo de productos defectuosos o peligrosos; y ser escuchados de manera individual o colectiva para defender sus intereses. Las entidades encargadas de velar por la protección de estos derechos eran, en primera instancia, las municipalidades distritales²⁶ y, en última instancia administrativa, el Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales.

La Ley de Publicidad, Decreto Legislativo 691, establece las reglas básicas sobre la forma, el contenido y la oportunidad de los avisos publicitarios²⁷. La publicidad debe cumplir con los principios de veracidad y leal-

25. Una de estas obras es la concesión de la Carretera Ilo-Matarani otorgada por el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.

26. Tratándose de establecimientos comerciales, las denuncias se interponían ante la municipalidad distrital en cuya jurisdicción estaba ubicado el establecimiento, mientras que, tratándose de productores y fabricantes, se interponía ante la municipalidad distrital en cuya jurisdicción se encontraba ubicada la planta industrial.

27. De acuerdo con la norma, los avisos publicitarios deben entenderse en su sentido más amplio, pues comprenden inclusive la publicidad en envases, etiquetas, material de punto de venta y promociones propias de los medios de comunicación.

tad. Se admite la publicidad comparativa siempre que sea veraz, específica, objetiva y no denigre a los competidores. Para denunciar la violación de estas reglas en materia de publicidad, los interesados debían acudir al Consejo Nacional de Supervisión de Publicidad.

Una de las normas de mayor trascendencia en el ámbito de la defensa del mercado es la Ley contra las Prácticas Monopólicas, Controlistas y Restrictivas de la Libre Competencia, Decreto Legislativo 701. En un principio, se encargó a la denominada Comisión Multisectorial de Libre Competencia la defensa de tales principios.

Esta norma, si bien no sanciona *per se* las posiciones monopólicas, tipifica expresamente diversas situaciones que considera como un abuso de posición de dominio en el mercado²⁸ tales como: la negativa injustificada de satisfacer las demandas de compra o adquisición, o las ofertas de venta o prestación de productos o servicios; la aplicación en las relaciones comerciales de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, que coloquen a unos competidores en situación desventajosa frente a otros; la subordinación de la celebración de contratos a la aceptación de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza o con arreglo a la costumbre mercantil, no guarden relación con el objeto de tales contratos; y otros casos de efecto equivalente.

Asimismo, se califican como prácticas restrictivas de la libre competencia a las siguientes: la fijación concertada entre competidores de forma directa o indirecta, de precios o de otras condiciones comerciales o de servicio; el reparto del mercado o de las fuentes de aprovisionamiento; el reparto de las cuotas de producción; la concertación de la calidad de los productos, cuando no corresponda a normas técnicas nacionales o internacionales y afecte negativamente al consumidor; la aplicación en las relaciones comerciales de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, que coloquen a unos competidores en situación desventajosa frente a otros; la subordinación de la celebración de contratos a la aceptación de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza o con arreglo a la costumbre mercantil, no guarden relación con el objeto de tales contratos; la

28. Se entiende por una posición de dominio en el mercado, cuando una o varias empresas pueden actuar de manera independiente con prescindencia de sus competidores, compradores, clientes o proveedores, debido a factores tales como la participación significativa de las empresas en los mercados respectivos, las características de la oferta y la demanda de los bienes o servicios, el desarrollo tecnológico o servicios involucrados, el acceso de competidores a fuentes de financiamiento y suministro, así como a redes de distribución.

negativa concertada o injustificada de satisfacer las demandas de compra o adquisición, o las ofertas de venta o prestación, de productos o servicios; la limitación o el control concertados de la producción, la distribución, el desarrollo técnico o las inversiones; el establecimiento, la concertación o la coordinación de las ofertas o de la abstención de presentar ofertas en las licitaciones, los concursos, los remates o las subastas públicas; y otros casos de efecto equivalente.

El Decreto Ley 26017 que aprobó la anterior Ley General de Propiedad Intelectual creó el marco legal de protección de las creaciones, de los derechos sobre signos distintivos y comerciales, tales como marcas, lemas y nombres comerciales. Asimismo, consagró el principio de prelación en el derecho de la propiedad intelectual y creó diversos registros especiales, como el Registro de Patentes de Invención, el Registro de Patentes de Modelo de Utilidad, el Registro de Diseños Industriales, el Registro de Marcas de Productos y de Servicios, el Registro de Marcas Colectivas y de Garantía, el Registro de Nombres Comerciales, el Registro de Lemas Comerciales y el Registro de Denominación de Origen. Igualmente, estableció las pautas aplicables para el procedimiento de reconocimiento e inscripción de las distintas manifestaciones de la propiedad industrial.

Esa norma fue derogada por el Decreto Legislativo N° 823 que aprueba la nueva Ley de Propiedad Industrial, la cual unifica en un solo cuerpo legal las estipulaciones contenidas en la Decisión 344 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena y en el Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial²⁹.

La Ley de Represión contra la Competencia Desleal, Decreto Ley 26122, tiene como propósito evitar, desalentar y sancionar los actos de competencia desleal que se lleven a cabo en las actividades económicas. Se aplica a todas las personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, que realicen una actividad económica³⁰. La norma considera acto de competencia desleal toda conducta contraria a la buena fe comercial y al normal desenvolvimiento de las actividades económicas (cláusula general); y califica como desleales a los actos destinados a crear confusión, engañar, inducir a error, reproducir, imitar, denigrar o desacreditar la actividad, productos, prestaciones o establecimientos ajenos, las comparacio-

29. Aprobado en 1994 por Resolución Legislativa No. 26375.

30. Se encuentran también incluidas las asociaciones sin fines de lucro, las sociedades de hecho, los gremios, las organizaciones no gubernamentales (ONG's), entre otras.

nes inapropiadas, la violación de secretos de producción o de comercio, el aprovechamiento indebido de la reputación ajena y, en general, cualquier acto que por su naturaleza o finalidad pueda considerarse análogo o asimilable a las modalidades anteriores.

Si bien la promulgación de estas últimas cinco leyes puso en evidencia el interés del gobierno por garantizar la defensa de la competencia y la protección de la propiedad intelectual, se trató de un esfuerzo débil e incompleto, debido a que las entidades encargadas de velar por tales derechos y principios continuaban aisladas, dispersas y las acciones que llevaban a cabo en este ámbito eran poco efectivas.

Consciente de esta debilidad, mediante el Decreto Ley 25868, el gobierno creó el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), cuya finalidad es la aplicación de las normas legales destinadas a proteger: i) el mercado de las prácticas monopólicas que resulten controlistas y restrictivas de la competencia en la producción y comercialización de bienes y en la prestación de servicios, así como de las prácticas que generen competencia desleal, y de aquellas que afecten a los agentes del mercado y a los consumidores; ii) los derechos de propiedad intelectual en todas sus manifestaciones; y iii) la calidad de los productos. Para el cumplimiento de sus fines, se faculta al INDECOPI a crear comisiones especializadas. En la actualidad, el INDECOPI cuenta con las siguientes comisiones: Comisión de Libre Competencia, Comisión de Fiscalización de Dumping y Subsidios, Comisión de Protección al Consumidor, Comisión de Represión de la Competencia Desleal, Comisión de Reglamentos Técnicos y Comerciales, Comisión de Salida del Mercado y Comisión de Reestructuración Patrimonial.

3. El régimen económico de la Constitución de 1993

Los principios fundamentales para la promoción de la inversión privada quedaron plasmados en el régimen económico de la Constitución de 1993 dictada por el Congreso Constituyente Democrático. La Constitución de 1993 se elaboró sobre la base del proyecto alcanzado al Poder Ejecutivo por la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), con la colaboración de los distintos gremios privados agrupados en esa entidad, representantes de los trabajadores y expertos constitu-

cionalistas nacionales e internacionales³¹. Este proyecto constaba de 76 artículos y tres disposiciones transitorias y sus características principales fueron las siguientes: i) reformas sustanciales con relación a la Constitución de 1979, con el objeto de permitir que se generen las condiciones sociales que permitan a los integrantes de la comunidad nacional alcanzar la mayor realización espiritual y material posible; ii) principios básicos que deben regir las relaciones entre la sociedad y el Estado, dejando a las leyes el desarrollo de los aspectos reglamentarios; y iii) rol protagónico del sector privado en el desarrollo del país y reforzamiento del rol promotor del Estado, con la finalidad de incrementar los niveles de vida de la población, la productividad y la competitividad internacional de los productos nacionales.

Las reformas introducidas en la Constitución de 1993 con relación a la Constitución de 1979 permitieron establecer un marco normativo atractivo para la inversión privada, nacional y extranjera. Las principales modificaciones fueron las siguientes: i) la consagración del principio de la libre iniciativa privada, el cual se ejerce en una economía social de mercado; ii) el rol promotor del Estado en el desarrollo del país, principalmente en las áreas de promoción del empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura; iii) el reconocimiento del pluralismo económico sustentado en la coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa; iv) la redefinición del rol del Estado en la economía, de manera que sólo si es autorizado por ley expresa puede realizar subsidiariamente actividad empresarial,

31. En efecto, desde que se convocó a elecciones para el Congreso Constituyente Democrático, la CONFIEP realizó una serie de actividades orientadas a recoger las principales inquietudes, aportes y sugerencias sobre las reformas que era necesario introducir a la Constitución de 1979, tanto del sector empresarial como de expertos constitucionalistas nacionales e internacionales. Entre tales actividades la CONFIEP realizó un Cónclave sobre las Propuestas Empresariales para la Reforma de la Constitución, una jornada del VI Congreso Nacional de la Empresa Privada dedicada a las reformas constitucionales, y una detallada encuesta que fue respondida por más de cien empresarios que, sumadas a las opiniones de los diversos gremios afiliados, sirvieron de base para delinear la posición del empresariado nacional. Cabe destacar que luego del amplio análisis efectuado por la CONFIEP, se llegó al convencimiento que era necesario modificar sustancialmente la Constitución de 1979, puesto que contemplaba numerosas disposiciones inconvenientes para el desarrollo del país, como las que generaban falsas expectativas en la población por ser de imposible cumplimiento, aquellas otras que atentaban contra la economía de mercado y la libre iniciativa privada y las referidas a la deficiente estructura del Estado que era necesario modificar para garantizar la continuidad del sistema democrático y, de este modo, otorgar la debida seguridad jurídica a los inversionistas.

por razón del alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional³²; v) la igualdad de trato legal para la actividad empresarial pública o no pública³³; vi) la incorporación del principio de la libre competencia en el mercado, encargándose al Estado combatir toda práctica que la limite y el abuso de posiciones dominantes o monopólicas; vii) la no intervención del Estado en la libertad de contratación de los particulares; viii) la facultad del Estado de establecer garantías y otorgar seguridades a los particulares mediante contratos-ley, los cuales no pueden ser modificados legislativamente por el Estado; ix) la igualdad de trato para la inversión nacional y extranjera; x) la facultad del Estado y demás personas de derecho público de someter a arbitraje nacional o internacional las controversias derivadas de sus relaciones contractuales con los particulares; xi) la libre tenencia y disposición de moneda extranjera; xii) la misión del Estado de defender el interés de los consumidores y usuarios, garantizando el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado; xiii) la inviolabilidad del derecho de propiedad, excepto por causa de seguridad nacional o necesidad pública declarada por ley y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio; xiv) la igualdad entre los peruanos y extranjeros (personas naturales o jurídicas) respecto al derecho de propiedad; limitándose el derecho de los extranjeros a adquirir o poseer dentro de los 50 kilómetros de la frontera, por cualquier título, recursos naturales, directa o indirectamente, individual o en sociedad, salvo el caso de necesidad pública expresamente declarada por Decreto Supremo aprobado por el Consejo de Ministros; xv) la intervención excepcional del Estado en actividades económicas, a través de leyes que establezcan restricciones y prohibiciones de carácter temporal para la adquisición, posesión, explotación y transferencia de determinados bienes; y xvi) la posibilidad de otorgar en concesión al sector privado los bienes de uso público para su aprovechamiento económico.

32. Estas dos razones son lo suficientemente ambiguas y peligrosas para justificar la intervención del Estado en la economía, por motivos ajenos a los indicados. Un claro ejemplo de ello ha sido la ampliación de las operaciones de la empresa TANS de propiedad del Estado y administrada por la Fuerza Aérea, con la finalidad que esta empresa, que se encuentra constituida desde 1963, pueda prestar servicios de transporte aéreo comercial de pasajeros a nivel nacional, y de carga a nivel nacional e internacional.

33. Veremos más adelante como el Gobierno vulnera este importante principio de una forma indirecta, a través de medidas como la paralización del proceso de privatización o la promoción de algunas zonas del país, como la amazonía, en la que finalmente sólo una empresa del Estado puede gozar de los beneficios otorgados por la ley.

4. Resultados

4.1 Stock de inversión extranjera y países de destino³⁴

El nuevo marco legal establecido para la inversión privada generó un incremento significativo del flujo de inversiones al país, que ha contribuido a la modernización de la economía peruana y al logro de importantes tasas de crecimiento del producto. Al 31 de diciembre de 1998, la Comisión Nacional de Inversiones y Tecnologías Extranjeras (CONITE) tenía registrado un monto de inversión extranjera de US\$7,829.48 millones, concentrada en ocho países, entre los que destacan España, los Estados Unidos y el Reino Unido, que acumulan el 66.36% de dicha inversión³⁵.

España, que tiene una participación de 30.54% (US\$2,391.44 millones), ha orientado sus inversiones principalmente al sector comunicaciones (83.79%), al sector energía (8.44%) y al sector finanzas (6.71%).

La participación de los Estados Unidos representa el 20.43% (US\$1,599.46 millones) de la inversión total registrada, y sus inversiones se orientan a actividades del sector minería (32%), energía (30%), industria (14%) y comercio (7.5%).

Las inversiones provenientes del Reino Unido alcanzan el 15.38% (US\$1,204.55 millones) de la inversión registrada, y están destinadas principalmente a los sectores minería (36.7%), finanzas (27.2%) e industria (17.2%).

4.2 Participación sectorial de la inversión extranjera directa³⁶

La distribución sectorial de los flujos de inversión extranjera directa registrada en los últimos años ha experimentado un significativo cambio, pues mientras que entre 1985 y 1987 el sector industrial seguido de los sectores comercio y finanzas concentraron la mayor proporción de inversión extranjera, entre 1987-1992 el sector minero fue el que acumuló mayor inversión. Asimismo, entre 1993-1998, los sectores comunicaciones,

34. Las cifras y los datos estadísticos sobre inversión extranjera han sido obtenidos del Boletín sobre Inversión Extranjera de la Comisión Nacional de Inversiones y Tecnologías Extranjeras (CONITE), Volumen 3, N° 12, de diciembre de 1998.

35. Ver los Anexos 1 y 2.

36. Ver los Anexos 3, 4 y 5.

energía, industria y minería fueron los que canalizaron mayores inversiones extranjeras. Estas tendencias reflejan las ventajas comparativas de la economía peruana en el sector minero y el elevado nivel de inversiones que se requería efectuar en los sectores de telecomunicaciones y energía, debido al atraso en que se encontraban luego de 20 años de control estatal de estas actividades económicas.

4.3 Comunicaciones

Al 31 de diciembre de 1998, la inversión extranjera directa en el sector de comunicaciones ascendía a US\$2,079.15 millones (26.56%), y las principales inversiones eran las siguientes:

Inversionista	País	Empresa Receptora
Telefónica de España	España	Telefónica del Perú
Bellsouth Peru Bvi Limited	Reino Unido	Tele2000
Corporación Vicmar S.A.	Panamá	Tele2000
Lehman Brothers Inc.	EE.UU.	Tele2000
Centennial Cayman Corp.	EE.UU.	CCC. Holding Perú S.R.Ltda.
Mtel Latin American Inn.	EE.UU.	Skytel del Perú S.A.
International Wireless	Reino Unido	Protel S.A.
Prestación de Servicios de Telecom. S.A.	España	Radiotróica del Perú

En el período 1993-1998, el sector comunicaciones ocupó un primer lugar en la captación de inversión como consecuencia de la privatización de la Cía. Peruana de Teléfonos (CPT S.A.) y la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL S.A.). Esta inversión no sólo situó al sector como el principal receptor de la inversión sino que revirtió la tendencia de los últimos años, en los cuales la inversión había sido casi nula.

4.4 Energía

Como resultado del proceso de privatización y del otorgamiento de concesiones, el sector energético ha concentrado el 17.56% del monto de inversión extranjera (US\$1,374.78 millones), y las principales inversiones son las siguientes:

<i>Inversionista</i>	<i>País</i>	<i>Empresa Receptora</i>
Cia. Eléctrica Cono Sur	Panamá	Generandes Perú S.A.
Dominion Energy Inc.	EE.UU.	Inversiones Dominion Perú S.A.
Ontario-Quinta A.V.V.	Países Bajos	Edelsur S.A.
E.P. Edegel Inc.	EE.UU.	Entergy Power Peru S.A.
Aguaytia Energy Llc.	EE.UU.	Aguaytia Energy del Peru S.R.Ltda.
Endesa Desarrollo S.A.	España	Generalima
Tractebel S.A.	Bélgica	Energía del Sur S.A. (Enersur)
Enersis S.A.	Chile	Inversiones Distilima S.A.
Endesa S.A.	España	Inversiones Distilima S.A.
Endesa Desarrollo S.A. – Endesar	España	Eléctrica Cabo Blanco

4.5 Minería

La minería ha captado un significativo flujo de inversiones principalmente por la venta y la concesión de grandes depósitos mineros. Al 31 de diciembre de 1998 presentaba un total de inversión de US\$1,355.16 millones (17.31% de la inversión extranjera directa), y las principales inversiones eran las siguientes:

<i>Inversionista</i>	<i>País</i>	<i>Empresa Receptora</i>
Southern Peru Limited	EE.UU.	Southern Peru
Global BHP Cooper Ltd.	Reino Unido	BHP Tintaya S.A.
Shougang Corporation	China	Hougan Hierro Perú S.A.
BHP Copper Inc.	EE.UU.	BHP Tintaya S.A.
Ral Cayman Inc.	Reino Unido	Cia. Minera Antamina S.A.
Noranda Antamina	Canadá	Cia. Minera Antamina S.A.
Cominco Ltd.	Canadá	Sociedad Minera Refinería de Zinc de Cajamarquilla y Cominco S.R.L.
Cambior International Inc.	Reino Unido	Sociedad Minera La Granja

Las oportunidades de inversión en la exploración y explotación minera son grandes, ya que a la fecha sólo el 12% de los recursos minerales del país han sido explotados; el nivel de explotación de los recursos minerales no concuerda con la importancia de sus reservas (16% de las reservas mundiales de plata, 15% de cobre y 7% de zinc), por lo que se constituye en un sector atractivo para inversionistas tanto nacionales como extranjeros.

Hasta el 2007 se proyectan inversiones aproximadas por US\$10,000 millones. En los próximos años, el desarrollo del proyecto de Antamina

(cobre y zinc) en el departamento de Ancash generará una inversión aproximada de US\$1,929 millones, destinados al desarrollo de un proyecto integral que incluye una planta concentradora de óxidos, vías de comunicación y puerto de embarque.

En el sur del país, el consorcio chileno Mantos Blancos está invirtiendo en el desarrollo cuprífero de Quellaveco en Moquegua, la cual entraría en producción en el 2003 y demandaría inversiones por más de US\$500 millones.

4.6 Inversiones futuras³⁷

Con relación a las inversiones futuras de mediano y largo plazo, el monto estimado es de US\$14,131.35 millones, y es el sector minero el que concentra los mayores flujos de inversión proyectada.

Son importantes los compromisos de inversión del Consorcio formado por Río Algom Ltd., Noranda Inc. y Teck Corporation de Canadá en el proyecto de Antamina por US\$1,929 millones; Cambior Inc. de Canadá por US\$2,300 millones; Southern Peru Copper Corporation por US\$1,045 millones; Shell Occidental y otros de EE.UU por US\$768 millones; Cyprus Amax Minerals Co. por US\$683.30 millones; Cía. Manufacturera de Papeles y Cartones y Empresa Minera de Mantos Blancos S.A., ambas de Chile, por US\$600 millones y US\$526 millones, respectivamente; Panworld Minerals Int. de los EE.UU por US\$450 millones; Grupo Repsol de España y BHP (Australia) por US\$369 millones cada uno; Cominco/Marubeni de Canadá/Japón, Perú Power Holding de los EE.UU y Doe Run Mining de Reino Unido por US\$300 millones; entre otras.

4.7 Inversiones de bolsa³⁸

A fines de diciembre de 1998, la valorización de las tenencias de inversionistas extranjeros registradas en la Caja de Valores y Liquidaciones (CAVALI) fue de US\$2,638.50 millones, que correspondió a 4,784 cuentas inscritas.

Los inversionistas procedentes de los Estados Unidos son los que mantienen mayores posiciones en el mercado peruano: a diciembre de 1998 registraron tenencias valorizadas en US\$1,724.18 millones, lo que

37. Ver el Anexo 6.

38. Ver los Anexos 7 y 8.

representa el 65.35% del total de inversión extranjera en la Bolsa de Valores de Lima; los capitales ingleses, representaron el 17.66%, pues mantuvieron tenencias valorizadas en US\$465.95 millones; mientras que los capitales chilenos registraron tenencias por US\$128.51 millones.

Las acciones más solicitadas por los inversionistas fueron Telefónica del Perú S.A., Compañía de Minas Buenaventura S.A., Interbank, Cementos Lima S.A., Banco Sur S.A., entre otras.

4.8 Convenios de estabilidad jurídica

Al 31 de diciembre de 1998 se formaron 247 Convenios de Estabilidad Jurídica, cuyo monto comprometido es de US\$5,614.47 millones.

5. Retrocesos en el proceso de reformas

Luego de ocho años de reformas, el gobierno dictó algunas medidas que suponen un claro retroceso en ese proceso y desnaturalizan los principios básicos sobre los cuales descansa el régimen económico, como son la libre iniciativa privada y el rol subsidiario del Estado en la actividad empresarial. A continuación nos referimos a algunos de ellos.

5.1 La violación del principio de jerarquía normativa

El texto original de la Ley General de Telecomunicaciones aprobado por el Decreto Ley 19020 disponía que los extranjeros no podían ser propietarios de medios de comunicación social. No obstante, tanto la Ley de Promoción a la Inversión Extranjera como la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada establecen el libre acceso de la inversión extranjera a cualquier sector de la actividad económica, entre ellos el sector de telecomunicaciones. Igualmente, se dictó una serie de modificaciones a la Ley General de Telecomunicaciones, y se encargó al Poder Ejecutivo la expedición del Texto Único Ordenado correspondiente. Mediante el Decreto Supremo N° 013-93-TCC se aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley General de Telecomunicaciones, el cual elimina la prohibición contenida en la Ley original, en el entendido que la misma había sido derogada por la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada.

En este escenario, uno de los canales de televisión más conocidos en el medio fue transferido a una empresa mexicana, lo cual motivó la rápida reacción de los competidores nacionales a través de la interposición de

una acción popular ante el Poder Judicial. La ejecutoria expedida por la Corte Suprema en este caso estableció que mediante un Decreto Supremo -el N° 013-93-TCC- no se puede derogar una norma contenida en una Ley -la Ley General de Telecomunicaciones- al no haber sido derogada expresamente por una norma de la misma jerarquía. Esta ejecutoria suprema fue duramente criticada por los especialistas del tema, quienes consideraron que la derogación de una ley no sólo es expresa sino también y, en la mayoría de los casos, tácita. Estas dudas quedaron finalmente despejadas con la promulgación de la Constitución de 1993, norma que zanjó definitivamente el problema al consagrar la igualdad de trato entre la inversión nacional y la inversión extranjera, de manera que ambas pueden invertir en todos los sectores de la actividad económica.

Desconociendo el principio constitucional antes indicado y otros derechos constitucionales a los que nos referimos más adelante, el gobierno, en el entendido que la prohibición de la Ley General de Telecomunicaciones continuaba vigente y por consideraciones que exceden al ámbito legal, despojó a un empresario de origen extranjero nacionalizado peruano de la propiedad de un canal de televisión. El vehículo utilizado para ello fue el despojo de la nacionalidad peruana, de manera que, al no poder ser los extranjeros propietarios de canales de televisión, se le privaba igualmente de su propiedad.³⁹ En este caso, se reúnen dos serias violaciones constitucionales: por un lado, la del principio de la igualdad de trato para la inversión nacional y extranjera; y, por el otro, la del derecho a la nacionalidad y a la no discriminación.⁴⁰

Las violaciones constitucionales antes indicadas suponen un claro retroceso en el proceso de reformas emprendidas por el gobierno en sus primeros ocho años y constituyen una mala señal para los inversionistas

39. La supuesta inexistencia del expediente de nacionalidad de este empresario sustentó la anulación de su título de nacionalidad, mediante una resolución de la Dirección General de Naturalización y Migraciones expedida después de más de trece años de vigencia ininterrumpida de dicho título; no obstante la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos establecía que la Administración Pública sólo puede declarar la nulidad de sus actos dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que quedaron consentidos. Este plazo ha sido ampliado a tres años por la Ley 26960.

40. Previamente al despojo de la nacionalidad de este empresario, el gobierno promulgó el Reglamento de la Ley de Nacionalidad, mediante el Decreto Supremo N° 004-97-IN, el cual modificaba dicha ley en el sentido de que un extranjero nacionalizado puede ser privado de su nacionalidad cuando, en opinión de las autoridades competentes, atente contra la seguridad nacional y afecte el interés del Estado.

extranjeros que confiaron en el país, en el programa económico y en la seguridad jurídica.

5.2 El caso TANS

La Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada y la Constitución de 1993 redefinen el rol del Estado en la economía y establecen que la actividad empresarial del Estado tiene carácter exclusivamente subsidiario. Dentro de esta orientación, el gobierno llevó adelante un proceso de privatización de las empresas del Estado, entre ellas AEROPERÚ, empresa estatal de derecho privado dedicada a las actividades de transporte aéreo, nacional e internacional, de pasajeros, carga, correo y, en general, a trabajos aerocomerciales, cualquiera sea su naturaleza. Sin embargo, tras ocho años de reformas, el gobierno ha dado claras señales de su intención de paralizar el proceso de privatización en algunos sectores y ha repotenciado a TANS, empresa de propiedad del Estado dedicada precisamente a las mismas actividades que realizaba la hoy privatizada AEROPERÚ, empresa que se encuentra en proceso de reestructuración patrimonial ante el INDECOPI.

Una situación similar está ocurriendo en el sector energético, en el cual el Estado ha continuado realizando inversiones –con costos superiores a los estándares internacionales- que podrían haber sido efectuadas por el sector privado. Asimismo, la presencia de Petroperú en el mercado de hidrocarburos continúa generando distorsiones en este sector. La participación del Estado en estas actividades genera una competencia desleal con el sector privado, pues las empresas del Estado no están sujetas al escrutinio de sus accionistas con respecto al rendimiento de sus inversiones, por lo cual pueden mantener políticas más laxas de precios e inversiones. Desafortunadamente, al establecer precios que otorgan niveles de rentabilidad inferiores a los requeridos por el nivel de riesgo asumido, la competencia desleal por parte de las empresas del Estado desincentiva la inversión privada y, a la larga, perjudica a los consumidores y usuarios de los servicios públicos.

Nuevamente, estamos ante violaciones de principios fundamentales consagrados en la Constitución, como son el rol subsidiario del Estado en la economía y la igualdad de trato para la actividad empresarial pública o no pública.

Anexo No. 1

**INVERSION EXTRANJERA SEGÚN PAIS DE ORIGEN
A DICIEMBRE DE 1998**
(Millones de US dólares)

País	Monto	%	Acumulado	
España	2,391.44	30.54	30.54	
EE.UU.	1,599.46	20.43	50.97	
Reino Unido	1,204.55	15.38	66.36	1/
Panamá	525.23	6.71	73.07	
Países Bajos	485.16	6.20	79.26	2/
Chile	302.21	3.86	83.12	
Canadá	186.91	2.39	85.51	
Suiza	186.44	2.38	87.89	
Otros	948.05	12.11	100.00	
Total Registrado por Conite			7,827.48	3/
Registro Pendiente			3,125.47	4/
Inversión Extranjera en Bolsa (Cavali)			2,638.50	5/
Inversiones Futuras			14,131.35	6/

- 1/ Se incluye a las dependencias Británicas.
2/ Se incluye a las dependencias Holandesas.
3/ Cifras preliminares del stock de la inversión acumulada al 31 de diciembre de 1998.
4/ Inversión pendiente de registro ante CONITE.
Incluye, principalmente, las inversiones generadas como
Producto de la colocación de ADR'S en el exterior.
5/ Valorización de las tenencias de inversionistas extranjeros (CAVALI).
6/ Monto estimado tomando como referencia, principalmente, compromisos de inversión
en el sector minero, hidrocarburos y comunicaciones.

Anexo No. 2**STOCK DE INVERSIÓN EXTRANJERA REGISTRADA
SEGÚN SECTOR DE DESTINO****PERÍODO: 1991 - 1998****CIFRAS PRELIMINARES AL 31/12/98**

(Millones de US dólares)

Sector	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Agricultura	4.2	4.82	4.82	4.82	7.66	7.2	7.70	24.35
Comercio	208.42	212.77	226.33	255.58	263.40	377.21	426.76	464.14
Comunicaciones	0.01	0.01	0.12	2003.11	2,005.06	2,006.66	2,060.31	2079.15
Construcción	2.12	2.44	3.72	3.93	13.53	29.77	31.54	31.56
Energía	0.56	3.21	3.43	364.82	853.42	748.63	1,281.08	1374.08
Finanzas	106.51	134.53	191.25	234.93	500.86	685.24	766.65	876.65
Industria	454.89	464.52	515.44	568.39	706.28	1034.8	1,243.76	1243.76
Minería	437.27	556.55	565.38	875.64	1,045.25	1139.74	1,218.99	1355.16
Pesca	0.55	0.55	0.55	0.55	0.55	0.55	0.55	0.55
Petróleo	58.83	58.85	58.95	59.03	60.84	94.46	103.59	103.63
Servicios	38.83	39.12	41.49	43.22	46.53	51.25	64.41	65.41
Silvicultura	1.24	1.24	1.24	1.24	1.24	1.24	1.24	1.24
Transporte	5.43	4.93	8.37	8.68	9.96	10.22	16.54	81.79
Turismo	10.26	12.4	12.42	18.63	25.64	36.64	36.64	41.52
Vivienda	5.77	5.77	6.10	6.11	6.13	6.19	9.36	9.74
Total	1,334.92	1,501.73	1,639.63	4,448.71	5,564.34	6,229.81	7,269.14	7,826.48

Anexo No. 3**INVERSIÓN EXTRANJERA SEGÚN SECTOR DE DESTINO
A DICIEMBRE DE 1998**

(Millones de US dólares)

Sector	Monto	%	Acumulado	
Comunicaciones	2,079.15	26.56	26.56	
Energía	1,374.78	17.56	44.11	
Minería	1,355.16	17.31	61.42	
Industria	1,320.25	16.86	78.29	
Finanzas	876.58	11.20	89.48	
Comercio	464.14	5.93	95.41	
Petróleo	103.63	1.32	96.73	
Transporte	81.79	1.04	97.78	
Otros	174.01	2.22	100.00	
Total Registrado por CONITE			7,829.48	1/
Registro Pendiente			3,125.47	2/
Inversión Extranjera en Bolsa (Cavali)			2,638.50	3/
Inversiones Futuras			14,131.35	4/

1/ Cifras preliminares del stock de la inversión acumulada al 31 de diciembre de 1998.

2/ Inversión pendiente de registro ante CONITE. Incluye, principalmente, las inversiones generadas como producto de la colocación de ADR'S en el exterior.

3/ Valorización de las tenencias de inversionistas extranjeros (CAVALI) de inversión en el sector minero, hidrocarburos y comunicaciones.

4/ Monto estimado tomando como referencia, principalmente, compromisos de inversión en el sector minero, hidrocarburos y comunicaciones.

Anexo No. 4

**STOCK DE INVERSIÓN EXTRANJERA REGISTRADA
SEGÚN PAÍS DE ORIGEN
PERIODO: 1991 - 1998 - CIFRAS PRELIMINARES AL 31/12-98**

País	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Alemania	27.52	31.58	32.45	34.88	38.38	41.11	42.69	47.11
Arabia Saudita	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Argentina	4.71	4.79	4.93	8.56	11.4	83.4	101.17	101.17
Australia	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	2.01	2.01	2.01
Austria	1.75	1.75	2.70	3.39	3.39	3.52	3.38	3.38
Bahren	25.00	25.00	25.00	25.00	25.00	25.00	25.00	25.00
Bélgica	5.40	0.34	0.34	0.34	0.34	0.34	20.34	57.34
Bolivia	3.37	3.47	3.37	2.79	6.83	6.96	4.69	4.69
Brasil	4.71	4.71	5.74	6.49	19.1	28.43	29.49	29.49
Bulgaria	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
Canadá	53.67	35.28	35.29	35.54	106.92	132.11	97.92	186.91
Checoslovaquia	0.15	0.15	0.15	0.15	0.15	0.15	0.15	0.15
Chile	0.46	1.11	39.12	183.49	213.35	275.21	296.2	302.21
China	0.02	118.08	118.08	118.08	122.16	122.16	122.16	122.16
Chipre	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	68.00	68.00
Colombia	0.07	0.61	3.03	3.71	19.83	26.29	28.12	51.00
Corea	0.00	0.00	0.00	0.75	0.81	4.85	7.45	9.49
Costa Rica	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Cuba	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06
Dinamarca	0.04	0.66	0.66	0.66	0.66	0.72	0.72	0.72
Ecuador	0.07	0.72	4.72	8.75	9.02	9.33	9.89	9.92
EE.UU.	615.07	622.51	652.61	753.12	871.22	1,239.73	1,472.28	1,599.46
Egipto	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
España	4.84	4.89	4.92	2,060.25	2,190.37	2,408.07	2,357.44	2,391.44
Finlandia	0.12	0.13	0.13	0.13	0.13	0.13	0.13	0.13
Francia	18.84	19.55	26.71	28.46	51.85	61.05	62.05	64.57
Haiti	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Honduras	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.22
India	0.00	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
Israel	0.07	0.07	0.07	0.07	0.07	0.07	0.07	0.07
Italia	11.36	25.4	29.16	30.97	33.09	33.01	33.02	33.02
Japón	37.87	37.79	37.96	39.65	43.44	42.07	42.38	44.15
Kuwait	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Liberia	0.65	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75
Libia	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Leichtensten	4.78	9.75	12.89	14.94	14.23	14.23	17.56	12.76
Luxemburgo	19.09	19.09	19.09	19.09	16.05	16.05	16.06	22.23
México	0.12	0.01	0.38	0.48	1.20	9.19	10.57	26.37
Neutro	1.45	3.24	8.41	11.00	12.31	15.37	16.69	17.11
Nicaragua	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Noruega	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Nueva Zelandia	0.00	0.00	0.00	0.00	3.00	3.00	3.50	3.50
Países Bajos	54.82	36.99	42.95	263.74	298.78	351.44	488.29	485.16
Panamá	147.05	165.71	174.8	196.12	200.32	230.41	510.64	525.23
Portugal	0.14	0.14	0.14	0.14	0.14	0.16	0.16	0.16
Reino Unido	107.08	124.36	138.63	377.31	1,005.56	780.17	1,026.18	1,204.55
Rumania	3.48	3.48	3.48	3.48	3.48	3.48	3.48	3.48
Suecia	37.44	37.44	37.66	37.62	40.37	43.23	43.54	43.54
Suiza	95.66	95.32	96.9	102.49	106.92	116.9	184.24	186.44
Trinidad Y Tobago	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
U.R.S.S.	0.19	0.19	0.19	0.19	0.19	0.19	0.19	0.19
Uruguay	26.38	41.94	46.33	48.41	48.00	73.49	88.32	112.4
Venezuela	6.51	8.40	10.87	8.72	8.54	9.02	10.26	10.67
Yugoslavia	0.00	0.20	0.2	0.20	0.20	0.20	0.20	0.20
Otros	14.25	15.94	16.71	16.71	16.71	16.71	20.81	20.81
Total	1,334.92	1,501.73	1,639.63	4,448.71	5,546.34	6,229.81	7,269.14	7,829.48

Anexo No. 5

**INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA
SEGÚN PAÍS DE ORIGEN AL 31/12/98**
(En millones de US dólares)

País	Pesca	Petróleo	Servicios	Silvicultura	Transporte	Turismo	Vivienda	Total
España	0.00	0.00	0.56	0.00	0.00	0.00	0.00	2,391.4
EE.UU.	0.22	63.88	28.70	1.24	50.44	21.35	0.16	1,599.46
Reino Unido	0.00	0.86	2.30	0.00	0.01	18.59	1.24	1,204.55
Panamá	0.09	2.34	11.57	0.00	7.23	1.00	4.19	525.23
Países Bajos	0.00	0.18	1.06	0.00	0.15	0.00	0.00	485.16
Chile	0.00	0.00	6.05	0.00	0.01	0.00	0.01	302.21
Canadá	0.00	0.03	1.57	0.00	0.00	0.00	0.00	186.91
Suiza	0.00	0.01	2.47	0.00	1.05	0.05	2.29	186.44
China	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	122.16
Uruguay	0.00	0.50	2.93	0.00	0.00	0.00	0.06	112.40
Argentina	0.00	35.72	1.40	0.00	6.59	0.03	0.00	101.17
Chipre	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	68.00
Francia	0.00	0.00	0.03	0.00	0.01	0.00	0.00	64.57
Bélgica	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.31	0.00	57.34
Colombia	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	51.00
Alemania	0.00	0.00	0.02	0.00	0.08	0.00	0.00	47.11
Japón	0.25	0.00	0.00	0.00	1.20	0.00	0.00	44.15
Suecia	0.00	0.00	0.07	0.00	0.00	0.00	0.00	43.54
Italia	0.00	0.00	4.68	0.00	0.00	0.18	0.76	33.02
Brasil	0.00	0.00	0.05	0.00	0.00	0.00	0.00	29.49
México	0.00	0.01	0.00	0.00	15.00	15.00	0.00	26.37
Bahrein	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	25.00
Luxemburgo	0.00	0.00	0.23	0.00	0.00	0.00	0.00	22.23
Neutro	0.00	0.00	0.60	0.00	0.00	0.00	1.03	17.11
Liechtenstein	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	12.76
Venezuela	0.00	0.00	0.05	0.00	0.00	0.00	0.00	10.67
Ecuador	0.00	0.10	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	9.92
Corea	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	9.49
Bolivia	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	4.69
Nueva Zelanda	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3.50
Rumanía	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3.48
Austria	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3.38
Australia	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	2.01
Liberia	0.00	0.00	0.10	0.00	0.00	0.00	0.00	0.75
Dinamarca	0.00	0.00	0.03	0.00	0.00	0.00	0.00	0.72
Honduras	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.22
Yugoslavia	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.20
URSS	0.00	0.00	0.19	0.00	0.00	0.00	0.00	0.19
Portugal	0.00	0.00	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.16
Checoslovaquia	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.15
Finlandia	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.13
Israel	0.00	0.00	0.03	0.00	0.00	0.00	0.00	0.07
Cuba	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.06
India	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01
Bulgaria	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01
Otros	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	20.81
Total	0.55	103.63	65.04	1.24	81.79	41.52	9.74	7,829.48

Anexo No. 6

**INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA
SEGÚN SECTOR DE DESTINO AL 31/12/98**
(En Millones de US Dolares)

País	Agricul- tura	Comer- cio	Comuni- caciones	Cons- trucción	Energía	Finanzas	Industria	Minería	Pesca
España	0.01	1.05	2,003.70	3.61	201.82	160.54	19.71	0.43	0.00
EE.UU.	0.93	120.54	13.61	0.45	481.00	82.77	224.21	509.97	0.22
Reino Unido	2.33	122.46	41.23	1.14	37.20	328.11	206.11	442.22	0.00
Panamá	0.14	29.75	20.00	12.04	239.70	27.67	130.85	38.65	0.09
Países Bajos	1.29	28.62	0.00	3.01	234.44	21.47	192.60	2.34	0.00
Chile	0.01	33.42	0.01	0.01	97.24	72.19	55.57	37.69	0.00
Canadá	0.00	0.39	0.00	0.00	20.00	0.00	29.85	135.07	0.00
Suiza	0.00	26.69	0.00	0.00	0.00	7.28	131.42	12.18	0.00
China	0.00	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	122.13	0.00
Uruguay	0.00	7.35	0.52	0.00	2.42	40.80	57.49	0.33	0.00
Argentina	0.00	10.15	0.00	0.00	0.00	0.00	47.27	0.00	0.00
Chipre	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	68.00	0.00	0.00
Francia	0.00	0.71	0.06	0.61	0.00	47.75	3.54	11.59	0.00
Bélgica	0.00	0.01	0.00	0.00	57.00	0.02	0.00	0.00	0.00
Colombia	16.65	0.43	0.00	0.00	0.00	0.00	33.91	0.00	0.00
Alemania	0.99	19.56	0.00	0.00	3.40	1.15	19.42	2.49	0.25
Japón	0.00	15.00	0.00	0.01	0.00	0.00	21.74	5.95	0.00
Suecia	0.00	23.87	0.00	0.00	0.00	0.11	19.49	0.00	0.00
Italia	0.00	0.01	0.01	0.35	0.00	10.18	5.21	11.63	0.00
Brasil	0.00	0.32	0.00	2.62	0.00	8.72	16.26	1.53	0.00
México	0.00	0.91	0.00	4.00	0.00	0.00	3.93	2.51	0.00
Bahrein	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	25.00	0.00	0.00	0.00
Luxemburgo	0.00	8.54	0.00	0.00	0.00	0.24	13.22	0.00	0.00
Neutro	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	5.66	0.80	10.05	0.00
Liechtenstein	0.00	5.36	0.00	0.00	0.56	0.13	5.67	0.00	0.00
Venezuela	1.27	0.10	0.00	0.00	0.00	6.80	2.45	0.00	0.00
Ecuador	0.00	1.36	0.00	0.00	0.00	4.36	4.19	0.00	0.00
Corea	0.00	0.75	0.00	0.00	0.00	4.00	0.50	4.14	0.00
Bolivia	0.00	0.28	0.00	0.00	0.00	0.41	4.00	0.00	0.00
Nueva Zelanda	0.00	0.00	0.00	3.50	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Rumanía	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.25	2.23	0.00
Austria	0.00	3.21	0.00	0.00	0.00	0.17	0.00	0.00	0.00
Australia	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2.00	0.00
Liberia	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.65	0.00	0.00
Dinamarca	0.69	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Honduras	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.22	0.00	0.00	0.00
Yugoslavia	0.00	0.00	0.00	0.20	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
URSS	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Portugal	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.14	0.00	0.00
Checoslovaquia	0.00	0.15	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Finlandia	0.00	0.11	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00
Israel	0.04	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Cuba	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
India	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.06	0.00	0.00
Bulgaria	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Otros	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	20.81	0.00	0.00	0.00
Total	24.35	464.14	2,079.15	31.56	1,374.78	876.58	1,320.25	1,355.15	0.55

Anexo No. 7**INVERSIONES FUTURAS**

(Millones de US\$)

Inversionistas		Monto
Acerco (Subsidiaria de G.S. Industria)	EE.UU.	160.00
Adrian Resources y Skyline Gold Corporation	Canadá	1.90
Advantages Resources/Korea Petroleum Pev.	EE.UU. / Korea	30.00
Andarco Petroleum Corp.	EE.UU.	53.00
Arco Atlantic Richfield Co.	EE.UU.	48.00
Arkel Sugar Inc. , Sugler Guff	EE.UU.	70.00
Banco del Pichincha	Ecuador	4.00
Bankers Trust	EE.UU.	21.20
Bellsouth	EE.UU.	100.00
BHP	Australia	369.00
Billiton PLC	Reino Unido	3.00
Bufete Industrial	México	435.00
Cambior Inc.	Canadá	2,300.00
Cia. Manufacturera de Papeles y Cartones (CMPC)	Chile	600.00
Cinemark	EE.UU.	18.00
Cintac S.A.	Chile	3.00
Cochrane Investments Limited	Reino Unido	7.00
Colgate Palmolive Company	EE.UU.	2.00
Cominco/Marubeni	Canada / Japón	300.00
Compañía Laarchmont Corporation	Reino Unido	5.00
Compañía Pérez Compac / Repsol	Argentina / España	74.00
Consorcio Cia. Barrett, Resources Corp y Advantage R. EE.UU.	EE.UU.	149.00
Consorcio Rio Alcom Ltd. , Noranda Inc. , Teck Corp.	Canadá	1,929.00
Consorcio Pluspetrol	Corea	92.00
Consorcio Shell - Mobil (Lote 75)	Países Bajos / EE.UU.	23.00
Constructora Andrade Gutierrez	Brasil	30.00
Cyprus Amax Minerals Co.	EE.UU.	683.30
Chevron Overseas	EE.UU.	116.00
Daewoo Corporation	Corea	100.00
Daihatsu Motor	Japón	8.00
Disco Ahold International Holding N.V.	Argentina	30.00
Doe Run Peru 11 Ratif.	Reino Unido	300.00
Cominion Energy INC.	EE.UU.	40.00
Elektra	México	20.00
Elf Gas	Francia	20.00
Empresa Brahma	Brasil	25.00
Empresa Minera de Mantos Blancos S.A.	Chile	526.00
Endesa	España	30.00
Enersur	Bélgica	10.00
Entergy Power y Otros	EE.UU.	130.00
Enterprise Oil	Reino Unido	40.00
Enterprise Oil / Great Western	EE.UU.	55.00
Eurocan	Canadá	9.00
Europa Tabaco Peru	Italia	35.00
Firstcom 200 Al 2005, 30 En 99	EE.UU.	200.00
Laboratorios Genéricos Farmacéuticos	Colombia	1.20
Gitennes Explotation	Canadá	2.50

(continúa)

(continuación)

Inversionistas		Monto
Global Environment Fund	EE.UU.	14.00
Grupo Austria Duvaz	Austria	25.00
Grupo Mexicano Ece	México	2.00
Grupo Morwell	Bolivia-Panamá	2.00
Grupo Pizarreño	Chile	17.00
Grupo Plaza	Chile	65.00
Grupo Renco	EE.UU.	125.00
Hydro Quebec International	Canadá	20.00
Hilton International Co.	EE.UU.	10.00
Home Center Sodimac	Chile	10.00
Inversiones en Tiendas por Departamentos	Chile	4.00
Inversiones Padebest Limited	Chile	4.00
IPAC	Chile	12.00
Lucchetti	Chile	24.00
Marina International Holdings (Sol Meliá)	Panamá	3.93
Marubeni	Japón	20.00
Mc Donald's	EE.UU.	15.00
Messer Griesheim	Alemania	18.00
Minas Peñoles S.A. de C.V.	México	4.00
Minera San José (Subsidiaria de Lac Minerals de Canada)	Chile	4.68
Minorco	Reino Unido	2.23
Mitsui Mining & Smelting	Japón	8.00
Mobil Oil	EE.UU.	74.00
Mobil, Esso y Elf Aquitaine (Pozo 78)	EE.UU. / Francia	68.00
Mota E Companhia	Portugal	5.28
Motorola International Development Corporation	EE.UU.	3.14
Murphy	EE.UU.	43.00
Newmont Mining Corporation	EE.UU.	100.00
Newmont Gold Company	EE.UU.	1.50
Nextel International Peru Llc	Islas Caymán	27.86
Oil Tanking	Alemania	7.00
Occidental / Ranger Oil	EE.UU.	32.40
Ocoña Power Corp.	Canadá	186.00
Olimpys Peru Inc.	EE.UU.	35.00
Pan American Silver	EE.UU.	3.00
Panworld Minerals Int.	EE.UU.	450.00
Paraibuna de Metais/Brgm	Brasil /Francia	12.00
Perez Companc	Argentina	100.00
Peru Power Holding	EE.UU.	300.00
Pet Products International	EE.UU.	15.00
Petromneros	EE.UU.	10.00
Petrotech	EE.UU.	85.00
Phelps Dodge	Reino Unido	88.00
Phillips Petroleum Ltd.	EE.UU.	46.50
Pluspetrol	Argentina	86.00
Quintana Minerals	EE.UU.	42.00
Repadre International Corporation	Canadá	14.00
Repsol / Ampolex	España	11.00
Repsol /YPF	España / Argentina	30.00
Repsol - Refinería La Pampilla	España	320.00
Repsol - Lote 35	España	8.00
Sapet Development Inc.	China	46.72
Shell, Occidental y Otros	EE.UU.	768.00

(continúa)

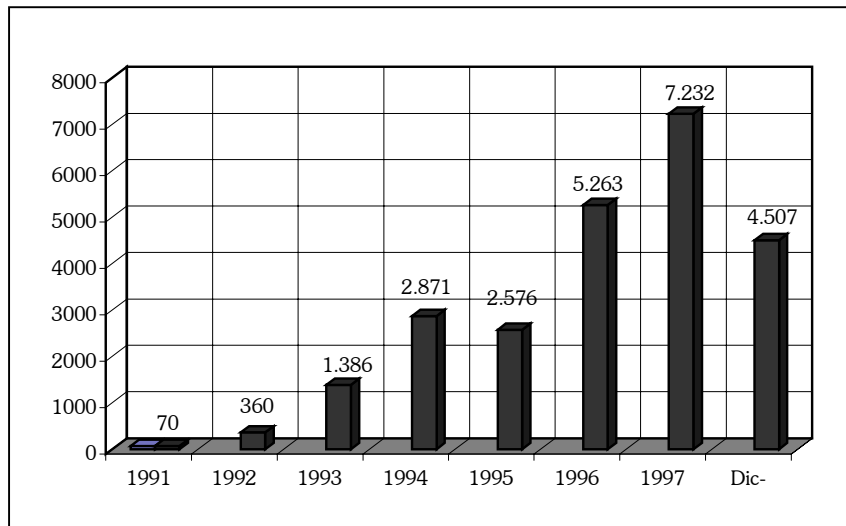
(continuación)

Inversionistas		Monto
Shougang Corp.	China	200.00
Southern Peru Copper Corp.	EE.UU.	1,045.00
Southwestern Gold Corporation	Canadá	1.50
Sunshine Overseas Investment	Reino Unido	2.00
The Coca Cola Export Corporation	EE.UU.	104.00
United International Holdings	EE.UU.	16.00
YPF	Argentina	45.00
YPF/Quintana Minerals	Argentina / EE.UU.	55.00
Yungansknefegas	Rusia	20.00
Yungansk/Petroandes	Rusia	6.50
Total		14,131.35

Fuente: Copri y otras.

Anexo No. 8**PARTICIPACION EXTRANJERA EN LA
NEGOCIACIÓN EN BOLSA**

Año	US\$ Mlls.
1991	70
1992	360
1993	1,386
1994	2,871
1995	2,576
1996	5,263
1997	7,232
Dic-98 (*)	4,507
Enero	578
Febrero	483
Marzo	384
Abril	430
Mayo	430
Junio	368
Julio	332
Agosto	308
Septiembre	265
Octubre	300
Noviembre	313
Diciembre	317



10. La flexibilización del mercado laboral

Jaime Saavedra

En el Perú, como en muchos otros países latinoamericanos, se desarrolló durante varias décadas un sistema muy complejo de regulación en el mercado de trabajo que buscaba proteger al trabajador. La filosofía detrás de este sistema se basaba en la presunción de que en las transacciones del mercado laboral el trabajador se encontraba en inferioridad jurídica. En consecuencia, a través de múltiples dispositivos, se fue formando un cuerpo legal que regulaba el contrato individual, la terminación del contrato, y la negociación colectiva.

La protección que esta legislación implicaba para los trabajadores formales se hizo inviable principalmente por la dramática caída en la productividad, la cual se agudizó hacia fines de los noventa. Los mecanismos de protección al empleo y los beneficios sociales establecidos generaban costos que no podían ser solventados por la mayor parte de empresas y trabajadores. Esto llevó a que tales beneficios fueran percibidos por cada vez menos trabajadores y generaran un creciente sector informal. Más aún, las reformas económicas orientadas a incrementar el rol del mercado como mecanismo de asignación de recursos hicieron inviable mantener el esquema de protección laboral existente. Varios países han iniciado procesos de flexibilización del mercado de trabajo, en particular Chile, Colombia y Argentina. En 1991, el Perú inició un proceso de cambios en la legislación laboral y ha sido el país de la región que más ha avanzado en este proceso. Estos cambios tuvieron lugar en el contexto de uno de los procesos de apertura comercial más rápidos de la región, de apertura a la inversión directa extranjera, de reducción del tamaño del sector público, y de cambios fundamentales en los precios relativos de la economía. Los cambios, sin embargo, se han dado con algunos retrocesos y con algunas inconsistencias.

En este capítulo se describen y analizan cambios en la legislación laboral que se observaron en el Perú entre 1991 y 1997, y se examinan algunos de sus efectos sobre el mercado de trabajo. Las reformas permitieron una reducción importante en los costos de despido, principalmente debido a la abolición de la estabilidad laboral y su reemplazo por la protección contra el despido arbitrario, lo cual redujo el nivel y la varia-

bilidad de los costos en que se incurría por separar a un trabajador. La indemnización por despido arbitrario fue reducida inicialmente, aunque hubo un retroceso importante en 1997. Se amplió la gama de contratos disponibles al facilitarse el uso de contratos temporales, y establecerse contratos dirigidos a jóvenes con menores costos no salariales. En la negociación colectiva se redujo el rol del Estado como árbitro, se estableció la negociación en el nivel de planta y se permitió la formación de más de un sindicato por empresa. Se ordenó la legislación relativa a la Compensación por Tiempo de Servicios y se estableció un vínculo claro entre las aportaciones de un trabajador y la pensión por recibir, al establecerse un sistema privado de pensiones basado en administradoras de fondos de pensiones.

Es muy difícil evaluar el impacto de los cambios en la legislación sobre el mercado de trabajo, en particular si se considera el conjunto de reformas estructurales que se observaron de manera simultánea con las reformas laborales. Debe notarse que, a diferencia de otros países en los que se ha constatado reducciones absolutas en el nivel de empleo como consecuencia de la apertura comercial, esto no se observó en el Perú. En este caso, el empleo privado creció, e inclusive el sector manufacturero –aquél donde usualmente se dan las mayores pérdidas netas de empleo con una apertura comercial- mantuvo su participación en el empleo total. Así, cabe preguntarse si este desempeño habría sido posible si el mercado de trabajo no se hubiera flexibilizado. En particular, si no se hubiera contraído el costo del factor trabajo, como en realidad sucedió al eliminarse la estabilidad laboral y reducirse los pagos por concepto de indemnización. Es muy probable que si se hubiera mantenido una legislación rígida, dado el contexto de crecimiento observado entre 1993 y 1998, el crecimiento del empleo asalariado habría sido menor, y una parte mayor de este crecimiento se habría dado a través de mecanismo informales.

Sin embargo, los cambios legislativos también parecen haber contribuido a acelerar la rotación en el empleo y a una utilización masiva de contratos temporales –a pesar de que los costos de despido de los contratos indefinidos disminuyeron notoriamente en los noventa-. Es posible que, luego de haber tenido una de las políticas laborales más restrictivas de América Latina, el lapso transcurrido desde las reformas no haya sido suficiente como para modificar totalmente los patrones de demanda de trabajo a la nueva estructura legal. El mantenimiento de costos laborales no salariales relativamente elevados, en particular por el impuesto a la planilla -FONAVI-, no ha permitido una reducción de la participación del

empleo informal que hacia finales de los noventa se encontraba todavía por encima del 50%.

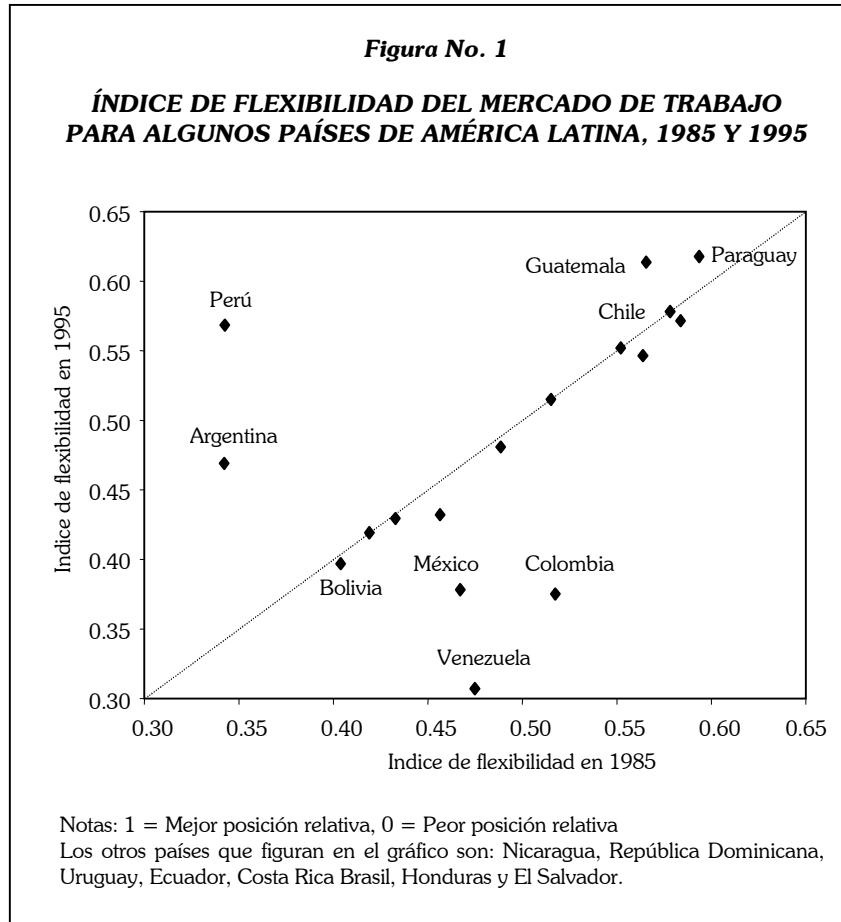
En la segunda sección se realiza una revisión general de las reformas laborales llevadas a cabo a partir de 1991, y se describen detalladamente las reformas referentes a los determinantes de los costos de despido, los contratos temporales y cambios en la legislación sobre seguridad social. En la tercera sección se examinan los efectos de estos cambios sobre los costos laborales no salariales. En la cuarta sección se discuten los efectos de los cambios legislativos sobre el mercado de trabajo, en particular, sobre la evolución del empleo formal, sobre la composición del empleo, la sindicalización y sobre la movilidad laboral. La sección final incluye algunas reflexiones finales.

1. Reformas laborales en los 90

Durante el período de sustitución de importaciones de las décadas de los sesenta y setenta, se desarrolló un sistema legal que ha sido catalogado como uno de los códigos más restrictivos, proteccionistas y engorrosos de América Latina (OIT, 1994). Este código era extremadamente complejo y comprendía una serie de decretos yuxtapuestos que habían sufrido muchos cambios a lo largo del tiempo.

Entre 1991 y 1995 se dictó un conjunto de dispositivos que han flexibilizado diversos aspectos de la legislación laboral y que han llevado a que el Perú se encuentre entre los países con legislación laboral más flexible. Lora y Pagés (1997) muestran que el Perú, junto con Argentina, es uno de los pocos países de América Latina donde se ha llevado a cabo una reforma laboral profunda, y que es el país que más ha avanzado en materia de liberalización del mercado laboral. Lora y Pagés (1997) construyeron un índice de flexibilidad del mercado de trabajo, tomando en cuenta los costos de despido, la posibilidad de utilizar contratos temporales, los costos no salariales y la flexibilidad en la determinación de horarios. La Figura No. 1 compara el índice en 1985 y 1995, de manera tal que los puntos que se encuentran más a la derecha representan a países con un mayor grado de flexibilidad en 1985, y los que se encuentran más hacia arriba representan países con un mayor grado de flexibilidad en 1995. Adicionalmente, los puntos que se encuentran sobre la línea discontinua representan países donde ha existido poco o ningún cambio en la legislación laboral. Sus resultados muestran que hacia

1995 los cambios han llevado al Perú a tener legislaciones con grados de flexibilidad similares a los de Chile -que reformó su mercado de trabajo en los ochenta- y Guatemala¹.



1. Esta comparación no incluye a los países caribeños, cuyas legislaciones, en la mayor parte de casos inspiradas en la legislación inglesa, han sido siempre mucho más flexibles que las observadas en el resto del continente.

La Figura No. 2 muestra los principales hitos en la evolución temporal del proceso de desregulación del mercado laboral. En 1991 se promulgó la Ley de Fomento del Empleo, que facilitó la utilización de un amplio conjunto de modalidades contractuales temporales y de plazo determinado, y simplificó los procedimientos administrativos. Además, se introdujeron contratos de bajos costos no salariales para contratar trabajadores jóvenes, y se permitió la creación de cooperativas de trabajadores y empresas de servicios que pudieran proveer de trabajadores a las empresas, sin que estas últimas tuvieran que hacerse cargo de la provisión de los beneficios sociales y contribuciones de dichos trabajadores. Asimismo, hubo varios cambios en la legislación sobre negociación colectiva. En julio de 1992 se permitió la creación de más de un sindicato por empresa y se estableció que los trabajadores en huelga dejaban de recibir sus salarios hasta que retornaran a sus labores. Igualmente, se introdujo mayor flexibilidad en las negociaciones entre empresas y trabajadores acerca de las jornadas de trabajo (horas al día y días a la semana). Por otra parte, en 1991, se modificó la legislación relativa a la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS), se estableció que el fondo debe ser depositado semestralmente en una cuenta bancaria que se abría específicamente para ese fin y estaba a nombre del empleado. Adicionalmente, con la Ley de Fomento del Empleo se dio el primer paso para eliminar la estabilidad laboral absoluta, y se redujeron los costos de despido al establecer la indemnización por despido en un mes por año trabajado (con un tope máximo de 12 años) en casos de despido injusto, sin la obligación de reponer al trabajador en su puesto de trabajo, con lo cual se eliminó la estabilidad laboral, en el caso de los trabajadores nuevos. La estabilidad laboral recién fue abolida con la Constitución de 1993, y fue reemplazada por la protección contra el despido arbitrario. Otra reforma importante fue la referida al empleo público, donde los incentivos a la renuncia voluntaria y otros mecanismos redujeron considerablemente la planilla del gobierno. En lo que sigue de esta sección se describen en detalle las reformas referentes a los determinantes de los costos de despido, los contratos temporales y cambios en la legislación sobre seguridad social.

1.1 El costo de despido

El costo de despido forma parte del costo del factor trabajo. En la medida que existen restricciones al despido, el trabajo pasa de ser un costo variable a ser un costo fijo o cuasi-fijo. De otro lado, los costos de despido constituyen también mecanismos que protegen al trabajador de variaciones bruscas de su ingreso y bienestar durante los períodos de desempleo. En el Perú, el costo de despido ha estado determinado por la interacción de diversos dispositivos: la indemnización por despido arbitrario, las regulaciones sobre estabilidad laboral, y el período de prueba que determinaba el momento a partir del cual el costo de despido se tornaba positivo. Asimismo, la posibilidad de recurrir a formas contractuales alternativas al contrato permanente tienen un efecto sobre el costo laboral.

1.1.1 La estabilidad laboral

En 1970, el gobierno militar decretó la estabilidad laboral absoluta para todos los trabajadores asalariados luego de tres meses de iniciados sus contratos. La estabilidad laboral significó que luego del período de prueba el trabajador sólo podía ser despedido por faltas graves o despido colectivo, y esto debía ser autorizado por las autoridades laborales. La empresa debía demostrar que existía una causa justa para el despido del trabajador, y era la autoridad administrativa de trabajo quien determinaba si éste procedía o no. En caso que la autoridad determinara que el despido era injusto, la firma debía pagar todos los salarios devengados, y el trabajador podía elegir entre la reposición u obtener la indemnización correspondiente y liquidación de beneficios sociales. Así, para lograr el despido efectivo del trabajador, la empresa debía negociar con él mismo. En consecuencia, despedir a un trabajador implicaba, además de la indemnización por despido, un proceso engorroso en que la empresa terminaba pagando grandes sumas en costos legales o arreglos extrajudiciales.

En 1978, el Decreto Ley 22126 extendió el período de prueba de tres meses a tres años, lo cual redujo significativamente la importancia de la estabilidad laboral. Si bien los trabajadores en período de prueba no eran, legalmente, trabajadores temporales, en la práctica funcionaban como tales ya que el empleador podía despedirlos sin costo alguno antes de cumplirse los tres años de prueba. Así, si bien estos trabajadores recibían todos los beneficios sociales de un trabajador permanente, podían ser despedidos en cualquier momento con un pre-aviso de 90 días.

En junio de 1986, el gobierno de Alan García redujo nuevamente el período de prueba a tres meses a través de la ley 24514 y una gran porción de trabajadores adquirieron súbitamente la estabilidad laboral absoluta. La ley laboral promulgada en junio de 1986 implicó un alto grado de rigidez durante el período 1986-1991. Los trabajadores obtenían estabilidad laboral luego del tercer mes en el trabajo. Si el despido de un trabajador no era justificado, éste tenía derecho a exigir la reposición en su puesto de trabajo o el pago de la indemnización por despido. Esta indemnización por despido era equivalente a tres remuneraciones mensuales si el trabajador tenía entre tres meses y un año, y pagos mucho mayores para duraciones más elevadas. Como se verá más adelante, éste fue el período en el que el monto de la indemnización se incrementaba de manera más acelerada con la duración del empleo. Por ello, encontrar formas de evadir estas regulaciones fue un aspecto extremadamente importante para las empresas. Una forma de hacerlo fue la de presionar por la creación del Programa Ocupacional de Emergencia (PROEM). Otra manera fue la de despedir a los trabajadores pocos días antes de que éstos completaran el período de prueba de tres meses, y luego recontratarlos de manera sucesiva. También se recurrió a métodos como que los trabajadores firmaran su renuncia “voluntaria” al inicio del período de contrato. Así, entre 1986 y 1991, la probabilidad de perder el trabajo antes de los tres meses era elevada debido a la combinación de un corto período de prueba y costos de despido extremadamente altos una vez que se alcanzaba la estabilidad laboral.

En 1991, las reformas a la legislación laboral introdujeron varias modificaciones que tenían como objetivo flexibilizar el mercado laboral y reducir los costos de despido y contratación. La intención de los creadores del Decreto Ley 728 (Ley de Fomento del Empleo) fue la de abolir la estabilidad laboral. Sin embargo, la estabilidad laboral era un derecho establecido en la Constitución de 1979, por lo que sólo pudo ser eliminada parcialmente para aquellos trabajadores que fueran contratados después de la promulgación de la ley. Así, durante el período comprendido entre 1991 y 1995, coexistieron dos regímenes. Los trabajadores contratados antes de noviembre de 1991 podían seguir exigiendo la reposición o el pago de la indemnización, mientras que los trabajadores contratados después de esa fecha debían esperar que el juez aprobara la reposición o la indemnización. Se mantuvo el período de prueba en tres meses, pero se estableció una indemnización por despido igual a cero por los primeros doce meses de trabajo. Esto hizo irrelevante el período de prueba, ya que el costo de despido para trabajadores nuevos era cero durante todo el primer año. En

julio de 1995, la Ley 26513 reemplazó la estabilidad laboral por la protección contra el despido arbitrario, con lo cual se eliminó la necesidad de reponer al trabajador y se posibilitó el simple pago de la indemnización en caso de despido injusto.

1.1.2 La indemnización por despido injustificado

Hasta 1991, el trabajador era, en la práctica, el “dueño de su puesto de trabajo”. Despedir a estos trabajadores era posible, aunque tremendamente engorroso y sólo a costos muy elevados, que usualmente eran determinados por arreglos extrajudiciales de manera individual con cada trabajador. Si bien en pocos casos se pagaba sólo lo que la regla de indemnización determinaba, ésta constituía un elemento importante del proceso de negociación. La justificación legal de una indemnización por despido arbitrario es que el trabajador necesita una compensación por la pérdida de bienestar que le causa perder su trabajo, tanto en términos emocionales como financieros. Asimismo, debe fungir como un seguro de desempleo, y financiar el período de desempleo. La necesidad de un seguro ante la eventualidad de un episodio de este tipo podría efectivamente justificar la existencia de una indemnización, pero no justifica de ninguna manera una indemnización que crece con el tiempo en la empresa, como la existente en el Perú. Por otro lado, se argumenta que este pago es una compensación a la inversión que hizo el trabajador para aprender habilidades específicas a la firma. La indemnización incrementa el costo del factor trabajo a las empresas que buscan reestructurarse para adaptarse a cambios en las condiciones económicas y la competencia. Si bien la indemnización tiene un componente de seguro de desempleo, al darle forma de indemnización se está dando un incentivo a que los trabajadores conviertan las renuncias voluntarias en despidos.

La indemnización por despido fue introducida en noviembre de 1970 como un valor fijo equivalente a tres remuneraciones mensuales. En 1978, la indemnización por despido se elevó a doce remuneraciones para aquellos trabajadores con más de tres años en el trabajo. Si el empleado era despedido sin notificación antes de completar los tres años en la empresa recibía sólo tres remuneraciones como indemnización. Desde 1986, la indemnización por despido fue establecida de acuerdo con una regla que incrementaba la penalidad que la firma tenía que pagar para despedir trabajadores con mayor duración en el empleo. La indemnización por despido se fijó en tres remuneraciones para aquellos trabajadores que tenían entre tres meses y un año en la empresa, seis remuneraciones para

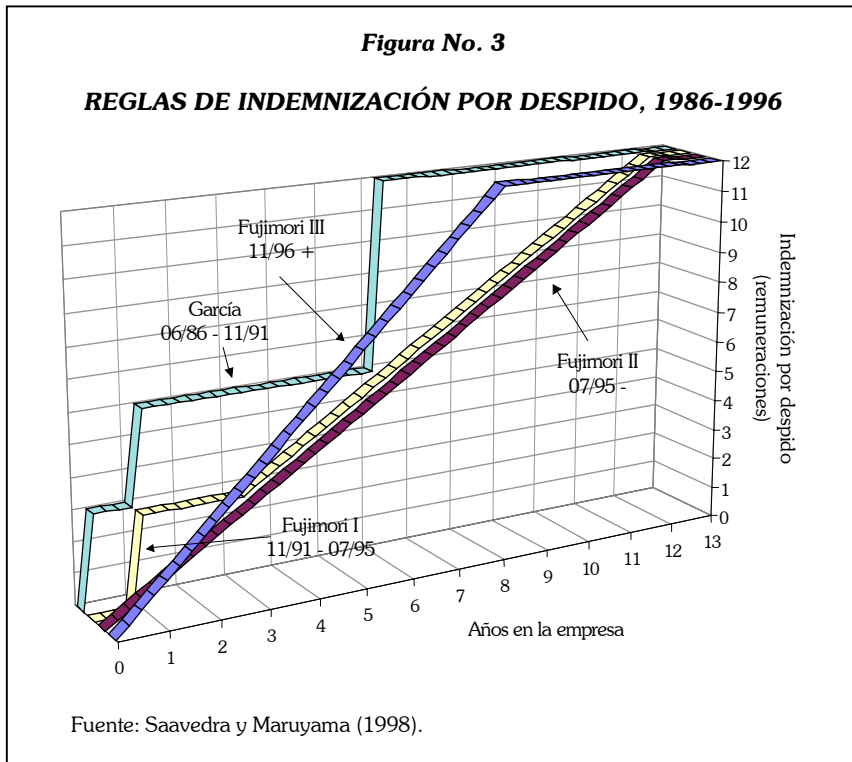
aquellos que tenían entre uno y tres años, y doce remuneraciones para aquéllos con más de tres años en la empresa. En noviembre de 1991, la regla de indemnización por despido fue establecida en tres remuneraciones para trabajadores que habían cumplido al menos un año en el empleo y hasta tres años, y una remuneración adicional por cada año en el empleo con un máximo de doce remuneraciones. Además, con el conjunto de reformas realizadas ese año, se ampliaron los causales de despido justificado para incluir la incapacidad del trabajador. En 1995 la indemnización se estableció en una remuneración mensual por cada año de antigüedad en la empresa desde el inicio del contrato. Esta estructura del pago de indemnización redujo considerablemente los costos de despido con relación a la estructura escalonada anterior, a excepción del primer año, en que la indemnización se incrementó de cero a un mes por año o la parte proporcional para duraciones menores. En noviembre de 1996, la regla de indemnización por despido fue modificada. En lugar de recibir una remuneración por cada año en la empresa, el empleado recibía una remuneración y media². El tope máximo de doce remuneraciones permaneció inalterado.

Los distintos regímenes de estructura de indemnización se muestran en la Figura No. 3. Claramente, el régimen prevaleciente antes de 1991 era el más costoso para el empleador, debido a la estructura escalonada de la indemnización. Las medidas tomadas posteriormente durante el gobierno de Fujimori redujeron este costo, aunque la decisión de elevar el pago de una remuneración por año a una y media significó una reversión en el proceso de reducción de los costos de despido.

Es importante notar que, como se mencionara anteriormente, el cambio en la regla de indemnización vino acompañado por cambios en la norma de estabilidad laboral, por lo que el grado de utilización de este pago a lo largo del período de análisis debe haber variado considerablemente según la legislación vigente. Así, hasta 1991, era óptimo para los trabajadores -al menos como parte de una estrategia de negociación- optar por ser repuestos en el puesto de trabajo en lugar del pago por indemnización, lo que en la práctica convertía a la indemnización en la cota inferior del costo de despido.

2. El Decreto Legislativo 855 de noviembre de 1996 determinó una indemnización por despido de media remuneración por año en la empresa, lo que redujo considerablemente el costo de despido para los empleadores. Sin embargo, al día siguiente de promulgada esta ley, se publicó una "fe de erratas" en la que se especificaba que la indemnización por despido ascendía a una remuneración y media, y no a media remuneración como se había indicado inicialmente.

Entre 1991 y 1995, el juez tenía la facultad de determinar si procedía o no la reposición de aquellos trabajadores contratados en fechas posteriores a noviembre de 1991. Finalmente, en 1995, al abolirse la estabilidad laboral absoluta para todos los trabajadores, se eliminó la posibilidad de que el juez o el trabajador exigieran la reposición en el puesto de trabajo, y sólo era procedente el pago de indemnización. A partir de ese momento la indemnización se constituye en el único costo de despido.



1.2 La compensación por tiempo de servicios

La legislación sobre Compensación por Tiempo de Servicios se remonta a 1963. El mecanismo consistía en que, semestralmente, el trabajador tenía derecho al equivalente a medio salario. El monto que se iba acumulando en la empresa sólo podía ser utilizado por el trabajador cuan-

do el contrato de trabajo se extinguía. Los salarios acumulados se ajustaban al valor del salario al momento de la disolución del contrato. El problema era que bastaba con que la empresa hiciera una provisión en su contabilidad para que, en caso de despido o renuncia, el trabajador pudiera acceder al íntegro de su fondo. En la práctica, las empresas utilizaban estos recursos como una fuente de financiamiento y, si es que un trabajador renunciaba, la empresa debía buscar liquidez para hacer frente al pago del CTS. En caso de despido, este pago se sumaba al de la indemnización cuando el despido fuera arbitrario o a la negociación a la que hubiera lugar si el trabajador eligía ser repuesto en su trabajo. En 1991, se modificó la legislación relativa a la CTS a través del D.L. 650. A partir de esa fecha, el fondo debe de ser depositado semestralmente en una cuenta que se abre específicamente para ese fin en una institución bancaria, y está a nombre del empleado. El trabajador puede acceder a ese fondo en caso de renuncia o despido, y es independiente del derecho del empleado a recibir una indemnización en caso de despido arbitrario.

Este fondo, que luego de las reformas funciona como un seguro de desempleo, se utiliza también en Brasil y en Colombia. En Perú y Brasil, el fondo se colecta en caso de despido arbitrario, sumándose a la indemnización en el caso de despido sin causa justa. En Colombia, en el primer caso se recibe el fondo y en el segundo, el fondo debe ser incrementado en 40%. Si bien este fondo no es de libre disponibilidad del trabajador³, desde el punto de vista del empleador, la CTS no constituye un costo laboral no salarial. Esto depende de la tasa de descuento que asigne el trabajador a este mecanismo de ahorro forzoso y al valor que otorgue el mismo a la disponibilidad de fondo para la contingencia de desempleo. Si el trabajador es indiferente entre recibir estos recursos como salario o en la forma de CTS, entonces para la empresa esto no constituye un costo adicional. Ello se debe a que la empresa puede fijar el salario anual que está dispuesto a pagar y dividirlo entre 15 (11 meses trabajados más uno de vacaciones más 2 meses de gratificación más un mes de CTS) con el fin de determinar el salario mensual. En el extremo, la CTS se convierte en un costo laboral adicional en la medida que el trabajador no valore en absoluto el disponer de un mecanismo de seguro de desempleo o de ahorro, es decir, si tiene una tasa de descuento infinita. Esto es más probable cuando los salarios reales bajan.

3. El trabajador puede retirar hasta un 50% de su fondo con fines de consumo.

1.3 Los contratos temporales (contratos sujetos a modalidad)

Los contratos temporales han sido utilizados como una medida para reducir costos de despido y rigideces del mercado de trabajo. En muchos países de América Latina existen contratos temporales, usualmente con restricciones al número de años por los que se pueden renovar. En Europa existen bajo condiciones muy específicas. En general, en muchos países existen contratos temporales, pero son las regulaciones administrativas las que determinan si realmente son una alternativa viable para los empresarios.

En el caso peruano, los contratos temporales fueron introducidos en 1970. La utilización de este tipo de contratos quedó restringida a labores de naturaleza accidental o temporal, tal como lo indicaba el Artículo N° 1 del Decreto Ley 18138 de febrero de 1970: "En los centros de trabajo donde se realicen labores que por su naturaleza sean permanentes o continuas, los contratos individuales a plazo fijo para una obra determinada sólo podrán celebrarse en los casos en que así lo exija la naturaleza accidental o temporal del servicio que se va a prestar o de la obra que se va a ejecutar". Estos contratos temporales, que acarreaban todos los beneficios sociales pero no estabilidad laboral, fueron utilizados de manera limitada, debido a que se impusieron elevados costos y restricciones administrativas. Los contratos debían ser aprobados por la Autoridad Administrativa de Trabajo, que debía verificar previamente que se estuviesen usando los contratos para labores de naturaleza accidental o temporal. Desde 1978, se permitieron contratos temporales para actividades de exportación no tradicional. En 1987 se estableció el Programa Ocupacional de Emergencia (PROEM), que permitió la utilización de contratos temporales de entre 1 y 24 meses, y fue empleado principalmente por empresas grandes. Estos contratos no requerían de la aprobación de la Autoridad de Trabajo que sólo debía ser informada de los mismos. Los contratos por promoción de exportaciones, el PROEM, y los contratos modales, eran las formas de contratación que utilizaron las empresas formales para eludir las estrictas leyes de estabilidad laboral. Sin embargo, a fines de 1989 el PROEM fue eliminado.

Las primeras reformas realizadas en esta área durante el primer gobierno de Alberto Fujimori tuvieron como objetivo eliminar las restricciones burocráticas a la utilización de contratos temporales. Con la R.M. 430-90-TR (02.09.90) se determinó que "el contrato de trabajo a plazo fijo o para obra determinada se considerará aprobado a la presentación de la solicitud, sin perjuicio que la Autoridad Administrativa de Trabajo, dispon-

ga la realización de una visita de inspección, cuando lo considere conveniente”. Así, sólo bastaba con la remisión de una copia del contrato para fines de conocimiento y registro y el pago de la respectiva tasa.

Posteriormente, el Decreto Supremo 077-90-TR, de diciembre de 1990, amplió las modalidades de contratación por tiempo determinado, y eliminó las restricciones que imponía el D.L. 18138 para la utilización de contratos temporales. Este decreto supremo presentó varias modalidades de contratación a plazo fijo o para obra determinada, ratificadas posteriormente con la Ley de Fomento del Empleo de 1991. Así, los nuevos contratos podían celebrarse cuando así lo exija la naturaleza temporal o accidental del servicio (u obra) que se iba a prestar (ejecutar), excluyéndose los contratos intermitentes o de temporada que por su naturaleza podían ser permanentes. Las modalidades de estos contratos eran las siguientes:

- Temporales: por inicio de una nueva actividad, por necesidades del mercado, y por reconversión empresarial.
- Accidentales: ocasional, de suplencia, y de emergencia.
- De obra o servicio: específico, intermitente, y de temporada. Estos últimos eran los únicos que no estaban incluidos en la ley de 1970.

Con respecto a la duración de los contratos, la antigua ley indicaba que los contratos, salvo algunas excepciones, tenían una duración máxima de un año y que podían ser renovados por un período igual. Además, podían celebrarse contratos por plazos inferiores a un año, pero que sumados no excedieran de dos años, utilizando para tales efectos la misma modalidad de contratación. También podían celebrarse en forma sucesiva, con el mismo trabajador, diversos contratos a plazo fijo en función de las necesidades del centro de trabajo y que en conjunto no superan la duración máxima de dos años. Por otro lado, a los contratos celebrados bajo las modalidades de suplencia, específico o intermitente no les resultaba aplicable la limitación de dos años antes referida. La Ley de Fomento del Empleo estableció en tres años el plazo máximo que en conjunto podía laborar un trabajador en las distintas modalidades. En julio de 1995, con la Ley 26513, se amplió dicho plazo a cinco años, pero sólo en algunos casos se modificaron los plazos máximos de cada una de las distintas modalidades.

1.4 Sindicalización, negociación colectiva y huelgas

En julio de 1992 se promulgó la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (D.L. 25593), que modificó la legislación en materia de regulación de la sindicalización, negociación colectiva y el derecho de huelga. El D.L. 25593 permitió la creación de más de un sindicato por empresa, gremio y actividad económica, si es que cumplían con ciertos requisitos. Así, se terminó con el monopolio sindical que ejercían los sindicatos únicos que existían antes de la promulgación de esta ley. Como consecuencia de esta "liberalización" en la creación de sindicatos, su poder de negociación se redujo.

Por otro lado, se disminuyeron las rigideces en el proceso de negociación colectiva y se limitó la intervención del Estado. De esta forma, se eliminaron los plazos estrictos para la negociación. También se estableció que el proceso de negociación colectiva y el logro de acuerdos estarían bajo entera responsabilidad de las partes, y se proporcionaron mecanismos como el trato directo, la conciliación, la mediación, el arbitraje o la huelga como medios para llevar a cabo el proceso. En este sentido, el rol del Ministerio de Trabajo se limitó sustancialmente, ya que la conciliación y mediación podían ser realizadas por el MTPS o por cualquier otra persona acordada por las partes. Asimismo, en el caso del arbitraje, el MTPS tampoco tiene necesariamente que constituirse como árbitro. Una modificación que ha tenido un impacto importante es que el árbitro no puede modificar las propuestas de las partes sino que tiene que elegir entre una de las dos. Esto ha llevado a que se eviten exigencias extremas por ambas partes y a que empleadores y sindicatos lleguen a un mayor número de acuerdos por negociación directa (Varillas, 1998).

Uno de los cambios más importantes fue el traslado del ámbito de negociación del nivel sectorial al nivel de la firma. Se estableció que la negociación podía llevarse a cabo en el nivel de gremio, actividad o empresa y que, a falta de acuerdo, el mismo tendría lugar en el nivel de empresa. Además, se estableció la caducidad de la negociación colectiva. Así, los acuerdos logrados tienen la duración de un año, y pueden ser renovados o modificados cada año, lo que permite que las relaciones entre los trabajadores y el empleador se ajusten a la situación corriente de la empresa. El MTPS limitó su rol al requerirse únicamente el registro del convenio colectivo. Así, al facilitarse la generación de sindicatos en el nivel de empresa y reducirse las posibilidades de formar sindicatos en el nivel de ocupaciones o sectores, se redujo la capacidad de los sindicatos de influir

de manera política y se focalizó su capacidad de negociación en los temas estrictamente laborales.

Finalmente, en lo que se refiere a la huelga, el D.L. 25593 regula por primera vez este derecho. Quizás el aspecto más destacable sobre este tema sea la democratización de la declaración de huelga, ya que para poder ser llevada a cabo se requiere el acuerdo de más de la mitad de los trabajadores a través de una votación universal, individual, directa y secreta. Otro punto central fue la determinación de que los días no trabajados constituirían días no pagados. Esto limitó la capacidad de los sindicatos para lograr apoyo y tuvo un impacto importante sobre la reducción clara en el número de huelgas observadas durante los noventa.

1.5 Reformas al sistema de pensiones

Otro factor que afecta las tendencias de los costos laborales considerablemente es la creación en 1993 del Sistema Privado de Pensiones (SPP) como alternativa al sistema público *pay-as-you-go*, que constituía el Instituto Peruano de Seguridad Social (D.L. 25897). En el sistema privado, las contribuciones se acumulan en cuentas individuales que son manejadas por empresas privadas constituidas como Administradoras de Fondo de Pensiones (AFPs). El aporte al IPSS ascendió a 9% (6% el empleador, 3% el trabajador) hasta 1995, año en el que se incrementó a 11% (a cargo del trabajador, solamente). Por otro lado, el aporte obligatorio de un afiliado a una AFP por este concepto ascendió a 10%; en 1995 disminuyó a 8%. Por otro lado, un afiliado a una AFP debía pagar contribuciones adicionales como el aporte por Solidaridad al IPSS de 1% (eliminado en 1995), Aporte por Invalidez, Sobrevivencia y Gastos de Sepelio, y las Comisiones por Servicio (fija y porcentual). Todo esto hizo que, entre 1993 y 1995, la afiliación a una AFP sea marcadamente más costosa que la afiliación al IPSS. Los cambios realizados con la Ley 26504 de 1995 eliminaron este costo adicional excesivo para los afiliados a una AFP. El Cuadro No. 1 muestra cómo se ha incrementado el número de afiliados y el valor del fondo del Sistema Privado de Pensiones. Dado que los costos de la afiliación a una AFP los asume el trabajador en su totalidad, el incremento de la participación del sistema privado sobre el público constituye una fuente importante para reducir los costos no salariales asumidos por el empleador.

Cuadro No. 1**PERÚ: NÚMERO DE AFILIADOS Y VALOR DEL FONDO DEL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES**

	Afiliados	Fondo	
		(miles de soles)	% del PBI
1993	624,898	61,699	0.04%
1994	961,234	566,750	0.30%
1995	1,130,401	1,347,723	0.60%
1996	1,550,639	2,467,916	0.98%
1997	1,742,552	4,108,405	1.43%

Fuente: SAFP.

1.6 Participación en las utilidades

La participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas proviene de la Comunidad Laboral establecida en los setenta. En este esquema, parte de las remuneraciones de los trabajadores eran pagadas en la forma de acciones, en un esquema orientado a incrementar la participación de los trabajadores en la propiedad y la administración de la empresa. Las reformas establecieron que la participación en las utilidades no se daba a través de la comunidad laboral sino que se limitaba a complementar las remuneraciones de los trabajadores. Los porcentajes de participación en las utilidades están fijados en 105 en la industria manufacturera, telecomunicaciones y pesca, 8% en minería y 5% en el resto de sectores. En 1997, la legislación se volvió a modificar y se estableció una cota superior de 18 remuneraciones mensuales al monto que puede recibir cada trabajador como utilidades. El remanente no lo mantiene la empresa, sino que es transferido a un Fondo Nacional de Capacitación y Empleo. En la práctica, esta cota no ha sido limitativa, y únicamente en una empresa minera se han generado remanentes.

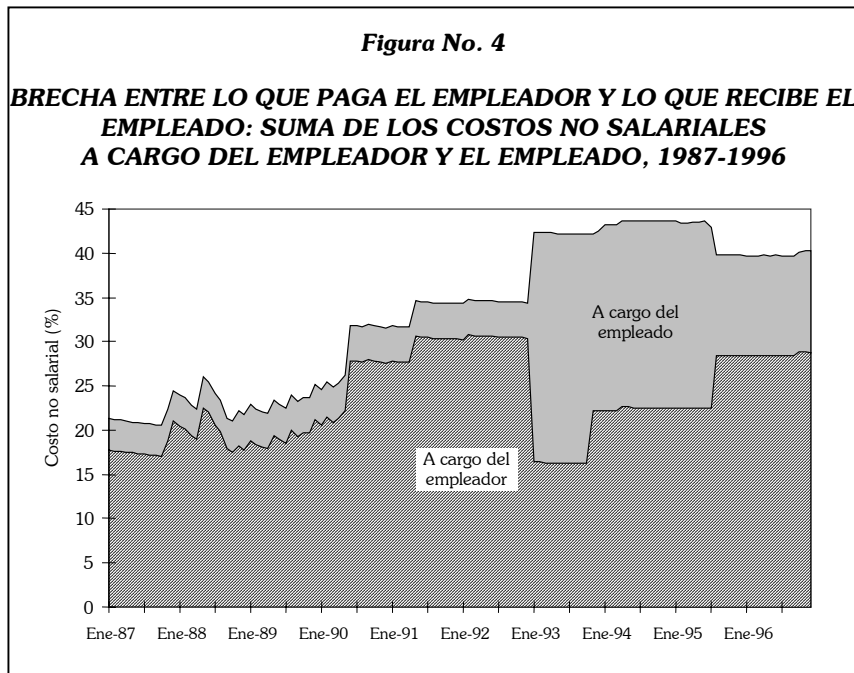
El reparto de utilidades es una práctica común en América Latina, pero no existe evidencia de que este esquema genere mejoras en la productividad. Desde el punto de vista de las empresas, el esquema puede ser visto como un simple impuesto, que es transferido a los trabajadores. Sin embargo, también puede ser utilizado como un esquema alternativo de compensación, en el cual se reduce el salario base de los trabajadores y se paga parte de la remuneración de acuerdo con los resultados. No obstante, para que

esto pueda ser utilizado eficientemente, las empresas deberían tener la flexibilidad para diferenciar los premios por desempeño de acuerdo con el tipo de trabajador y las especificidades de la empresa. En este sentido, la participación en las utilidades puede constituirse como un esquema de incentivos que incrementa la productividad, aunque difícilmente lo hará si es un sistema impuesto.

2. Costos no salariales

Los costos no salariales están constituidos por los impuestos a las planillas e introducen una brecha entre lo que el trabajador recibe y lo que el empleador paga. Se incluye en este concepto a todos aquellos rubros que son desembolsados por alguna de las partes, ya sea el trabajador o el empleador, como consecuencia del vínculo laboral, y que no se constituyen de manera directa e inmediata como parte de la remuneración del trabajador. Así, hacia 1998, la aportación al seguro de salud, el depósito semestral por concepto de Compensación por Tiempo de Servicios y el FONAVI –un típico impuesto a la planilla- eran pagados por el empleador, mientras que las contribuciones al sistema de pensiones –público o privado- eran pagadas por el trabajador. Existen rubros específicos que en algunos estudios han sido considerados como parte del costo no salarial (Tokman y Martínez, 1999), como son las vacaciones y las remuneraciones extraordinarias –gratificaciones por Navidad y Fiestas Patrias-. Si bien éstos son costos adicionales para el empleador, no forman parte de la brecha pues el empleado los recibe directamente. La Figura No. 4 muestra la evolución de los costos no salariales asumidos por el empleador y el empleado; el área total es la brecha entre lo que paga el empleador y lo que recibe el empleado, que va a parar a manos del gobierno⁴.

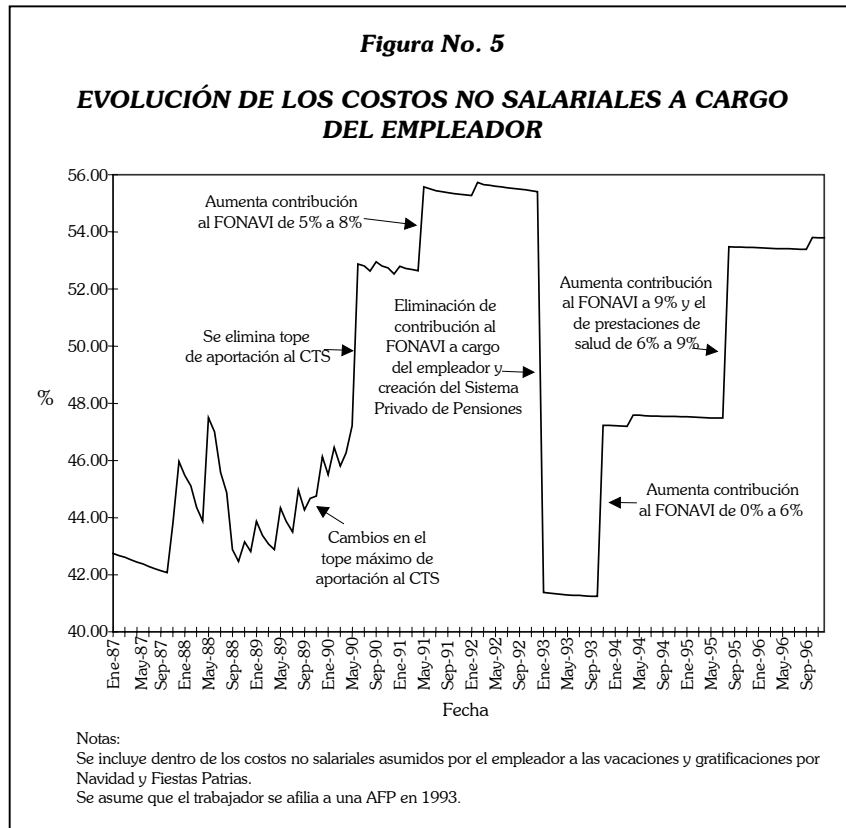
4. Para realizar el cálculo que se aprecia en la Figura No. 4 se simuló el caso de un empleado que percibía un sueldo real constante a lo largo del período de análisis. Es importante notar que, si se tratara de un trabajador obrero, el costo no salarial sería algo superior, ya que en estos casos el empleador debe aportar una contribución al SENATI y cubrir un seguro contra accidentes de trabajo para el trabajador. Por otro lado, también es importante recalcar que se está asumiendo que a partir de 1993 el trabajador pasa del IPSS al Sistema Privado de Pensiones.



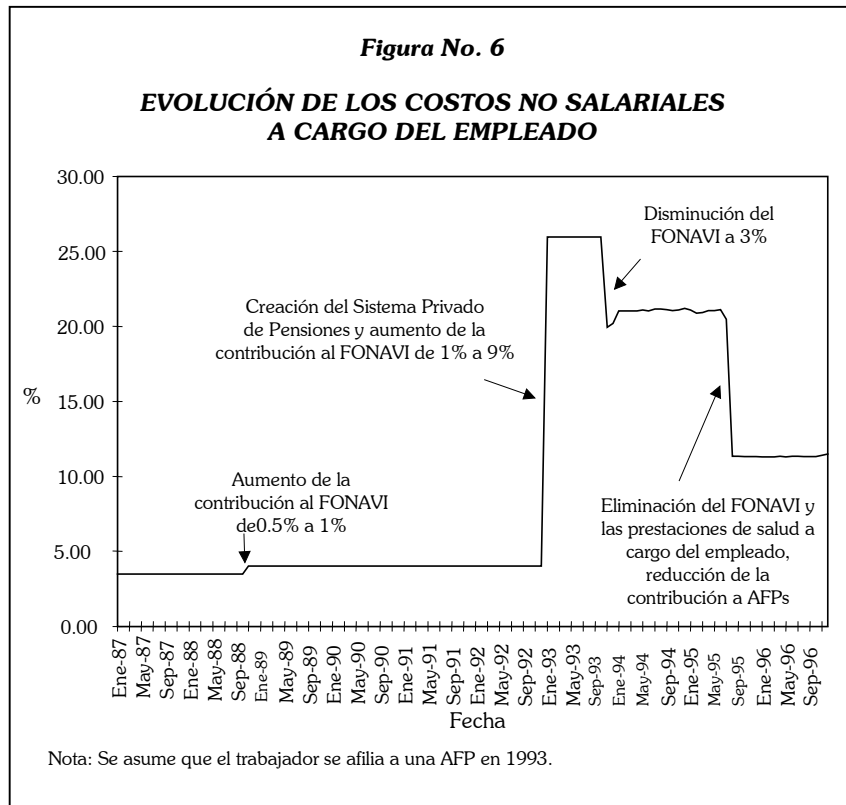
Las fluctuaciones iniciales en los costos no salariales responden principalmente a un incremento en el peso de las aportaciones por CTS (ver Figura No. 5). Este incremento se debió básicamente a la subida continua del Sueldo Mínimo Vital (SMV) por encima del nivel de inflación (lo que elevó la remuneración computable efectiva) durante el período comprendido entre enero de 1987 y junio de 1990, mes en el que se eliminó el tope máximo. Por otro lado, y como se mencionó anteriormente, a partir de 1991 el empleador se vio obligado a depositar el monto por CTS en una institución financiera. Antes de esa fecha, el empleador estaba facultado a mantener una provisión financiera en el balance general de la empresa. Para elaborar el cálculo de los costos no salariales se ha asumido que siempre se realizaba la provisión. En la práctica, antes de 1991, los costos no salariales por concepto de CTS deberían haber sido menores.

A partir de junio de 1990, y tal como se aprecia en la Figura No. 5 y No. 6, la contribución al FONAVI determina los cambios en los costos no salariales, a través de los constantes cambios que sufrió luego de esta fecha. En mayo de 1991 se dispuso un aumento de 5% a 8% en la contribución a

cargo del empleador, y se mantuvo un 1% que debía ser pagado por el trabajador. En noviembre de ese mismo año se redujo la contribución del trabajador a 3% y se elevó la del empleador a 6%, con lo que se eliminaron los tope máximos y mínimos. El Decreto Legislativo 853 estableció finalmente que, a partir del enero de 1997, la tasa nominal de la contribución se reducía del 9% al 7%, pero simultáneamente se incrementó la base del cálculo de la aportación, al incluir en la misma las gratificaciones de Fiestas Patrias y Navidad.



En lo que refiere a las prestaciones al IPSS por concepto de seguro de salud, si bien el monto total de la aportación se mantuvo en 9% a lo largo del período, experimentó un cambio importante en su composición. Hasta agosto de 1995, el empleador pagaba 6% y el trabajador 3%. A partir de esa fecha, el total de la aportación fue pagada el empleador.



Otros costos no salariales para el empleador como las gratificaciones y las vacaciones se mantuvieron constantes a lo largo del período de análisis. Como ya se mencionó anteriormente, éstas no han sido incluidas en el gráfico de los costos no salariales totales debido a que, si bien representan un costo para el empleador (pagar 14 remuneraciones mensuales al año mientras que el trabajador trabaja sólo 11 meses), claramente no forman parte de la brecha entre lo que el empleador paga y el trabajador recibe en neto, ya que el trabajador recibe directamente dichos beneficios como parte de la remuneración⁵.

5. En ese sentido, el argumento que se utiliza en la discusión pública según el cual se considera a las vacaciones como “sobrecostos” (nombre que probablemente alude a que es una suerte de impuesto o un mecanismo que reduce la competitividad de las empresas)

Al crear una brecha entre lo que paga el empleador y lo que recibe el trabajador, la existencia de costos no salariales, en una economía con niveles bajos de productividad, genera incentivos en ambas partes para intentar eludir pagar esos costos. Presuntamente, en la medida que existen costos por no pagar los impuestos que crean esa brecha –multas, cancelaciones de licencias, etc.-, las empresas optan por pagar. Por otro lado, al menos parte de esos costos no salariales –pensiones y seguro de salud- son percibidos por los trabajadores como pagos por beneficios que tienen una valoración positiva, por lo que estarían dispuestos a pagar.

Pero, frente a niveles bajos de productividad, las empresas no generan los excedentes necesarios para poder pagar esos impuestos y continuar siendo competitivos, y estarían dispuestas a no pagar aun cuando existan costos por no hacerlo. Por el lado de los trabajadores, aun cuando ellos valoraran esos servicios, si su productividad es baja, no generarían los ingresos suficientes como para pagar estos servicios. Así, estos servicios se transforman en bienes de lujo que están fuera de su alcance. La imposición gubernamental de que esos costos no salariales deben ser pagados –lo que equivale a decir que los servicios de seguro de salud deben de ser comprados- no se puede cumplir si la productividad de los trabajadores en una ocupación determinada o en una empresa con poco capital no alcanza para pagarlos. En ese sentido, existen trabajadores en ciertas ocupaciones y muchas empresas –usualmente pequeñas- que no pueden formalizarse porque hacerlo implica pagar ciertos impuestos –o comprar ciertos bienes- que están fuera de su alcance.

De otro lado, cuando los costos no salariales se incrementan, empresas que en algún momento podían pagar esos costos y ser formales, pueden dejar de hacerlo y empezar a operar en la informalidad. A lo largo del período de análisis se han observado aumentos en los costos no salariales como consecuencia de incrementos en el FONAVI, que estarían teniendo un efecto negativo sobre la formalización. En este sentido, analizar la evolución del sector informal basándose en el cumplimiento de las regulaciones vigentes

no tiene mucho fundamento. Las gratificaciones son simplemente una parte de la remuneración que se otorga en meses específicos del año (julio y diciembre). Pueden haber constituido una suerte de impuesto, o haber generado una divergencia entre lo que el empresario está dispuesto a pagar y la productividad del trabajador en el momento en que fueron establecidos (si esto se dio de manera no anticipada). Sin embargo, una vez conocida su existencia, son parte de la remuneración pues el empleador simplemente debe ajustar el salario mensual. El efecto real que sí podría tener sobre los costos de una empresa se da en tanto genera problemas temporales de liquidez.

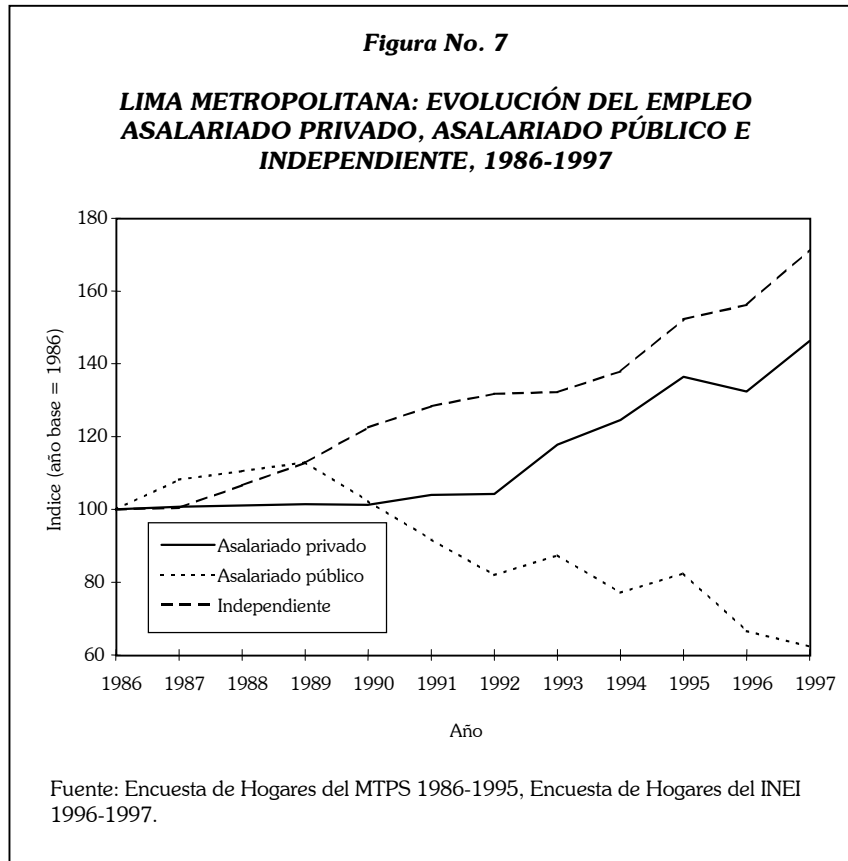
de alguna manera refleja la evolución de la productividad de las empresas. En la medida que ésta se incrementa, y que el crecimiento económico aumenta el beneficio de formalizarse, más trabajadores y empresas tenderán a operar legalmente. Existe evidencia de que la participación del empleo informal en el empleo total es procíclica (Saavedra, 1998). A más empresas les es rentable operar formalmente si el volumen de operaciones es mayor. En este sentido, a partir de 1993, luego del *shock* estabilizador, y cuando la economía empezó a crecer, la informalidad tendió a reducirse ligeramente, y es posible que esta reducción hubiera sido más marcada si los costos laborales no salariales no se hubieran incrementado.

3. Mecanismos de ajuste del mercado de trabajo

Entre 1985 y 1992, las fluctuaciones económicas fueron muy drásticas, a pesar de lo cual se observó un crecimiento leve del empleo, por debajo del crecimiento de la población en edad de trabajar. El mecanismo de ajuste a la reducción de la demanda de empleo en el período más grave de la crisis fue una disminución en la participación en la fuerza de trabajo y una drástica contracción en los salarios reales. Durante la segunda mitad de los ochenta, el empleo en Lima Metropolitana aumentó debido al crecimiento del empleo independiente y del empleo público, mientras que el asalariamiento privado estuvo casi estancado. Las empresas, sean formales o informales, no aumentaron su demanda de empleo. A partir de 1992, la figura se revirtió, y luego del inicio de las reformas estructurales el empleo creció, inclusive a tasas mayores que las del crecimiento en la población en edad de trabajar. En ese período, el ajuste a la mayor demanda de mano de obra, como consecuencia del crecimiento económico, fue a través de un mayor nivel de empleo, mientras que el crecimiento de los ingresos reales fue muy débil. Todo el crecimiento del empleo se generó en el sector privado. El empleo público disminuyó en niveles absolutos, a una tasa de -6% promedio anual para el período 1991-1997, con lo cual se redujo su participación en el empleo total, de un máximo de 17% en 1987 a 7% en 1997 en Lima Metropolitana. De otro lado, en las zonas urbanas del Perú, la evolución fue similar y la participación del empleo público en el empleo total se redujo de 16% en 1991 a 11% en 1997. A pesar de esto, el empleo total creció en ese período, lo cual muestra que el crecimiento del empleo privado, que se dio a una tasa de 5% anual, permitió compensar la caída observada en el sector público.

Notas:

1. Se otorga a partir del 04.12.89 a aquellos trabajadores que tengan a su cargo a un hijo menor de 18 años (o hasta los 24 años si éste realiza estudios superiores). A partir del 01.08.90 se cambió el IML por la RMV.
2. En agosto de 1990 se concedió esta compensación por un monto igual a la remuneración de julio, con un tope mínimo de I/. 8,000,000 y un tope máximo de I/. 75,000,000.
3. Se establece como tope de la compensación 10 Sueldos Mínimos Vitales de la provincia de Lima. A partir del 03.06.90 se utiliza el último sueldo incluyendo bonificaciones. A partir del 01.01.91 el empleador debe depositar el CTS en una institución autorizada en los meses de mayo y noviembre, tomando en cuenta las remuneraciones de abril y octubre, respectivamente.
4. La remuneración máxima afecta asciende a 8 UITs. La remuneración mínima afecta es de 0.3 de 1 UIT. A partir del 01.02.92 se utiliza la URT en vez de la UIT como base. A partir del 01.01.93 se vuelve a utilizar la UIT como base de referencia.
5. Modificación a partir del 01.11.88.
6. A partir del 01.05.91 se incrementa la contribución del empleador a 8%.
7. A partir del 01.01.93 se elimina la contribución al FONAVI del empleador y se eleva la contribución del empleado a 9%. A partir del 02.11.93 se reduce la contribución del empleado a 3% y la del empleador se eleva a 6% y se eliminan los topes.
8. A partir del 01.08.95.
9. A partir del 14.12.89 se legisla el derecho a la percepción de gratificaciones, aunque esto ya era práctica común por parte de casi todos los empleadores.
10. A partir del 12.12.91.
11. A partir del 28.07.95. En octubre de 1996 se cambió la indemnización a media remuneración, pero el 01.11.96 se volvió a la indemnización de una remuneración. Al día siguiente de publicada esta última norma se publicó una Fe de Erratas en donde se estableció que la indemnización ascendería a una remuneración y media.
12. El tope mínimo asegurable asciende a un Ingreso Mínimo Legal, y el máximo a 10 ingresos mínimos. A partir del 14.01.88, el tope máximo se elevó a 20 IMLs para el empleador, y se eliminó este tope para el trabajador. A partir del 01.08.90 se reemplaza el IML por la RMV. A partir del 29.10.90 se elimina el tope máximo para el empleador.
13. El porcentaje indicado es la tasa efectiva e incluye la prima y el IGV (18%). Se obtiene de hallar el promedio simple de las tasas ofrecidas por las diferentes AFP.
14. Se obtiene hallando el promedio simple de las comisiones de todas las AFP.
15. El tope máximo asegurable ascendía a 10 IMLs, y el mínimo a la remuneración total del trabajador. A partir del 14.01.88 el tope máximo también se establece en la remuneración total del trabajador.
16. Se aplica sólo sobre la planilla de obreros y la tasa es fijada por el IPSS según el riesgo de la actividad. Se ha utilizado una tasa de 2%, aunque este valor puede fluctuar entre 1% y 12.2%.
17. Sólo para empresas en el sector de Industrias Manufactureras. Se incluye en el cálculo todas las remuneraciones que recibe el trabajador (incluyendo gratificaciones).
18. Se establece que la aportación va ir disminuyendo anualmente en 0.25% hasta llegar a 0.75% en 1997.
19. Sólo para la madre o la persona encargada del niño, desde su nacimiento hasta que cumpla los 8 meses de edad.
20. A partir del 19.12.89 se cambió la base de SMV por IML. A partir del 01.08.90 se cambió el IML por la Remuneración Mínima Vital.



El Cuadro No. 3 muestra la fuerte contracción de los ingresos reales entre 1985 y 1991 como respuesta a la caída de la demanda de trabajo. Dicha reducción de los ingresos fue lo que permitió que la caída del empleo fuera menos drástica durante esa etapa. El leve incremento de los ingresos entre 1991 y 1997 se debe a que la mayor parte del crecimiento económico se tradujo en un incremento del empleo, y no en mayores sueldos y salarios. Así, se puede observar hacia 1997 que los ingresos no logran recuperar el nivel que mostraban a mediados de la década de los ochenta.

Cuadro No. 3

PERÚ URBANO*: VARIACIÓN PROMEDIO ANUAL DEL INGRESO MENSUAL REAL DE LOS TRABAJADORES A TIEMPO COMPLETO*** 1985, 1991, 1994 Y 1997**

	1986-1991	1991-1997	1985-1997
Lima			
Mujer	-4.6%	6.2%	0.6%
Hombre	-7.3%	6.9%	-0.5%
Total	-7.1%	6.8%	-0.4%
Otras áreas urbanas			
Mujer	-4.7%	0.8%	-2.0%
Hombre	-2.0%	-1.6%	-1.8%
Total	-2.6%	-1.2%	-1.9%
Perú urbano			
Mujer	-4.6%	3.6%	-0.6%
Hombre	-5.1%	2.9%	-1.2%
Total	-5.2%	3.1%	-1.2%

* Sin selva.

** Deflactado con el IPC geométrico (Escobal y Castillo, 1994).

*** 30 horas o más a la semana

El crecimiento del empleo, liderado por el sector privado, no implicó una modificación importante en la estructura ocupacional. En las zonas urbanas, la participación del empleo independiente, que alcanza a casi la mitad del empleo total, creció ligeramente durante los años noventa, como se observa en el Cuadro No. 4, aunque no hay una tendencia clara entre 1985 y 1997.

Cuadro No. 4

PERÚ: ESTRUCTURA DE LA PEA OCUPADA URBANA SEGÚN CATEGORÍA DE OCUPACIÓN, 1985-1997

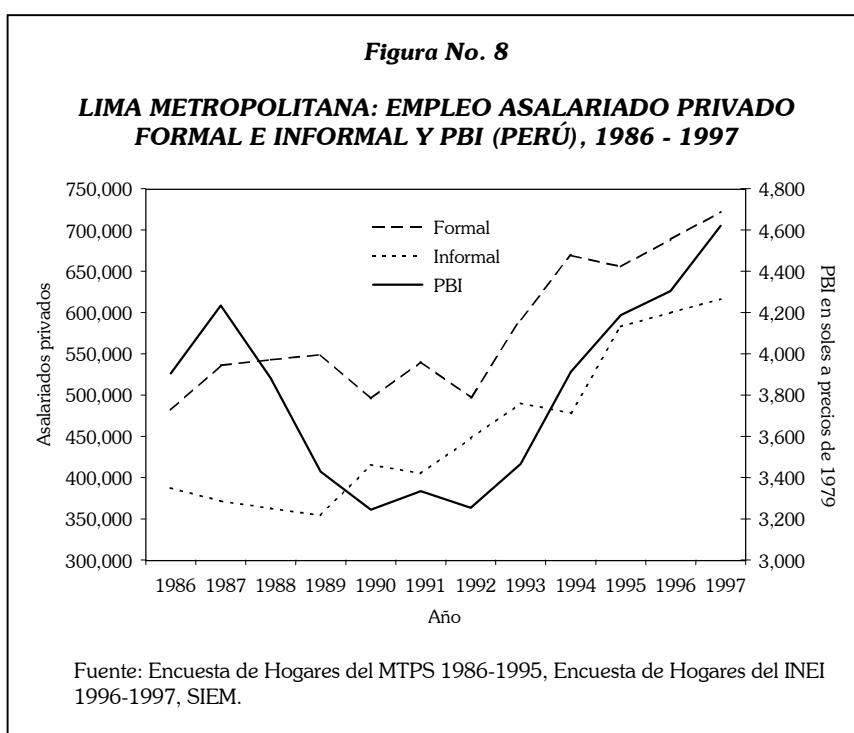
	1985	1991	1994	1997
Asalariado privado	28.3	34.3	34.3	35.7
Asalariado público	12.5	16.4	13.1	10.7
Independiente o TFNR	52.5	47.5	49.8	51.0
Trabajador del hogar	2.4	1.6	1.3	1.5
Otro	4.2	0.3	1.6	1.1
Total	100.00	100.00	100.00	100.00

1. La Encuesta de este año sólo incluye a la costa urbana, la sierra urbana y la sierra rural.

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida 1985, 1991, 1994 y 1997.

3.1 Sector informal, percepción de beneficios sociales y sindicalización

En la Figura No. 8 se observa la evolución del empleo asalariado y del PBI. Al interior del asalariamiento privado se encuentra que, mientras el asalariamiento privado informal crece de una manera más o menos vegetativa, el formal responde de una manera clara al ciclo económico. No obstante, esta respuesta es nítida a partir de 1993; entre 1986 y 1991, el empleo asalariado privado formal cayó sólo ligeramente a pesar de la fuerte contracción del producto. Esto pudo deberse en parte a la existencia de elevados costos de despido que dificultaban el ajuste de la demanda de empleo a los niveles deseados por las empresas. Así, esto es consistente con una reducida elasticidad a la baja del empleo en momentos de caída de la demanda. El ajuste, sin embargo, se dio en la forma de salarios, si bien los empleados permanentes lograron mantener su empleo, sus salarios reales se redujeron en casi 50% en ese período.

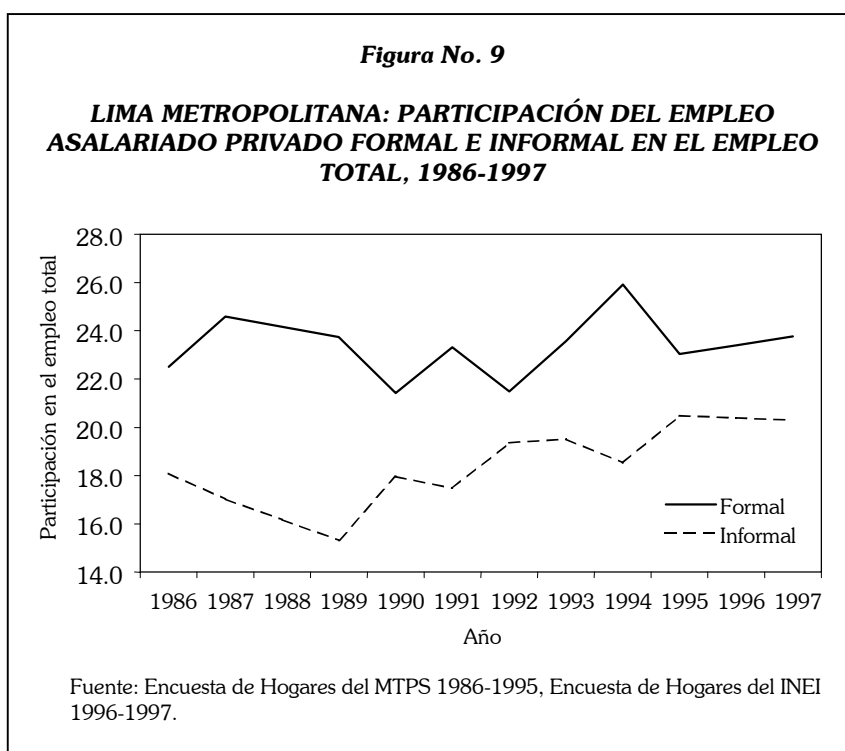


A partir de 1991, en cambio, la elasticidad empleo-producto se incrementó sustancialmente, y el empleo asalariado, tanto formal como informal, creció con el aumento de la producción. Nótese que en 1991 se inició el proceso de apertura económica, que potencialmente podía haber tenido efectos negativos importantes sobre el empleo. En el nivel agregado al menos, no existe una caída del empleo formal a partir de ese año, aun cuando ciertas ramas del sector manufacturero sí se vieron seriamente afectadas por la competencia inducida por la apertura económica. Por otro lado, 1991 fue el año en que se iniciaron las reformas laborales, en particular, se eliminó la estabilidad laboral para los trabajadores nuevos y se redujo el monto de las indemnizaciones. Esta disminución en los costos de despido podría estar detrás de este incremento en la elasticidad producto empleo. Pero, además de la reducción de los costos de despido, hubo dos cambios con efectos contrapuestos sobre la evolución del asalariamiento formal. Por un lado, se facilitó la utilización de los contratos temporales, hecho que como veremos explica parte importante del crecimiento del empleo asalariado privado formal. Pero, por otro lado, hacia 1991, se incrementó el costo no salarial efectivo, lo cual tuvo un efecto negativo sobre la demanda de empleo, como se verá posteriormente.

Sin embargo, si hasta el inicio de las reformas laborales el empleo asalariado privado formal tenía un grado de ajuste bastante pobre a las necesidades de producción, ¿cuáles fueron entonces los otros mecanismos de ajuste del empleo? En contextos en los que existen costos de despido –cuyo caso extremo es la estabilidad laboral– y costos laborales no salariales elevados, las empresas idean distintos mecanismos para eludir estos pagos, flexibilizar de facto la contratación de mano de obra y reducir el precio de la misma. Así, en tanto estos beneficios están desfasados de los niveles de productividad, se generan oportunidades para transacciones informales en el mercado de trabajo que son convenientes para ambas partes. El sector informal –definido como aquel constituido por trabajadores y empresas que no cumplen con las regulaciones establecidas– ha sido el principal mecanismo de ajuste del mercado de trabajo durante los últimos veinte años. Hacia mediados de los noventa comprendía a más del 50% del empleo urbano en Lima Metropolitana.

El empleo asalariado privado formal, como porcentaje del empleo total, se ha mantenido estancado en todo el período de análisis, a diferencia del empleo asalariado privado informal, que ha crecido ligeramente con respecto al promedio observado en los ochenta (ver Figura No. 9). En este sentido, llama la atención que la reducción en los costos de despido no haya provocado un aumento en la participación del empleo asalariado privado

formal y una reducción de la participación del empleo asalariado privado informal. Esto se debe, en parte, a que no se ha observado una tendencia decreciente en los costos no salariales, sino que más bien éstos se han incrementado después de las reformas, como se vio líneas arriba.



Aparte de la elevada proporción del empleo informal, la evidencia encontrada a partir de encuestas de hogares muestra además que éste es un fenómeno que se observa en empresas de todo tamaño. Más aún, se advierte que, durante el periodo más agudo de crisis económica (1989-1992), una proporción importante del empleo informal se encontraba en empresas grandes. Sin embargo, dado que para las empresas más grandes es más difícil y arriesgado contratar personal en planilla negra (o pagar parte del salario de un trabajador bajo la mesa), la proporción de informa-

lidad es mucho menor en este segmento de empresas, con un máximo de 20% del empleo, como se observa en el Cuadro No. 5⁶. Dado que es costoso utilizar la informalidad como mecanismo de ajuste, la inflexibilidad laboral y los costos laborales no salariales generaron más bien una reducción en el nivel y participación del empleo en empresas de gran tamaño (Saavedra, 1996). Dado que las empresas medianas y pequeñas corren un menor riesgo de ser detectadas, éstas se convertían en algo muy cercano a un sector “no-protegido”, como lo indica la alta incidencia de informalidad en estas empresas y, por lo tanto, puede ser uno de los factores detrás del aumento en su participación en el empleo. Como se puede apreciar, a partir de 1993, la tendencia decreciente en la participación del empleo en empresas grandes se detuvo, y desde entonces, se observa una ligera recuperación.

De otra parte, es interesante analizar si han habido cambios en la informalidad más acentuados en grupos específicos de trabajadores. Una primera aproximación se observa en el Cuadro No. 5. El porcentaje de informales, es decir, aquellos que reciben algún beneficio social o tienen algún tipo de contrato⁷, se ha elevado claramente entre los trabajadores de mayor edad. Así, a la evidencia existente de menores oportunidades de empleo para estos trabajadores, se sumaría el hecho de que los empleos que han obtenido como asalariados son crecientemente informales⁸. En cambio, la formalidad habría aumentado entre los trabajadores jóvenes, principalmente como consecuencia del uso de contratos temporales y otras modalidades no permanentes. Por otro lado, la percepción de beneficios sociales, si bien habría aumentado entre los trabajadores de empresas grandes, no lo habría hecho entre los trabajadores de empresas medianas y pequeñas. Debe notarse que la percepción de beneficios sociales se ha desvinculado de la pertenencia a sindicatos. Como se observa en el Cuadro No. 6, la densidad sindical dentro del asalariamiento privado se ha reducido de manera dramática: de 11% a 4% de los asalariados privados totales. Como porcentaje de los asalariados privados formales, ésta se ha

6. De los Heros y Kritz (1992) mencionan que el 25% de los trabajadores en empresas entre 100 y 500 trabajadores estaba contratado ilegalmente.

7. Nótese que todos los contratos, incluso los contratos de aprendizaje, las prácticas y los de formación laboral juvenil, cuentan con un seguro médico. Entre los independientes, en cambio, son la minoría los que cuentan con beneficios sociales, ya que estos servicios deben de ser adquiridos directamente por ellos.

8 Los trabajadores de mayor edad, en particular hombres, fueron el grupo demográfico con menor crecimiento del empleo durante los noventa (Saavedra, 1998).

reducido de 20% a 12%. Sólo en el sector público, cuya participación del empleo se ha reducido, se encuentra que todavía un 15% del empleo sigue siendo sindicalizado.

Cuadro No. 5

**LIMA METROPOLITANA: PORCENTAJE DE INFORMALIDAD
DE LOS TRABAJADORES ASALARIADOS PRIVADOS
SEGÚN CARACTERÍSTICAS, 1986-1997**

	1986-1991	1992-1994	1995-1997
Sexo			
Hombres	40.9	44.3	45.4
Mujeres	46.7	42.5	43.9
Edad			
14 a 18 años	88.3	82.4	79.0
19 a 34 años	49.8	50.5	50.0
35 a 49 años	24.2	28.1	32.0
50 años o más	20.9	21.4	22.0
Tamaño de la empresa			
2 a 49 trabajadores	57.0	56.2	59.5
50 a 99 trabajadores	27.8	27.4	25.8
100 trabajadores o más	19.5	19.1	15.3
Asalariados privados	42.6	43.8	44.9

Fuente: Encuesta de Hogares del MTPS 1986-1995, Encuesta de Hogares del INEI 1997.

Cuadro No. 6

**LIMA METROPOLITANA: PORCENTAJE DE AFILIACIÓN SINDICAL
DE LOS TRABAJADORES ASALARIADOS PRIVADOS, 1989-1997**

	1989-1991	1992-1994	1995-1997
Asalariados formales privados	19.6	12.1	6.5
Asalariados privados	11.3	6.8	3.6

Fuente: Encuesta de Hogares del MTPS 1989-1995, Encuesta de Hogares del INEI 1997

Otra salida usual generada por la presencia de altos costos de despedido en el Perú ha sido presionar por la creación de mecanismos alternativos de contratación, en los que se pagaran menos costos laborales no salariales y en los que, fundamentalmente, se evitara la irreversibilidad de los costos de contratación. Uno de esos mecanismos ha sido la utilización de contratos temporales. Los otros han sido el uso continuo de los períodos de prueba, así como otros mecanismos más costosos como los cambios continuos de denominación social, el fraccionamiento de empresas, el uso de mecanismos de cese colectivo, etc.

3.2 Uso de contratos temporales

El Cuadro No. 7 permite analizar la evolución de varias categorías de empleo divididas según el tipo de contrato. Los contratos temporales, a pesar de ser administrativamente costosos y engorrosos, fueron utilizados durante los años ochenta debido a que eran una manera de eludir el otorgamiento de la estabilidad laboral. Sin embargo, la información disponible permite inferir que al menos un tercio de los mismos eran trabajadores que se encontraban en el período de prueba. Así, en los años ochenta, aproximadamente 10% de los asalariados privados y 18% de los asalariados privados formales eran temporales. A partir de 1992, y coincidiendo con la eliminación de la estabilidad laboral para los trabajadores nuevos y la reducción de trabas para la utilización de contratos modales, los trabajadores no permanentes pasaron a representar un 31% de los asalariados privados formales. Además, durante los años noventa, se incrementó el uso de empresas de *services* y cooperativas, practicantes y la contratación de trabajadores profesionales que brindan sus servicios como si fueran trabajadores independientes, como mecanismos de elusión. Otro mecanismo más costoso ha sido la reestructuración de empresas en firmas de menor tamaño, con menores probabilidades de ser detectadas. A partir de 1995, luego de que se eliminara totalmente la estabilidad laboral y se ampliaran las facilidades para utilizar contratos modales, este porcentaje se incrementó hasta llegar a 44%.

Analizando cifras absolutas, y dado que el empleo asalariado formal ha crecido, es claro que casi todo este crecimiento se ha dado a través de la utilización de contratos temporales. En cambio, las empresas utilizan mucho menos el período de prueba. Más bien, otras modalidades contractuales, tales como las prácticas preprofesionales y los contratos de formación laboral juvenil se utilizan crecientemente, pero sin haber llegado a constituir una proporción significativa del empleo asalariado formal.

Cuadro No. 7

LIMA METROPOLITANA: ASALARIADOS PRIVADOS SEGÚN FORMA DE CONTRATACIÓN, 1986 - 1997

Año	Permanente	Temporal				Sin contrato**	Total
		A plazo determinado	Período de prueba	Otros*	Total		
<i>Asalariados privados formales</i>							
1986	80.7	19.3	----	0.0	19.3	----	100.00
1987	82.1	17.7	----	0.1	17.9	----	100.00
1989	82.9	14.3	2.7	0.0	17.1	----	100.00
1990	80.8	19.2	----	0.0	19.2	----	100.00
1991	80.1	19.6	----	0.3	19.9	----	100.00
1992	68.6	30.0	1.4	0.0	31.4	----	100.00
1993	67.9	29.8	1.9	0.4	32.1	----	100.00
1994	64.8	33.3	1.9	0.0	35.2	----	100.00
1995	59.8	39.4	0.5	0.3	40.2	----	100.00
1997	56.0	39.9	1.6	2.5	44.0	----	100.00
<i>Asalariados privados totales</i>							
1996	44.7	10.7	----	0.0	10.7	44.6	100.00
1987	48.5	10.5	----	0.1	10.6	40.9	100.00
1989	50.4	8.7	1.7	0.0	10.4	39.2	100.00
1990	44.0	10.4	----	0.0	10.4	45.6	100.00
1991	45.8	11.2	----	0.2	11.4	42.8	100.00
1992	36.1	15.8	0.7	0.0	16.5	47.4	100.00
1993	37.1	16.3	1.1	0.2	17.6	45.3	100.00
1994	37.8	19.4	1.1	0.0	20.5	41.7	100.00
1995	31.6	20.8	0.3	0.2	21.3	47.1	100.00
1997	30.2	21.5	0.8	1.4	23.7	46.1	100.00

Fuente: Encuesta de Hogares del MTPS 1986-1995, Encuesta de Hogares del INEI 1996-1997.

En Saavedra y Maruyama (1998) se encontró que, durante los ochenta, las calificaciones (la experiencia y los años de educación) incrementaban la probabilidad de ser contratado como permanente. Posteriormente, ello dejó de ser significativo. Esto puede responder a las menores restricciones existentes para utilizar contratos temporales, que se habrían empezado a aplicar a todo tipo de trabajadores, independientemente de sus calificaciones. Desde que se facilitó su uso en 1991, los contratos temporales tendieron a sustituir a parte del empleo permanente, con lo cual se incrementó su participación dentro del empleo asalariado privado después de 1995, tal como se aprecia en el Cuadro No. 4. Por otro lado, datos del MTPS indican que durante 1995 se presentaron 378,645 contratos sujetos a modalidad, cifra que aumentó hacia 1996 y 1997 a más de 430,000

contratos al año⁹. Hasta 1991, la principal diferencia entre contratar a un trabajador por tiempo indefinido o a plazo determinado era que el primero adquiría estabilidad laboral al tercer mes. En 1991, al eliminarse la estabilidad para los trabajadores nuevos, la diferencia de contratar por estas dos modalidades se redujo al pago de una indemnización. Luego, con la eliminación absoluta de la estabilidad laboral en 1995, el incentivo por contratar trabajadores de forma temporal se redujo en gran medida. Más aún, teniendo en cuenta que para despedir a un trabajador temporal sin causa justificada es necesario pagarle todas las remuneraciones faltantes hasta la terminación de su contrato, se puede afirmar que en muchos casos el costo de despido de un trabajador temporal puede resultar más elevado que el de un trabajador permanente¹⁰.

A pesar de esto, el uso de contratos temporales se ha expandido de manera sostenida, de modo tal que, a partir de 1994, la mayor parte de los nuevos empleos asalariados formales creados bajo la forma de contrataciones temporales. Existen algunas posibles explicaciones al continuo uso de los contratos temporales como sustitutos del empleo permanente. En primer lugar, puede que algunas formas de empleo temporal, tales como convenios de prácticas preprofesionales, formación laboral juvenil, y contratos de aprendizaje, que sólo están afectos al pago del seguro médico¹¹, estén siendo utilizadas como una forma de eludir el pago de los cos-

9. Según la Encuesta de Opinión del INEI de agosto de 1998, los empresarios declararon que el 47% de las nuevas contrataciones son contratos temporales a plazo fijo; el 22%, contratos indefinidos; un 7%, contratos de prácticas preprofesionales o formación laboral juvenil; un 14%, contrataciones bajo la modalidad de proveedor de servicios; y 6% utilizan empresas de servicios o services. Nótese que las dos últimas modalidades, un quinto del total de la utilización de factor trabajo, son en realidad contrataciones de servicios de terceros (individuos y/o empresas) y nunca son parte de la planilla de la empresa.

10. Si, por ejemplo, el contrato de un trabajador es de 6 meses y la empresa lo quiere despedir al cuarto mes, debe pagarle 3 salarios de indemnización (equivalente a 1.5 salarios por cada mes no laborado). Si su contrato hubiera sido indefinido, la indemnización hubiera sido sólo 0.66 salarios mensuales (equivalente a 1.5 salarios por 4/12 de año de antigüedad en la empresa).

11. Al analizarse más detalladamente la composición de la categoría de contratados a plazo determinado se halló que algunos trabajadores independientes que prestaban servicios cobrando honorarios profesionales con RUC se encontraban registrados dentro de esta categoría. Estos trabajadores son más "baratos" para el empleador en términos de costos no salariales (sólo están afectos al pago de FONAVI), por lo que se consideró que podrían explicar parte del crecimiento del empleo temporal al ser utilizados como

tos no salariales. Sin embargo, los datos de las encuestas de hogares indican que en Lima Metropolitana el empleo asalariado privado dentro de estas categorías creció de 2,278 trabajadores en 1995 a 18,366 en 1997. Si bien el crecimiento porcentual de estos grupos es bastante elevado, su participación porcentual resulta minoritaria, por lo que no explica la mayor parte del crecimiento del empleo asalariado privado temporal.

Es posible que los empleadores utilicen la contratación temporal como una forma de reducir la afiliación sindical de sus trabajadores. Son muy pocos los trabajadores temporales que se encuentran afiliados a un sindicato, por lo que el aumento de la participación de estos trabajadores dentro del empleo asalariado privado debe haber contribuido a la reducción en la tasa de afiliación sindical. Aun cuando el marco legal otorga a los trabajadores temporales el derecho a la sindicalización, la prerrogativa del empleador de renovar un contrato temporal funge de elemento disuasivo para la afiliación. Chacaltana (1998) propone otra posible explicación del aumento en la participación de los trabajadores temporales, pues la relaciona con el menor poder de negociación que poseen estos trabajadores. Así, en el momento de renovar su contrato, el empleador puede traspasar al trabajador cualquier incremento en los costos no salariales a través de un menor salario. Este mecanismo cobra importancia en un contexto de baja inflación y de rigidez a la baja de los salarios nominales.

Detrás del uso de contratos temporales posiblemente exista un problema de expectativas y de desconfianza acerca de la dirección de los posibles cambios en la legislación laboral. Si bien el contrato permanente tiene, en muchas circunstancias, costos legales de despido menores, es posible que tenga costos esperados elevados. En primer lugar, el costo de despido de salario y medio por año de trabajo que rige actualmente es elevado per se, sobre todo si además existen los depósitos de Compensación por Tiempo de Servicios. Pero más importante aún es el hecho de que al contrato permanente se le imputa un costo esperado adicional determinado por la probabilidad de que la legislación laboral cambie y se haga menos flexible (en un caso extremo, que se otorgue estabilidad laboral a los trabajadores permanentes). ¿Cuál es el sustento para este temor respecto a posibles cambios en la legislación laboral? Es posible que este problema de expectativas se relacione con el aumento del costo de despi-

mecanismo de elusión de los costos no salariales. Sin embargo, se descartó esta posibilidad debido a que en la encuesta de 1997 sólo había 9,500 casos como éste (lo que representa el 3.3% de los trabajadores contratados a plazo determinado).

do que se dio en 1996, cuando a través de una fe de erratas se incrementó la indemnización a una remuneración y media por año trabajado, en un retroceso evidente en la reforma laboral. También es posible que, luego de varias décadas de haber tenido una de las legislaciones laborales más rígidas y complejas del continente, muchas empresas no hayan asimilado totalmente la nueva legislación.

Aunque no se cuenta con evidencia sistemática, parecería que la estrategia actual de muchas empresas es utilizar los contratos temporales para reducir al mínimo los costos de despido, a través de la suscripción de contratos temporales de muy corto plazo que se renuevan continuamente. Este uso enrevesado de contratos temporales para el personal que en la práctica es permanente tiene un potencial impacto negativo sobre la productividad del trabajador, ya que la excesiva rotación y la inexistencia de un compromiso tácito entre trabajador y empresa reduce las posibilidades de adquisición de habilidades y de entrenamiento en el trabajo.

3.3 Efectos sobre la demanda de trabajo

En Saavedra y Torero (1998) se realizaron estimaciones estáticas de demanda de empleo cuyos resultados permiten evaluar el impacto de corto plazo de cambios en el costo laboral total –incluyendo costos no salariales– sobre el empleo. En el Cuadro No. 8 se reproducen los resultados de dos especificaciones CES –con y sin efectos fijos sectoriales– realizadas con información para un panel de 10 sectores productivos observados bimestralmente entre 1986 y 1997. El costo laboral incluye los costos no salariales pagados por el empleador, y la elasticidad resultante es de -0.41 o de -0.13, dependiendo del modelo. Así, se encuentra que, aislando los efectos de las diferencias intrínsecas de cada sector, un incremento de 10% en el costo laboral llevaría a una reducción de 1.3% en la demanda de empleo formal. Tomando como ejemplo el impuesto del FONAVI, impuesto que en 1997 tenía una tasa de 9%, su eliminación implicaría un incremento de la demanda por empleo asalariado formal de 1.08% de una sola vez. Esta especificación simple no toma en cuenta, sin embargo, que este efecto puede tardar varios períodos. Por otro lado, es necesario tener presente que en el mercado laboral peruano una reducción del costo no salarial implicaría un aumento del empleo formal, y no necesariamente un incremento del empleo total. En el contexto peruano, en el caso de empresas que tienen pocos mecanismos de evasión de las regulaciones laborales, este cambio tendría en efecto un impacto positivo sobre el nivel de empleo. No obstante, para las empresas que, por ejemplo, debido a su tama-

no encuentran rentable arriesgarse a tener una planilla informal, la reducción del impuesto llevaría a que una parte de su planilla se formalice.

El potencial efecto negativo de los costos no salariales sobre la demanda de empleo es en muchos casos cuestionable. El seguro de salud, las pensiones o la compensación por tiempo de servicios son mecanismos de diversificación de riesgo y de ahorro forzoso. Los trabajadores y las empresas deben pagarlos con el fin de no cargar al resto de la sociedad o a generaciones futuras el pago de posibles enfermedades, el financiamiento de su vejez y sus períodos de desempleo. Lo crucial es lograr incrementar la productividad de los trabajadores y las empresas de modo que les sea posible operar competitivamente con esos costos no salariales. Otros costos no salariales que son simples impuestos, como el FONAVI, sí desincentivan la generación de empleo formal y no tienen justificación alguna, aparte de constituirse en una transferencia de recursos de un grupo de la sociedad –los trabajadores formales- a otros grupos determinados por el gobierno. De otro lado, la elasticidad empleo producto es de 0.627 ó 0.165, dependiendo del modelo. De esta manera, aislando el efecto de las diferencias intrínsecas de cada sector, un aumento de 10% en el PBI produciría un incremento de 1.7% en el empleo.

Cuadro No. 8

LIMA METROPOLITANA: ESTIMACIÓN DE DEMANDA POR EMPLEO FORMAL, 1986-1997

	Simple	Con efectos fijos
ln(salario bruto + costos no salariales)	-0.405** (0.137)	-0.131~ (0.084)
Ln(pbi)	0.627** (0.046)	0.165~ (0.089)

Nota: Las cifras entre paréntesis corresponden a los errores estándares.

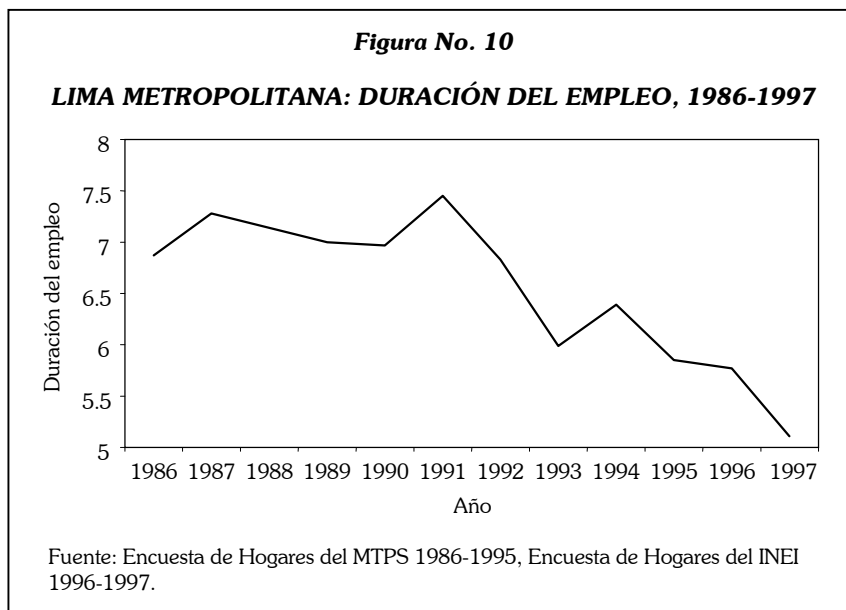
Significancia: ~ 90%, * 95%, ** 99%.

La muestra es un panel de 10 sectores con 52 observaciones.

3.4 La rotación y duración del empleo

Otro tema importante potencialmente ligado a los cambios en la legislación acerca de los costos de despido y los contratos temporales es el aumento en la rotación del empleo y la reducción en la duración media del empleo. Las Encuestas de Hogares del MTPS y el INEI no tienen la informa-

ción ideal para analizar esta variable, ya que no permiten medir duraciones completas, sino más bien duraciones truncadas a la derecha¹². Sin embargo, Lancaster (1990) probó que es posible asumir que, dada una función de densidad de duraciones completas para una muestra del *stock* de trabajadores, existe una función de densidad de duraciones truncadas relacionada. Más aún, es posible presumir que, para trabajadores con cierto tiempo en el mercado laboral, la función de densidad de la duración restante sea la misma que la de la duración truncada¹³. Esto será cierto para aquellos trabajadores que no estén comenzando o terminando sus carreras en el mercado laboral, y probablemente para el promedio de toda la población (Burgess y Rees, 1997). Teniendo en cuenta esto último, la Figura No. 10 muestra la duración (truncada) media de los empleos de 1986 a 1997. Tal como se puede apreciar, resulta evidente que la duración media del empleo se ha reducido consistentemente desde 1991.



12. Es decir, duraciones en las que se asume que la duración del episodio, en este caso, del episodio de empleo, culmina en el momento de la encuesta.

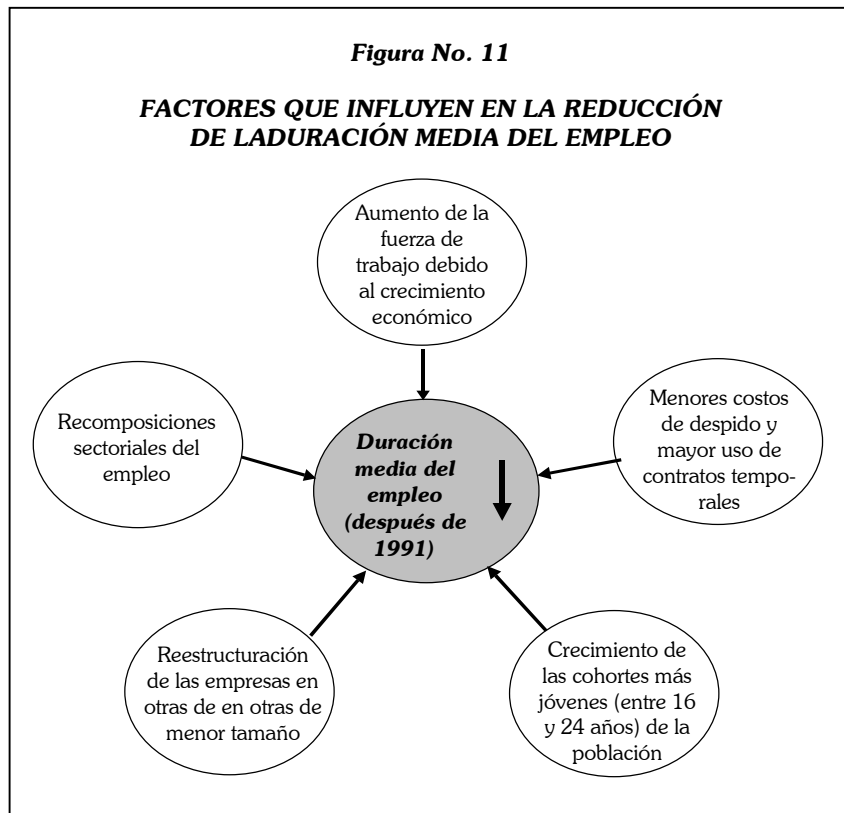
13. Por esto, en principio, el valor esperado de duraciones completas es el doble del valor esperado de las duraciones incompletas (truncadas). Éste es un caso especial en el que las duraciones completas se distribuyen exponencialmente.

Existen varios factores que pueden alterar la duración media y la rotación del empleo. En primer lugar, cambios legislativos como la reducción de los costos de despido o la introducción de contratos temporales reducen la duración media del empleo, ya que facilitan relaciones laborales de corto plazo. No obstante, el marco institucional no es el único elemento que puede influir en la duración del empleo, ya que también se ve afectada por los siguientes factores:

- **Ciclo económico.** En las etapas de crecimiento económico existe una mayor creación neta de empleos, y por lo tanto una mayor inserción de trabajadores en nuevos empleos, lo que reduce la duración media del empleo. De forma inversa, en etapas de recesión se crean menos nuevos empleos, lo que tiende a aumentar la duración media.
- **Crecimiento demográfico.** Un aumento en el tamaño de las cohortes más jóvenes (entre 16 y 24 años) provoca una reducción en la duración del empleo, no sólo porque son trabajadores que llevan poco tiempo en el mercado de trabajo, sino también porque los jóvenes suelen tener una alta rotación del empleo.
- **Recomposición sectorial del empleo.** Reasignaciones del empleo de un sector económico a otro reduce la duración media del empleo. Por otro lado, el crecimiento de sectores como el de Servicios, que en un sector de alta rotación, provoca también una disminución de la duración del empleo.
- **Reestructuración de las empresas en otras de menor tamaño.** La reestructuración de las empresas en otras de menor tamaño reduce la duración del empleo. El empleo en empresas grandes suele ser más estable que el empleo en empresas pequeñas.

Así, si bien la reducción de la duración del empleo mostrada en la Figura No. 10 se debe en parte a los cambios legislativos (reducción de los costos de despido y flexibilización en el uso de contratos temporales), parte de dicha caída se debe a estos otros factores. En primer lugar, hay que notar que, dado que el empleo total estuvo estancado entre 1988 y 1992, se redujo la creación de empleos nuevos; así, se contrajo el flujo de empleos de corta duración y la duración media de los empleos existentes tendió inclusive a aumentar, lo cual estaría explicando la evolución de la duración media observada hasta 1991. De manera opuesta, el aumento del empleo a partir de 1993 debido al crecimiento económico implicó la inserción de trabajadores en nuevos empleos, lo cual redujo la duración media. A esto se debe de añadir el hecho que, como consecuencia de la liberalización

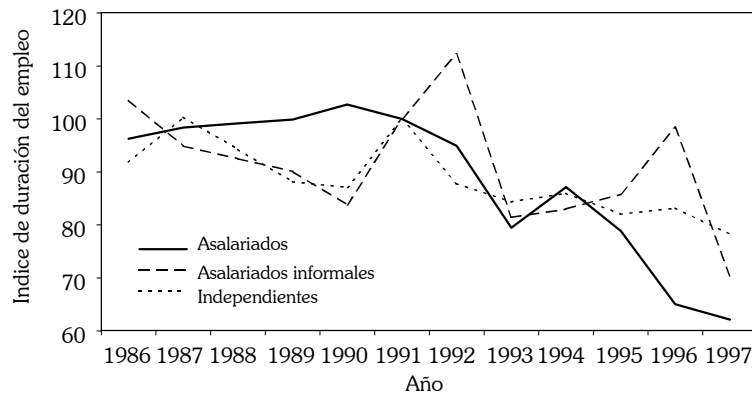
comercial y del proceso de apertura económica en general, se aceleró el proceso de creación y destrucción de empleos, al reducirse el nivel de actividad en ciertos sectores productivos e incrementarse en otros. Dado que el empleo en su conjunto creció, la creación neta de empleo fue mayor que la destrucción de empleos, por lo cual se generó un mayor flujo de empleos recientemente creados y por ende una menor duración media de los empleos. Asimismo, los procesos de renovación tecnológica que se observaron como parte de la liberalización económica en general llevaron a que muchas empresas prefirieran contratar a trabajadores jóvenes y sustituirlos por trabajadores con mayor antigüedad en la empresa. Al margen de cómo se inserten estos trabajadores de nuevo en el mercado de trabajo, la aceleración de este proceso genera una reducción en la duración media del empleo.



Sin embargo, se encuentra que la duración media de los empleos continuó reduciéndose entre 1995 y 1997, a pesar de que el crecimiento del empleo fue menor que el observado en los años anteriores y que el crecimiento económico se desaceleró. Esto sugiere que otros factores se encuentran detrás de este fenómeno. En teoría, resulta evidente que los cambios en la legislación laboral introducidos tenderían a reducir la duración y aumentar la rotación del empleo. Dentro de éstos destacan el incremento en el empleo temporal, gracias a la flexibilización en el uso de los contratos temporales, y la reducción en los costos de despido. Una forma de analizar el efecto específico de la legislación laboral sobre la duración del empleo es diferenciar la evolución de la duración del empleo asalariado formal del informal, e independiente, ya que los cambios afectan directamente sólo a los primeros. En la Figura No. 12 se puede observar que hasta 1991 la duración del empleo asalariado formal no evidenciaba ninguna reducción significativa. A partir de ese año, en que se inician las reformas laborales, la duración del empleo asalariado formal comienza a disminuir de forma más acelerada que para los otros grupos.

Figura No. 12

LIMA METROPOLITANA: ÍNDICE DE DURACIÓN DEL EMPLEO DE LOS TRABAJADORES ASALARIADOS FORMALES, INFORMALES, E INDEPENDIENTES, 1986-1997



Fuente: Encuesta de Hogares del MTPS 1986-1995, Encuesta de Hogares del INEI 1996-1997.

Saavedra y Maruyama (1998) muestran que, fijando la estructura de la población ocupada según sexo y edad, y la estructura sectorial, la duración media del empleo se reduce. Esto, junto con la evidencia de que la disminución es más marcada para los asalariados que para los independientes, sugiere que parte de la reducción en la duración del empleo puede atribuirse a los cambios en la legislación laboral. En particular, a la mayor utilización de contratos temporales y a la contracción en los costos de despido.

4. Reflexiones Finales

Durante muchos años, la legislación laboral peruana ha segmentado el mercado de trabajo al otorgar a un grupo de trabajadores, usualmente los sindicalizados del sector privado, trabajadores de empresa privadas grandes y medianas, y trabajadores de empresa estatales o empleados de la administración pública, un conjunto de beneficios que los distinguía de los trabajadores del sector informal. En muchos casos sus ingresos más sus beneficios laborales estaban por encima de su productividad. ¿Cómo era viable ese sistema? Las empresas privadas que podían pagar salarios que no se determinaban necesariamente por la productividad de los trabajadores eran usualmente aquellas que poseían rentas que se generaban en los oligopolios productivos y financieros establecidos desde los años sesenta, como consecuencia del modelo basado en la protección comercial y de la falta de competencia en diversos sectores de la economía. Los beneficios que recibían eran determinados por el Estado y por negociaciones colectivas, y las empresas compartían con los trabajadores sindicalizados las utilidades extraordinarias que recibían gracias a la estructura distorsionada de precios relativos que otorgaba la protección comercial. A la larga, esas rentas eran financiadas por los consumidores y por los trabajadores del sector informal que quedaban absolutamente desprotegidos. También las percibían algunos trabajadores del sector público que trabajaban en empresas con restricciones de presupuesto blandas, y que podían incurrir en déficit, ya que éstos eran finalmente financiados por la inflación.

En cierta forma, se otorgó a un grupo de trabajadores bienes de lujo que la economía peruana no era lo suficientemente rica para solventar. Los “derechos adquiridos” de algunos trabajadores formales fueron transferencias de ingresos del resto de los trabajadores hacia ellos, no del capital hacia los trabajadores. A la larga, los beneficios de estos trabajadores, en tanto estuvieran desligados de su productividad, eran pagados por los

consumidores. Los desbarajustes macroeconómicos de fines de los ochenta, y el fin del modelo de industrialización por sustitución de importaciones hicieron inviable este modelo. Muchas empresas no eran lo suficientemente productivas como para sobrevivir en esquemas más competitivos, y menos aún podían cumplir con los beneficios extraordinarios que recibían los trabajadores formales, beneficios que en el fondo habían sido financiados por el resto de la población. Muchos trabajadores, empleados de empresas públicas o del sector privado sindicalizado, perdieron sus empleos con el proceso de privatización y con los procesos de reestructuración observados en el sector privado. Al margen de los cambios en la legislación laboral, ya los sindicatos habían perdido fuerza y hubiera sido imposible, para las instituciones financieras y empresas manufactureras previamente protegidas, mantener los diferenciales salariales que otorgaban a los trabajadores sindicalizados debido a cláusulas de negociación colectiva.

Sin embargo, el mercado de trabajo se flexibilizó de facto y, de diversas formas, se ajustaron las diferencias que se creaban entre productividad e ingresos como consecuencia de ciertos aspectos de la legislación laboral, como la estabilidad en el empleo, por ejemplo. En primer lugar, los elevados costos de despido llevaron a disminuir la demanda de mano de obra formal. Estos costos redujeron la respuesta de la demanda de trabajo formal a la evolución del producto y, presumiblemente, generaron también una disminución de la velocidad del ajuste de la demanda. El gran mecanismo de ajuste fue la informalización de la relación laboral. Así, el desarrollo del sector informal fue una manera a través de la cual los dueños del capital del sector competitivo de la economía, que no recibía rentas extraordinarias provenientes de la protección o de estructuras oligopólicas, pudieron contar con el factor trabajo. En ese sentido, bajo cualquier definición, el asalariamiento informal creció significativamente. Asimismo, las empresas más grandes habían empezado a idear mecanismos para eludir los elevados costos que imponía la legislación. En particular, las empresas medianas y pequeñas, para las cuales era muy costoso operar de manera informal, pero que no tenían los excedentes de productividad o no gozaban de las rentas necesarias para solventar los costos laborales formales. Inclusive, como se ha mostrado, existe informalidad entre las empresas grandes. Asimismo, se ha mostrado que, si bien la utilización de contratos no permanentes se incrementó luego de las reformas laborales, la incidencia de este tipo de modalidades ya era elevada durante los ochenta.

En los años noventa, junto con la liberalización comercial y el conjunto de reformas estructurales, se dieron varios cambios simultáneos en la legislación laboral. Por un lado, se eliminó la estabilidad laboral y se modificó la

estructura de indemnizaciones, con lo cual se redujo drásticamente el costo de despido, y por otro lado, se facilitó el uso de contratos temporales.

La eliminación de la estabilidad laboral y el cambio en la estructura de indemnizaciones disminuyeron de manera drástica los costos de despido, y eliminaron el componente de costo fijo que tenía el factor trabajo como consecuencia de la legislación anterior. Se ha encontrado que los pagos esperados por conceptos de indemnizaciones, como porcentaje de las remuneraciones totales, se redujeron de manera considerable, en particular en 1991, lo cual implicó una caída drástica en los costos laborales. Estimaciones de demanda por trabajo asalariado formal realizadas por Saavedra y Torero (1998) muestran que esta reducción ha tenido un efecto positivo sobre la demanda de empleo. Esto se debe al hecho de que el costo efectivo del factor trabajo cayó cuando se redujo la provisión que debe hacer el empleador por concepto de indemnización dada una probabilidad positiva de despido. Debe notarse que la indemnización era, hasta antes de 1991, sólo la cota inferior de la indemnización que realmente se debía pagar por despedir a un trabajador. Esto se debe a que, dada la legislación vigente sobre estabilidad laboral, si el empleador no podía demostrar que había causa justa para el despido, el trabajador podía optar entre la indemnización y la reposición en el empleo. Al optar por la reposición, el trabajador aumentaba su poder de negociación para lograr un pago indemnizatorio mayor.

De otro lado, es usual que, en períodos de recesión o de reestructuración económica, los gobiernos de países en los que existen mecanismos de estabilidad laboral u otros mecanismos de restricción al despido, flexibilicen de alguna manera el proceso de contratación, típicamente utilizando contratos temporales. Éste fue el caso de España a comienzos de los años ochenta, por ejemplo (Bentolila y Saint-Paul, 1992). En el Perú, la evidencia muestra que, en los años ochenta, tanto estos contratos como la figura del período de prueba ya se utilizaban intensivamente, a pesar de las trabas administrativas y burocráticas que pretendían impedir su uso. En el caso peruano, junto con la reducción del costo de despido del contrato permanente, se facilitó el uso de contratos temporales ampliándose los causales para su uso, y limitando el papel de la autoridad de trabajo al registro y verificación de los contratos. El análisis realizado muestra que una parte importante del crecimiento del empleo durante los noventa se dio bajo la modalidad de contratos temporales. Así, la participación de esta modalidad dentro del empleo asalariado formal creció de 19% en 1986 a 44% en 1997. Un análisis *probit* muestra que si en los años ochenta los trabajadores asalariados formales que tenían mayores probabilidades de tener un contrato informal eran los trabajadores jóvenes, con menos experiencia potencial, menos educados y ubicados en empresas

pequeñas, a mediados de los años noventa, los contratos temporales se dieron para todo tipo de trabajador. Nótese que la única diferencia entre el trabajador temporal y el permanente es que el último no tiene fecha de terminación de contrato, ya que los beneficios sociales son exactamente los mismos. Asimismo, se ha encontrado que el diferencial de ingresos entre trabajadores comparables que están bajo distintos regímenes contractuales se ha reducido a la mitad.

Existen varias razones que pueden explicar el uso de contratos temporales a pesar de que no existe ya estabilidad laboral. En primer lugar, el costo de despido de salario y medio por año de trabajo que rige actualmente es elevado por se, más aún si existen además los depósitos de Compensación por Tiempo de Servicios. Adicionalmente, es posible que exista inseguridad respecto a la permanencia del actual régimen laboral ¿Cuál es el sustento para el temor respecto a posibles cambios en la legislación laboral? Es posible que este problema de expectativas se relacione con el aumento del costo de despido que se dio en 1996, cuando a través de una fe de erratas se incrementó la indemnización a una remuneración y media por año trabajado, en un retroceso evidente en la reforma laboral. También es posible que luego de varias décadas de haber tenido una de las legislaciones laborales más rígidas y complejas del continente, muchas empresas no hayan asimilado totalmente la nueva legislación.

Otra explicación para el uso de esta modalidad es que los empleadores utilicen la contratación temporal como una forma de reducir la afiliación sindical de sus trabajadores. Si bien el marco legal otorga a los trabajadores temporales el derecho a la sindicalización, la prerrogativa del empleador de renovar un contrato temporal funge de elemento disuasivo para la afiliación. Finalmente, aunque no se tiene evidencia sistemática, parecería que la estrategia actual de muchas empresas es utilizar los contratos temporales para reducir al mínimo los costos de despido, a través de firmar contratos temporales de muy corto plazo que se renuevan continuamente. Este uso enrevesado de contratos temporales para el personal que en la práctica es permanente, tiene finalmente un impacto negativo sobre la productividad del trabajador, pues la excesiva rotación y la inexistencia de un compromiso tácito entre trabajador y empresa reduce las posibilidades de adquisición de habilidades y de entrenamiento en el trabajo.

El análisis muestra también una reducción marcada de la duración media del empleo, es decir, que la rotación de los trabajadores de un empleo a otro se ha incrementado de manera notoria, en particular a partir de 1993. En parte, esto se debe a que, como consecuencia de la liberalización comercial y del proceso de apertura económica en general, se aceleró el proceso

de creación y destrucción de empleos, al reducirse el nivel de actividad en ciertos sectores productivos e incrementarse en otros, lo cual aceleró la rotación. Al haber una mayor creación neta de empleo, hay más empleos de corta duración y la duración media se redujo. A esto se añade que los procesos de renovación tecnológica que se observaron como parte de la liberalización económica llevaron a que muchas empresas prefirieran contratar a trabajadores jóvenes y sustituir trabajadores con mayor antigüedad en la empresa. Sin embargo, se encontró además que la duración media de los empleos continuó reduciéndose entre 1995 y 1997 -a pesar de que el crecimiento del empleo fue menor que el observado en los años anteriores y que el crecimiento económico se desaceleró. Esto sugiere que otros factores están detrás de éste fenómeno.

Una posible explicación a este fenómeno es que una parte del incremento del empleo durante los noventa estuvo en el sector servicios, donde la duración del empleo es estructuralmente menor, o que hay más jóvenes y mujeres en el mercado de trabajo, grupos que suelen rotar más de un empleo a otro. No obstante, simulaciones de la evolución temporal de la duración media del empleo en las que se controlaba por la estructura demográfica y sectorial del empleo no mostraron diferencias significativas. Varios de los cambios en la legislación laboral -la reducción en los costos de despido y las mayores facilidades para utilizar contratos temporales- tenderían a reducir la duración y aumentar la rotación del empleo. El análisis realizado mostró que, efectivamente, el aumento en la rotación de los empleos fue mucho mayor entre los asalariados que entre los independientes, que no son afectados directamente por la legislación. Justamente a partir del inicio de las reformas, la duración del empleo asalariado formal comenzó a disminuir más aceleradamente que en los otros grupos. Así, el análisis sugiere que parte de la reducción en la duración del empleo puede atribuirse a los cambios en la legislación laboral. En particular, a la mayor utilización de contratos temporales y a la disminución de los costos de despido.

El análisis del mercado de trabajo peruano, luego de las reformas laborales iniciadas en 1991, muestra que el empleo privado creció, tanto el asalariado como el independiente, y que la informalidad no aumentó sustancialmente. Sin embargo, la flexibilización del mercado de trabajo parece haber hecho que la mayor parte del crecimiento del empleo asalariado privado formal se haya dado en la forma de contratos temporales. Por otro lado, se encuentra también evidencia de que la flexibilización del mercado de trabajo ha llevado a una mayor rotación de la fuerza de trabajo de un empleo a otro. Si bien estos dos últimos fenómenos son un aspecto negativo de la flexibilización, la pregunta pertinente es cómo se hubiera ajustado el merca-

do de trabajo, dada la apertura comercial, si es que la legislación laboral no se hubiera flexibilizado. Es posible que el crecimiento del empleo privado hubiera sido menor y que una mayor parte de éste se hubiera dado a través de mecanismos informales. Pero, de otro lado, es posible que si no se hubiera facilitado el uso de contratos temporales y, en vez de eso, se hubiera reducido la indemnización por despido arbitrario, una mayor parte del crecimiento del empleo hubiera sido en la forma de contratos indefinidos.

Bibliografía

- Análisis Laboral, varios números.
- Bentolila, Samuel y Giles Saint-Paul (1992) "The macroeconomic impact of flexible labor contracts with an application to Spain", *European Economic Review* 36.
- Bernedo, Jorge (1999) "Reforma laboral, empleo y salarios", en V. Tokman y D. Martínez (eds.) *Flexibilización en el Margen: La Reforma del Contrato de Trabajo*, Lima: Oficina Internacional del Trabajo.
- Buechtemann, Christoph (1993) "Introduction: Employment security and labor markets", en Buechtemann (eds.) *Employment Security and Labor Market Behavior*, Nueva York: ILR Press.
- Hamermesh, Daniel (1993) "Employment protection: Theoretical implications and some U.S. evidence", en Buechtemann (eds.) *Employment Security and Labor Market Behavior*, Nueva York: ILR Press.
- Chacaltana, Juan (1998) "Los costos laborales efectivos: Una estimación para el caso peruano", Documento preparado para la OIT.
- Edwards, Sebastián y Nora Lustig (1987) *Labor Markets in Latin America: Combining Social Protection with Market Flexibility*, Washington: Brookings Institution Press.
- Garavito, Cecilia (1997) "Empleo, salarios reales y producto: 1970-1995".
- Gonzales, José Antonio (1998) "Labor market flexibility in 13 Latin American countries and the United States: Stylized facts about the relationship between output and employment and wages", Office of the Chief Economist, World Bank.
- Hamermesh, Daniel (1995) *Labor Demand*, Princeton: Princeton University Press.
- (1997) "Labor market flexibility in developing countries", *Journal of Labor Economics* 15(3).
- Lora, Eduardo y Gustavo Márquez (1998) "El problema del empleo en América Latina: Percepciones y hechos estilizados", Documento preparado para la Reunión de Gobernadores del BID, Cartagena.
- Lora, Eduardo y Carmen Pagés (1997) *La Legislación Laboral en el Proceso de Reformas Estructurales de América Latina y el Caribe*, Washington: BID.
- Márquez, Gustavo y Carmen Pagés (1998) "Ties that bind: Employment protection and labor market outcomes in Latin America", documento preparado para la Reunión de Gobernadores del BID, Cartagena.
- Ministerio de Trabajo y Promoción Social (1998a) "Hacia una interpretación del empleo en el Perú", documento presentado en la XXXIX Reunión Anual de Gobernadores del BID, Cartagena.
- (1998b) "La tasa de participación y sus efectos sobre el mercado laboral", *Boletín de Economía Laboral* 6.
- Saavedra, Jaime (1996) "Apertura comercial, empleo y salarios", *Documento de Trabajo* 42, OIT.

- (1997) "Empleo, productividad e ingresos, Perú 1990-1996", *Documento de Trabajo* 67, OIT.
- (1998) "Crisis real o crisis de expectativas: El empleo en el Perú antes y después de las reformas estructurales", *Documento de Trabajo* 25, GRADE.
- (1998b) "La dinámica del mercado de trabajo en el Perú antes y después de las reformas estructurales". Documento preparado para el proyecto "Crecimiento, Empleo y Equidad: América Latina en los años 90" de la CEPAL, GRADE.
- Saavedra, Jaime y Máximo Torero (1998) "Labor demand and changes in labor legislation in Peru", reporte preliminar preparado para la Red de Centros de Investigación del BID.
- Saavedra, Jaime, Alberto Chong y Juan J. Díaz (1998) "Informality, institutions and structural reforms in Peru", *Journal of Development Studies*.
- Saavedra, Jaime y Eduardo Maruyama (1998) "Rigidez o flexibilidad del mercado de trabajo peruano: Un análisis de la legislación laboral", GRADE.
- Schellhaass, Horst-Manfred (1993) "The economics of employment protection: A comment to Daniel S. Hamermesh" en Buechtemann (eds.) *Employment Security and Labor Market Behavior*, Nueva York: ILR Press.
- Verdera, Francisco (1992) "Empleo atípico en Lima Metropolitana 1970-1987", *Serie Empleo Precario* 5, OIT.
- Yamada, Gustavo (1996) *Caminos entrelazados: La Realidad del Empleo en el Perú*, Lima: CIUP.

AL 74%

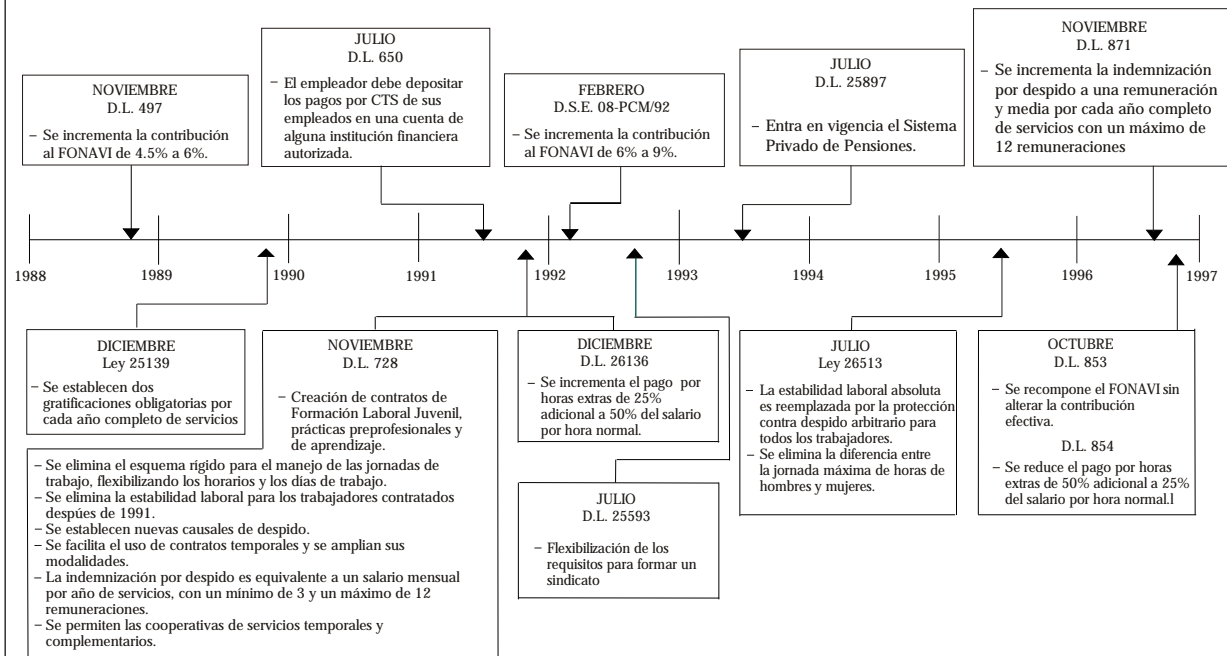
Cuadro No. 2

COSTOS NO SALARIALES

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993		1994		1995		1996	
							IPSS	AFP	IPSS	AFP	IPSS	AFP	IPSS	AFP
A cargo del empleador														
Asignación familiar ¹	--	--	--	RMV*0.1	RMV*0.1	RMV*0.1	RMV*0.1	RMV*0.1	RMV*0.1	RMV*0.1	RMV*0.1	RMV*0.1	RMV*0.1	RMV*0.1
Compensación extraordinaria	--	--	--	1 Remuneración ²	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
CTS ³	Última remuneración por cada año de servicios													
FONAVI ⁴	4.00%	5.00% ⁵	5.00%	5.00%	8.00% ⁵	8.00%	6.00% ⁷	6.00% ⁷	6.00%	6.00%	9.00% ⁸	9.00% ⁸	9.00%	9.00%
Gratificaciones ⁹	Dos remuneraciones adicionales al año													
Indemnización por despido	Antigüedad < 1 año = 3 remuneraciones					1 año < Antigüedad < 3 años = 3 remuneraciones ¹⁰					3 meses < Antigüedad < 12 años = 1 remun. por año			
	1 < = Antigüedad < 3 años = 6 remuneraciones					4 años < Antigüedad < 12 años = 1 remuneración por año					Antigüedad > 12 años = 12 remuneraciones			
	Antigüedad > = 3 años = 12 remuneraciones					Antigüedad > 12 años = 12 remuneraciones								
Pensiones ¹²	6.00%	6.00%	6.00%	6.00%	6.00%	6.00%	6.00%		6.00%		8		--	
Prestaciones de salud (IPSS) ¹⁵	6.00%	6.00%	6.00%	6.00%	6.00%	6.00%	6.00%	6.00%	6.00%	6.00%	9.00% ⁸	9.00% ⁸	9.00%	9.00%
Seguro Accidentes de Trabajo ¹⁶	2.00%	2.00%	2.00%	2.00%	2.00%	2.00%	2.00%	2.00%	2.00%	2.00%	2.00%	2.00%	2.00%	2.00%
SENATI ¹⁷	1.50%	1.50%	1.50%	1.50%	1.50%	1.50%	1.50%	1.50%	1.50%	1.50%	1.25% ¹⁸	1.25%	1.00%	1.00%
Subsidio diario por lactancia ¹⁹	(SMV/30)*0.25 (SMV/30)*0.25)IML/30*0.25 ²⁰ (RMV/30)*0.25													
Vacaciones	1 mes													
A cargo del empleado														
FONAVI ⁴	0.50%	1.00% ⁵	1.00%	1.00%	1.00%	1.00%	3.00% ⁷	3.00% ⁷	3.00%	3.00%	-- ⁸	-- ⁸	--	--
Pensiones ¹²	3.00%	3.00%	3.00%	3.00%	3.00%	3.00%	3.00%		3.00%		11.00% ⁸		11.00%	
Jubilación AFP								10.00%		10.00%		8.00% ⁸		8.00%
Solidaridad IPSS								1.00%		1.00%		-- ⁸		--
Invalidez, sobrevivencia y sepelio ¹³								2.25%		2.01%		1.17%		1.33%
Comisión por serv. fija ¹⁴								S/. 0.94		S/. 2.52		S/. 3.31		S/. 3.22
Comisión por serv. porcentual								0.64%		2.03%		1.98%		2.02%
Prestaciones de salud (IPSS) ¹⁵	3.00%	3.00%	3.00%	3.00%	3.00%	3.00%	3.00%	3.00%	3.00%	3.00%	-- ⁸	-- ⁸	--	--

Figura No. 2

LEGISLACIÓN LABORAL PERUANA, 1988-1997



Fuente: Saavedra y Maruyama (1998).

11. La reforma del mercado de capitales

Felipe Morris e Italo Muñoz

1. Antecedentes a la reforma del mercado de capitales

1.1 El marco normativo

El marco legal e institucional en el que operó el mercado de capitales en el Perú durante la década de los setenta y los ochenta se caracterizó por un fuerte intervencionismo estatal, y por la existencia de normas proteccionistas que no promovían la competitividad y la búsqueda de eficiencia tanto en el nivel de la bolsa de valores como de los intermediarios bursátiles. Estas regulaciones desincentivaban el ingreso al mercado de intermediarios con adecuados niveles de solvencia patrimonial, que pudieran otorgar a los inversionistas confianza en la administración de sus inversiones. Las regulaciones no promovían la transparencia en la información ni en la negociación de valores. Este marco normativo, conjuntamente con la inestabilidad macroeconómica del período, el control al flujo de capitales y la ausencia de un entorno económico atractivo para la inversión privada, generaron el estancamiento del mercado de capitales durante los años setenta y ochenta.

Una muestra de la excesiva injerencia del Estado en el funcionamiento del mercado de capitales era el control que ejercía sobre la dirección de la Bolsa de Valores de Lima. Las disposiciones legales establecían que 3 de los 6 directores de la bolsa de valores, incluido su Presidente, debían ser nombrados por el Poder Ejecutivo. La presencia del Estado en el órgano directivo de la bolsa distorsionaba la concepción de la bolsa como mecanismo centralizado de negociación, cuya dirección debía recaer en los intermediarios bursátiles interesados en el desarrollo del mercado.

La bolsa de valores operaba en un régimen de “cautiverio bursátil”. La negociación de todo valor inscrito en bolsa debía efectuarse en la rueda de bolsa y con la participación de un agente de bolsa. Dicho cautiverio le otorgaba a la bolsa de valores y a los intermediarios bursátiles una protección frente a terceros, que restaba competencia al mercado, y no incentivaba la introducción de nuevos productos financieros y la mejora en la calidad de los servicios de intermediación.

El ingreso de otros intermediarios al mercado estaba restringido. Para poder participar en el mercado debía contarse con la autorización del colegio

de agentes de bolsa, la misma que se encontraba sujeta a una ratificación periódica. Estas barreras de acceso conjuntamente con el “cautiverio bursátil” generaban un entorno poco competitivo que afectaba el desarrollo del mercado.

Asimismo, las regulaciones permitían que intermediarios bursátiles sin un suficiente respaldo patrimonial operaran en el mercado. Los agentes de bolsa podían organizarse como personas naturales, sin necesidad de asignar un patrimonio específico que cubriera sus obligaciones con sus comitentes o con terceros. La legislación del sistema financiero prohibía, además, la participación de las entidades bancarias, financieras o de seguros en las actividades de intermediación bursátil. Como consecuencia de estas restricciones, la intermediación bursátil era desarrollada por entidades con escaso respaldo patrimonial que requerían contar con elevados niveles de protección para mantenerse en el mercado.

Por otro lado, la ausencia de normatividad sobre transparencia en el uso de la información y la falta de liquidez del mercado otorgaba mayores posibilidades para manipular las cotizaciones de los valores. Como consecuencia de ello los inversionistas tenían menor confianza en el funcionamiento del mercado.

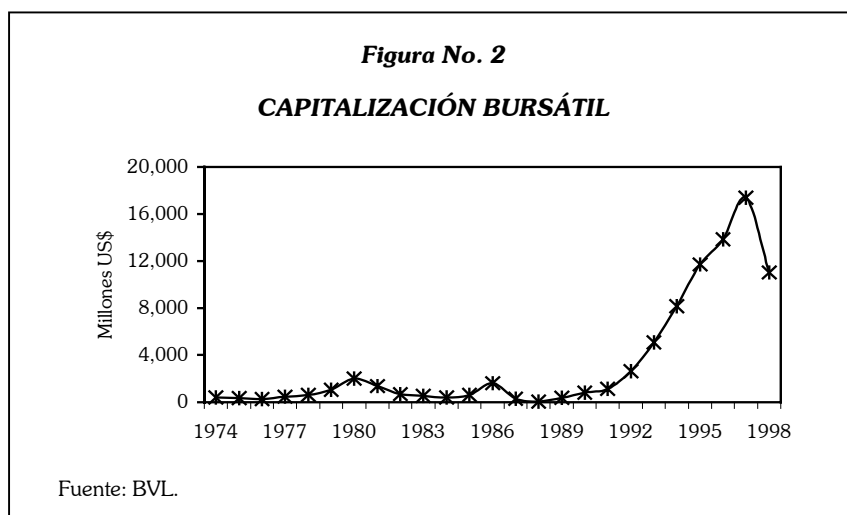
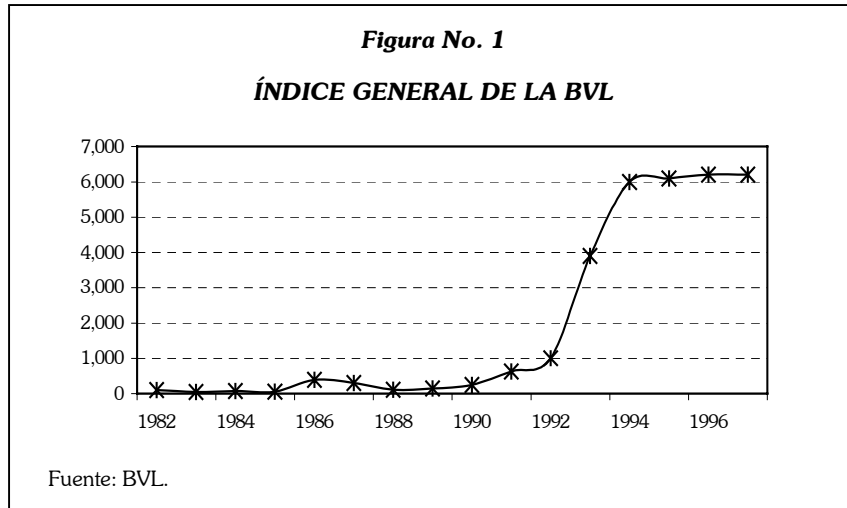
1.2 El entorno económico durante la década de los ochenta

Las limitaciones mencionadas en la sección precedente conjuntamente con los desequilibrios macroeconómicos, las restricciones a los flujos de capitales internacionales, el control de cambios y, en general, la falta de oportunidades de inversión para la empresa privada, contribuyeron al escaso desarrollo del mercado de capitales hasta el inicio de la década de los noventa.

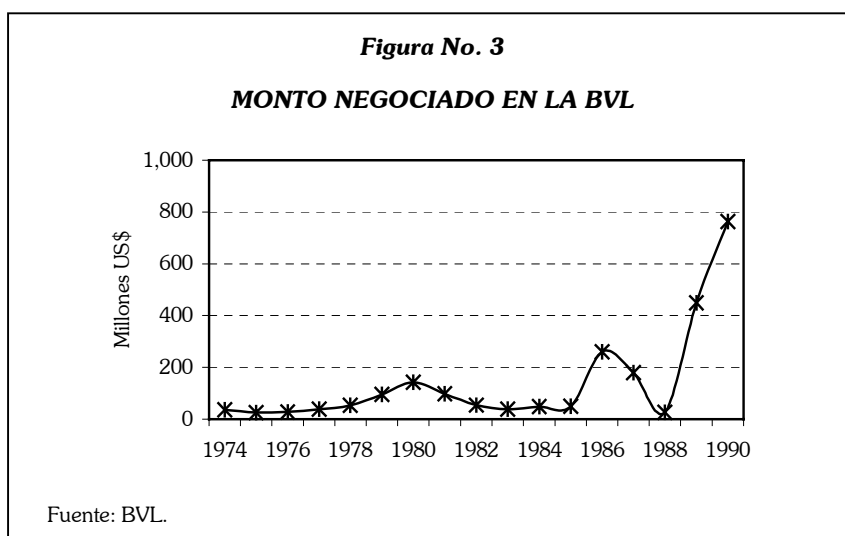
La inestabilidad macroeconómica que caracterizó a la economía peruana durante los años setenta y ochenta otorgó una gran volatilidad al mercado de capitales. La evolución de las cotizaciones del mercado estaba estrechamente vinculada con los ciclos de expansión del gasto público y posterior ajuste de la demanda agregada que caracterizaba a los ciclos económicos durante este período. La expansión temporal del gasto público generaba un “boom” especulativo en las cotizaciones de la bolsa que no estaba relacionado con los fundamentos de largo plazo de la economía. El posterior ajuste de la demanda agregada provocaba una contracción significativa de dichas cotizaciones. La fuerte volatilidad de la economía elevaba el riesgo de invertir en el mercado de valores y, en general, en la economía peruana, lo que obligaba a los inversionistas a exigir mayores niveles de rentabilidad para comprometer sus capitales en el país.

Éste fue claramente el caso durante los años 1986 y 1987 en los que el gobierno del presidente Alan García expandió significativamente el gasto

público y la oferta monetaria. Durante esos dos años se generó una considerable actividad bursátil que elevó significativamente el Índice General Bursátil (IGB) y la capitalización de las empresas listadas en bolsa (Figuras No. 1 y No. 2). Esta expansión duró mientras el gobierno pudo mantener estas políticas de expansión de la demanda agregada. Al iniciarse el proceso hiperinflacionario en 1998, estos indicadores bursátiles cayeron bruscamente.



Un fenómeno similar se registró durante los últimos años de la década de lo setenta, en los cuales la elevación de las cotizaciones internacionales del cobre otorgó al gobierno del presidente Morales Bermúdez mayores grados de libertad para mantener una política fiscal expansiva. Durante estos años el monto negociado en bolsa mostró una importante recuperación.



Las restricciones que existían para el libre flujo de capitales externos y la inversión extranjera elevaban sustancialmente los costos de transacción en que debían incurrir los inversionistas extranjeros para invertir en el país, lo cual desalentaba su participación en el mercado de capitales peruano. Asimismo, la existencia del crédito de fomento estatal a tasas de interés subsidiadas y los controles a las tasas de interés del crédito de la banca comercial hacían que la alternativa del financiamiento en el mercado de capitales –vía emisión de bonos o acciones- fuera poco atractiva, sobre todo para las empresas más grandes que podían acceder a estos créditos subsidiados. Estas empresas deberían haber sido las que mostraran mayor interés en el desarrollo del mercado de capitales como una alternativa de financiamiento para sus inversiones.

Estas limitaciones contribuyeron a generar un mercado de capitales con escaso dinamismo y una importante participación de emisiones de deuda del sector público a tasas inferiores a las del mercado. Las emisiones de valores mediante oferta pública empezaron a mostrar un cierto dinamismo a inicios

de la segunda mitad de los años ochenta, con el surgimiento de los bonos de arrendamiento financiero (Cuadro No. 1). Sin embargo, el nivel de actividad de estas emisiones fue altamente errático, y se redujo fuertemente a partir de 1987, con la agudización de la inestabilidad macroeconómica. En promedio, las emisiones de valores mediante oferta pública representaron cerca del 1% de la liquidez del sistema financiero durante la segunda mitad de los ochenta (Cuadro No. 1).

La escasa actividad mostrada por las emisiones de valores mediante oferta pública contrastó con el elevado nivel de emisiones de deuda del sector público. Dichas emisiones llegaron a representar el 65% y el 28% de la liquidez durante 1987 y 1988 (Cuadro No. 1). Las emisiones de deuda pública absorbieron un monto significativo de recursos que pudo haber sido destinado a financiar inversión privada.

Cuadro No. 1

IMPORTANCIA RELATIVA DEL MERCADO PRIMARIO DE VALORES (1980-1996)
(miles de dólares)*

Años	Relación porcentual con la liquidez (%)	
	Oferta pública	Emisiones sector público
1980	-	6.88
1981	-	11.35
1982	-	1.40
1983	-	6.43
1984	0.07	3.58
1985	1.13	8.12
1986	2.39	2.60
1987	1.84	6.91
1988	1.11	64.51
1989	1.21	28.09
1990	0.46	6.92
1991	2.43	0.06
1992	2.33	0.05
1993	1.39	-
1994	2.89	-
1995	3.51	-
1996	4.85	-
1997		

(*) Valorización al tipo de cambio promedio anual del mercado informal.

Fuente: CONASEV

2. La reforma del mercado de capitales de 1991

El programa de estabilización y de reformas estructurales que se puso en marcha en 1991 tuvo como principal objetivo sentar las bases para el crecimiento sostenido de la economía sobre la base de la inversión privada. Uno de los aspectos centrales para lograr este objetivo era contar con un mercado de capitales eficiente, que otorgara confianza al ahorro del público y que canalizara sus excedentes hacia las actividades de mayor valor económico. Se requería un mercado de capitales que intermediara estos recursos eficientemente, financiando proyectos de inversión con adecuados niveles de rentabilidad para el riesgo asumido. En este sentido, una de las prioridades del programa económico fue emprender una reforma integral del sistema financiero y del mercado de capitales.

La reforma del mercado de capitales se inició en noviembre de 1991 con la promulgación del Decreto Legislativo No. 755 –Ley del Mercado de Valores–. Los principales objetivos de esta ley fueron los siguientes: i) desarrollar alternativas de financiamiento distintas al crédito de la banca comercial, que elevaran el nivel de competencia en el mercado financiero; ii) ampliar la oferta disponible de instrumentos financieros para que los ahorristas pudieran diversificar más eficientemente sus inversiones, y iii) elevar la liquidez del mercado de valores.

Para el logro de estos objetivos era necesario establecer un marco normativo que otorgara confianza a los inversionistas nacionales y extranjeros en la transparencia del mercado y de sus instituciones y, promoviera una mayor fluidez y eficiencia en su funcionamiento. La injerencia estatal en la conducción de la bolsa y la protección que tenían los intermediarios frente a la competencia afectaban la eficiencia y competitividad que requerían tener las instituciones fundamentales del mercado.

La reforma de 1991 se concentró en modificar los aspectos centrales de la normatividad del mercado de valores. Los aspectos principales de la reforma emprendida fueron los siguientes:

- i) Se otorgó libertad a las bolsas de valores para elegir a sus propios directores y a su presidente.
- ii) Se eliminó el "cautiverio bursátil", con lo cual se permitió la ejecución de operaciones fuera de bolsa, sin la necesidad de la participación de Sociedades Agentes de Bolsa¹.

1. En la práctica, continuó existiendo cierto nivel de "cautiverio bursátil" pues las operaciones en rueda de bolsa son las únicas que gozan de la exoneración al Impuesto a la Renta por ganancias de capital.

- iii) Se eliminaron las "barreras de acceso" a las actividades de intermediación bursátil.
- iv) Se liberalizaron los aranceles y tarifas cobradas por los intermediarios bursátiles, eliminándose los acuerdos para fijar estos precios.
- v) Se permitió la participación de los bancos y de las entidades financieras en la intermediación bursátil a través de subsidiarias y departamentos diferenciados del resto de sus actividades, respectivamente.
- vi) Se estableció un patrimonio mínimo para las Sociedades Agentes de Bolsa (SAB) y se exigió su constitución como sociedades anónimas.
- vii) Se estableció el principio de "reserva bursátil" para garantizar un adecuado manejo de la información sobre valores.
- viii) Se reguló el uso de la "información privilegiada" sobre los emisores².
- ix) Fueron creadas las instituciones de compensación y liquidación de valores, cuyo propósito es encargarse del registro, custodia, compensación, liquidación y transferencia de valores.
- x) Se reguló por primera vez el funcionamiento de los fondos mutuos de inversión y de sus sociedades administradoras.
- xi) Se estableció el sistema privado de clasificación de riesgo para los valores de oferta pública;
- xii) Se estableció la obligatoriedad para las empresas de informar al mercado los hechos de importancia que pudieran afectar el comportamiento de los precios de sus valores.
- xiii) Se creó el Registro Público de Valores e Intermediarios para que los inversionistas tuvieran acceso a la información de importancia revelada por los emisores de valores.

Estas reformas tuvieron un impacto importante en el funcionamiento del mercado de valores. La privatización de la dirección de la bolsa otorgó mayor dinamismo y eficiencia a su funcionamiento, y permitió un mayor nivel de participación de los agentes con conocimientos y experiencia sobre el mercado en la toma de decisiones de la institución. Asimismo, otorgó mayor independencia a la bolsa respecto de las decisiones políticas, lo cual contribuyó a fortalecer la confianza de los inversionistas en la transparencia del funcionamiento del mercado.

2. La información privilegiada es aquella información proveniente del emisor respecto a sus valores, que no es de conocimiento público y cuya difusión al mercado podría influir en la cotización de un valor.

La eliminación de las "barreras de acceso" a las actividades de intermediación bursátil y la liberalización de los aranceles y tarifas cobradas por los intermediarios generaron un mayor nivel de competencia en este mercado. El ingreso de los bancos a esta actividad mejoró la calidad y variedad de los servicios de intermediación. El mayor respaldo patrimonial de estas instituciones permitió también aumentar la confianza de los inversionistas en el mercado. Igualmente, las normas referidas al fortalecimiento patrimonial de los intermediarios y a su constitución como sociedades anónimas, promovieron el surgimiento de entidades no vinculadas a empresas bancarias comprometidas con el crecimiento de largo plazo del mercado. Sobre la base de su conocimiento del mercado y un servicio más personalizado, estos intermediarios bursátiles pudieron competir con las entidades bancarias en algunos segmentos del mismo.

Asimismo, las normas sobre "reserva bursátil", uso de la "información privilegiada", y revelación al mercado de "hechos de importancia", crearon gradualmente una mayor transparencia en la información que se difunde en el mercado para una adecuada formación de precios. La creación de un sistema privado de clasificación de riesgos contribuyó a que los inversionistas pudieran contar con mejores elementos de juicio para la toma de sus decisiones.

3. La reforma de 1996

En 1996 se hizo evidente la necesidad de introducir una "segunda generación" de reformas de mercado que profundizara los avances logrados en el programa económico hasta esa fecha. En el caso del mercado de valores, las innovaciones financieras que se habían producido en los mercados internacionales durante los últimos 5 años, conjuntamente con la necesidad de seguir dotando de mayor flexibilidad a las instituciones del mercado de valores así como de mayor seguridad y confianza a los inversionistas, hicieron necesaria la expedición de una nueva Ley del Mercado de Valores -Decreto Legislativo No. 861.

Las modificaciones más importantes que se introdujeron en la normatividad del mercado durante la reforma de 1996 fueron las siguientes:

- i) Se legisló por primera vez las operaciones de "titulización" de activos (*securitization*).
- ii) Se introdujo la legislación sobre fondos de inversión.

- iii) Se flexibilizó el régimen de inversiones de los fondos mutuos y las normas de su funcionamiento.
- iv) Se legisló por primera vez los papeles comerciales e instrumentos de corto plazo.
- v) Se introdujo la posibilidad de solicitar la autorización para los programas de emisión de valores.
- vi) Se establecieron procedimientos expeditivos para la inscripción de los valores emitidos por empresas con buenos antecedentes en el cumplimiento de sus obligaciones de información al mercado.
- vii) Se introdujo el concepto de “autorregulación” de las bolsas de valores.
- viii) Se eliminó la exigencia legal de clasificar el riesgo de las acciones.
- ix) Se independizó a las instituciones de compensación y liquidación de valores de las bolsas de valores.
- x) Se introdujeron normas más estrictas para sancionar el uso de la información privilegiada.
- xi) Se continuaron fortaleciendo los requisitos de patrimonio mínimo de las Sociedades Agentes de Bolsa.
- xii) Se introdujo la posibilidad de que empresas establecidas en el exterior pudieran emitir valores de oferta pública en el país.

Estas reformas permitieron introducir nuevos instrumentos financieros y mecanismos de inversión, que gradualmente empezaron a tener dinamismo en el mercado. La legislación sobre “titulización” de activos es un mecanismo que ha estado siendo utilizado para dar mayor liquidez a los activos de más larga maduración de instituciones financieras. Mediante esta transacción se separan los activos “titulizados” de los otros activos de la institución, transfiriéndolos a un patrimonio autónomo, y emitiendo obligaciones contra la cartera de activos transferidos de manera que sean atractivos para los inversionistas institucionales.

De igual forma, los fondos de inversión son vehículos especiales con mayor flexibilidad para invertir sus recursos, que están siendo utilizados para financiar proyectos de inversión de más larga maduración. A diferencia de los fondos mutuos, estos fondos han sido empleados en otros países para financiar inversiones menos líquidas en sectores como la agricultura, en recursos forestales, y en la construcción y administración de infraestructura privada (carreteras, puertos, etc.). Se espera que en el futuro los fondos de inversión adquieran cada vez mayor importancia a medida que se vaya desarrollando la inversión privada en estas actividades. La reforma incluyó también la incorporación a la normatividad del mercado de los

papeles comerciales -instrumentos financieros emitidos a plazos inferiores a un año- y los bonos convertibles en acciones.

La regulación de estos mecanismos de inversión ha contribuido a crear nuevas alternativas de financiamiento para las empresas. Es de esperar que a medida que las regulaciones de inversión de las AFP se flexibilicen, estos instrumentos financieros adquieran cada vez mayor importancia en el financiamiento de las empresas.

Asimismo, a través de la creación de los programas de emisión, la nueva legislación del mercado de valores otorgó a los emisores flexibilidad para decidir el momento oportuno para la emisión de los valores que conforman un programa de emisión, sin necesidad de tener que efectuar los trámites establecidos en la legislación para cada emisión del programa. Con la finalidad de agilizar el procedimiento de inscripción de valores de oferta pública, se estableció también un procedimiento expeditivo de inscripción de valores ante CONASEV para los emisores que muestren buenos antecedentes en el cumplimiento de las normas del mercado de valores.

Otra de las innovaciones introducidas por la nueva legislación fue el concepto de "autorregulación" de las bolsas de valores. De acuerdo con el Decreto Legislativo No. 861, las bolsas son responsables de reglamentar su actividad y la de sus asociados. CONASEV está facultada a delegar en la bolsa algunas de las funciones de supervisión que la ley le confiere respecto de las Sociedades Agentes de Bolsa y de los valores emitidos mediante oferta pública. El concepto de "autorregulación" permite a CONASEV asumir un rol de supervisión de "segundo piso", trasladando ciertas funciones a las instituciones que representan a los participantes del mercado. La "autorregulación" permitirá también a la bolsa de valores y a los intermediarios asumir un rol más activo en la definición de los reglamentos de la legislación del mercado de valores, lo que contribuirá a incorporar la visión de los participantes en el mercado en las regulaciones.

Por otro lado, para otorgar independencia a las actividades de compensación y liquidación de valores de la negociación de los mismos, y facilitar un mayor grado de especialización de funciones, se independizó a la Institución de Compensación y Liquidación de Valores de la Bolsas de Valores. Con el fin de facilitar la coordinación entre ambas entidades se permitió a las bolsas tener una participación accionaria de hasta 20% en su capital. Esta medida estuvo orientada también a promover la participación en las Instituciones de Compensación y Liquidación de Valores de otros agentes interesados en su desarrollo -como por ejemplo los emisores de valores- en el patrimonio de esta última. Para facilitar su acceso a los

capitales, la ley autorizó a estas entidades a organizarse como sociedades anónimas.

Estas reformas fueron complementadas con una reestructuración del órgano regulador orientada a otorgar gradualmente una mayor importancia a la “autorregulación” de las bolsas de valores y a requerir de CONASEV una mayor interrelación con el mercado. Asimismo, el órgano regulador simplificó una serie de trámites administrativos y fue eliminando gradualmente contribuciones que constituían un sobrecosto para la actividad privada. CONASEV fue una de las primeras instituciones públicas en firmar un convenio de gestión con la Oficina de Instituciones y Organismos del Estado (OIOE), mediante el cual se comprometió al logro de metas anuales en materia de productividad y eficiencia, a través de un experimento piloto para impulsar una reforma gradual de las instituciones del Estado.

Por otro lado, en 1998, la BVL recibió el calificativo de “bolsa S” de parte del “New York Stock Exchange” (NYSE). Esta calificación permitirá que los “Qualified Institutional Investors” (QUIBs) puedan invertir directamente en la BVL. Ello, sumado al Convenio celebrado entre CAVALI y la institución de compensación de valores de dicha bolsa, permitirá que se puedan transar valores en la BVL de las principales empresas inscritas en el NYSE. De esta forma, se facilitará la diversificación internacional del portafolio de inversiones de los inversionistas nacionales. Es de esperar que las AFP puedan utilizar este mecanismo para diversificar internacionalmente sus inversiones en acciones y bonos de empresas de primer nivel, y mejorar así la rentabilidad y el riesgo de su cartera de inversiones.

De otro lado, a fines de 1999, se promulgó la Ley No. 27028, por la cual las acciones de trabajo creadas durante la década de los setenta fueron sustituidas por acciones de inversión, y se adoptaron medidas para proteger a los titulares de estas acciones de arbitrariedades en el caso de fusiones y adquisiciones.

4. Los efectos de la reforma

La reforma ha tenido importantes efectos en el funcionamiento del mercado de capitales y en el volumen de recursos intermediados. Los montos negociados en bolsa crecieron de US\$764 millones en 1990 a US\$12,131 y a US\$7,736 millones en 1997 y 1998, respectivamente (Cuadro No. 2). Durante este período, el monto negociado en la rueda de bolsa aumentó de US\$162 millones a US\$6,780 y US\$4,360 millones en 1997 y 1998, respectivamente. Asimismo, el movimiento de la mesa de

negociaciones se elevó de US\$600 millones a US\$5,350 y US\$3,380 millones en 1997 y 1998.

Cuadro No. 2

**MONTO NEGOCIADO EN LA BOLSA DE VALORES DE LIMA:
1990-1998**

(millones de dólares)

Años	Segmento de bolsa		Total Monto negociado
	Rueda	Mesa	
	Monto negociado	Monto negociado	
1990	161.68	602.09	763.77
1991	227.51	401.90	629.41
1992	556.70	189.12	745.82
1993	1,933.40	90.34	2,023.74
1994	3,747.36	370.48	4,117.84
1995	4,782.35	528.43	5,310.78
1996	5,066.44	3,428.05	8,494.49
1997	6,779.00	5,352.30	12,131.30
1998	4,357.80	3,378.50	7,736.30

Fuente: Bolsa de Valores de Lima.

Desde la reforma de 1991 se ha registrado un crecimiento importante de las emisiones en el mercado primario de valores. Las ofertas públicas primarias han aumentado de US\$10 millones en 1990 a cerca de US\$1,100 millones en 1998 (Cuadro No. 3). Dicho crecimiento se ha basado fundamentalmente en la emisión de valores de renta fija. En particular, las emisiones de bonos de arrendamiento financiero, bonos corporativos y bonos subordinados han mostrado un importante dinamismo durante este período. Las emisiones de bonos respaldados por operaciones de titulización de activos –operación que fue regulada durante la última modificación a la legislación del mercado de valores a fines de 1996- han empezado también a experimentar cierto dinamismo.

Una muestra del dinamismo mostrado por el mercado de renta fija es que el número de bonos inscritos en la mesa de negociación de la bolsa de valores se ha incrementado de 35 a 235 entre 1993 y 1998, y los volúmenes promedio diarios negociados de US\$300 mil a US\$15 millones.

Cuadro No. 3**EMISIONES DE VALORES POR OFERTA PÚBLICA**

(miles de dólares)

Años	Acciones	Bonos	Obligaciones de Corto plazo	Totales
1990	0	9,472	0	9,472
1991	0	104,920	0	104,920
1992	775	108,000	0	108,775
1993	2,973	76,000	0	78,973
1994	0	243,110	0	243,110
1995	0	362,130	0	362,130
1996	14,937	595,773	20,416	631,126

Fuente: CONASEV.

Como consecuencia de estas reformas y de las perspectivas favorables de crecimiento de la economía peruana, la capitalización bursátil creció de US\$812 millones a US\$17,383 millones y US\$11,035 millones en 1997 y 1998, respectivamente (Cuadro No. 4). La capitalización bursátil se elevó de aproximadamente el 7% del PBI al 30% del PBI. Asimismo, entre 1990 y 1998, el Índice General Bursátil registró una rentabilidad real anualizada de 40%, superior al promedio registrado por la mayoría de economías emergentes.

La participación de los inversionistas extranjeros en el mercado bursátil se elevó considerablemente durante esta década. Así, el porcentaje del valor de las tenencias de CAVALI correspondiente a inversionistas extranjeros se elevó de menos de 5% en el año 1990 a 50% en 1997 y 44% en 1998 (Cuadro No. 4). Dicho porcentaje ha venido reduciéndose durante los dos últimos años a causa de la crisis financiera internacional pero se mantiene en niveles cercanos al 50%.

Asimismo, durante los últimos años se ha estado desarrollando una industria de fondos mutuos de inversión en valores. El patrimonio administrado por las sociedades administradoras de fondos mutuos ha crecido sustancialmente durante los últimos 5 años; se ha elevado de un nivel de cerca de US\$3 millones en 1993 a US\$630 millones en 1997 y US\$370 millones en 1998 (Cuadro No. 4). El número de partícipes en dichos fondos creció de 600 a 17,650 en 1997 y 15,615 en 1998.

Cuadro No. 4**INDICADORES DEL MERCADO DE VALORES PERUANO**

Indicador	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Mercado secundario									
Capitalización Bursátil (Mls US\$)	812.2	1,117.9	2,629.8	5,084.4	8,162.4	11,696.1	13,842.2	17,383.0	11,035.3
% Valoriz. Tenencias de No Residentes en CAVALI	n.d.	n.d.	5.62	55.58	63.39	60.15	57.90	49.22	44.14
Participación Títulos Desmaterializados en CAVALI (%)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	23.89	39.02	42.88	44.91
Fondos mutuos de inversión en valores									
Patrimonio Administrado (Mls.US\$)	n.c.	n.c.	n.c.	3.4	1.5	5.4	139.7	634.9	365.3
Invertido en Depósitos de Ahorro/Plazo (%)	n.c.	n.c.	n.c.	-	-	4.5	20.1	21.9	15.5
Invertido en Títulos de Renta Fija (%)	n.c.	n.c.	n.c.	-	24.2	21.1	77.3	76.3	83.1
Invertido en Títulos de Renta Variable (%)	n.c.	n.c.	n.c.	100.0	75.8	74.4	2.6	1.8	1.4
Número de Partícipes	n.c.	n.c.	n.c.	601.0	410.0	941.0	4,721.0	17,650.0	15,615.0
Número de Fondos	n.c.	n.c.	n.c.	2.0	2.0	3.0	9.0	13.0	19.0
Variación Índice de US\$ de Fondos Mutuos (%)	n.c.	n.c.	n.c.	-	4.5	(20.5)	6.2	8.0	(1.5)

Fuente: BVL.

5. La crisis internacional

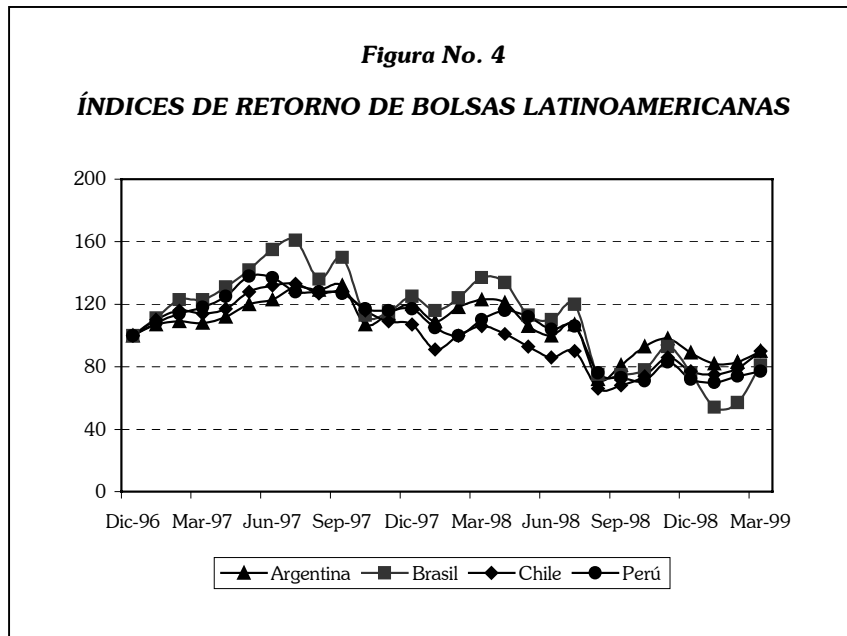
Desde fines de 1997, la economía mundial se ha visto severamente golpeada por la crisis que afectó a las economías asiáticas y que posteriormente se difundió a otras economías emergentes. El surgimiento de la crisis asiática tuvo un impacto negativo en la percepción de riesgo de los inversionistas en los mercados emergentes, lo que generó una reducción significativa en el flujo de capitales hacia estas economías. La contracción en la demanda mundial provocada por esta crisis afectó también a las exportaciones provenientes de las economías emergentes, lo que agudizó la gravedad de la crisis financiera que enfrentaban.

En este entorno de inestabilidad económica, otras economías emergentes que mostraban fragilidad en sus equilibrios macroeconómicos enfrenta-

ron crisis de confianza por parte de los inversionistas. Éste fue el caso de la economía rusa que, en agosto de 1998, tuvo que declarar una moratoria en el pago de su deuda pública. Asimismo, la economía brasileña tuvo que realizar ajustes a su programa macroeconómico para mantener la confianza de los inversionistas.

La crisis financiera se difundió, con mayor o menor intensidad, al resto de economías emergentes, en función de la solidez de sus fundamentos macroeconómicos. En el caso del Perú, el ingreso de capitales se vio afectado por la pérdida de confianza de los inversionistas que afectó a todas las economías emergentes, y por la percepción de un cierto “agotamiento” en el gobierno en relación a la profundización de las reformas de mercado iniciadas a principios de la década.

Estos eventos provocaron una marcada reducción en los principales indicadores de los mercados bursátiles de estas economías. Según se observa en la Figura No. 4, la rentabilidad de las principales bolsas latinoamericanas se redujo desde el surgimiento de la crisis asiática. Durante el segundo semestre de 1997, la rentabilidad del mercado peruano fue de -8.8% y -38.1%.



Durante los últimos meses se ha observado una recuperación de la confianza de los inversionistas en las economías emergentes. La mayor parte de economías latinoamericanas han registrado alzas significativas, lideradas por México, Argentina y Chile. En el caso del Perú, este año se ha observado una recuperación de la bolsa, habiéndose registrado una rentabilidad de 18.9% durante los primeros 4 meses de 1999. Es de esperar que esta tendencia se acentúe en los próximos meses en la medida que el gobierno muestre una voluntad de mantener la disciplina fiscal que ha caracterizado al programa económico, y continuar profundizando las reformas de mercado.

6. Las razones del éxito

A pesar de la contracción experimentada por los principales indicadores bursátiles luego del surgimiento de la crisis asiática, es indudable que el mercado de valores peruano ha experimentado un importante desarrollo durante la década de los noventa. Dicho desarrollo es un reflejo de la estabilidad económica alcanzada durante este período y de las importantes oportunidades de inversión que se presentaron para el sector privado con las reformas de mercado. La estabilidad económica y la pacificación del país contribuyeron a una reducción significativa del riesgo país, que se tradujo en una mayor inversión en el mercado de capitales. En particular, la apertura de la cuenta de capitales, la adopción de un régimen de tipo de cambio flexible y las normas de promoción de la inversión extranjera y privada, otorgaron confianza a los inversionistas sobre el entorno en el que se desenvolvería la economía peruana en los próximos años.

La mayor inversión y crecimiento económico generaron un incremento de la demanda por recursos financieros, parte de la cual fue satisfecha mediante emisiones de valores en el mercado de capitales. Los fondos privados de pensiones jugaron un rol importante en este proceso, pues canalizaron recursos para el financiamiento de estas inversiones.

La reforma efectuada en el mercado de capitales contribuyó al surgimiento de nuevas alternativas de financiamiento/inversión y al dinamismo observado en el mercado. La reforma de 1991 estableció el marco básico en el que operó el mercado de capitales en la presente década. La privatización de la bolsa de valores, la eliminación de las "barreras de entrada" al mercado de intermediación bursátil, y el ingreso de las empresas bancarias a esta actividad contribuyeron a otorgar mayor eficiencia y competitividad al mercado de valores. Asimismo, las normas sobre requisi-

tos patrimoniales y transparencia en el uso de la información contribuyeron a mejorar la confianza de los inversionistas en el mercado.

La reforma de 1996 contribuyó a incorporar a la legislación del mercado de valores las últimas innovaciones que se habían producido internacionalmente, y a otorgar a los emisores mayor flexibilidad para estructurar sus emisiones de acuerdo con las necesidades del mercado. La nueva normatividad permitió que se corrigiera una serie de deficiencias que se había identificado en el marco normativo durante la primera etapa de la reforma, y se efectuaran precisiones al mismo. El nuevo marco normativo fortaleció también las normas sobre transparencia en el uso de la información y los requisitos patrimoniales para ejercer actividades de intermediación. La introducción del concepto de "autorregulación" de las bolsas permitirá una mayor coordinación entre el organismo regulatorio y la bolsa de valores en la definición de los reglamentos que rigen el funcionamiento del mercado.

Asimismo, la reforma gradual que experimentó el órgano regulador y la simplificación de los trámites para la emisión de valores contribuyeron también a mejorar el funcionamiento del sector.

7. La agenda pendiente

Aún cuando se han registrado avances importantes, el surgimiento de la crisis financiera internacional puso en evidencia la existencia de problemas en las regulaciones del mercado que deben corregirse. En particular, se observaron problemas en la falta de reglas claras que regularan el funcionamiento de las operaciones de reporte y doble contado a plazo, operaciones que habían adquirido dinamismo durante los últimos años. Asimismo, la falta de un fondo de contingencia en las instituciones de compensación y liquidación de valores que cubra los riesgos a que están expuestas las partes en la liquidación de operaciones, otorga un mayor riesgo a las operaciones bursátiles, y podría generar dificultades en la cadena de pagos³. Los problemas que se registraron en la valorización de las in-

3. Este tipo de fondos tiene una mayor justificación en el mercado de valores debido a que en las transacciones en este mercado se desconoce a la contraparte. En este sentido, no se presentan los problemas de "riesgo moral" que generalmente aparecen en los mercados financieros con los fondos de garantía.

versiones de renta fija de menor liquidez de los fondos mutuos pusieron también en evidencia la necesidad de revisar sus regulaciones.

Igualmente, es indispensable mejorar la coordinación entre la CONASEV, la Superintendencia de AFP y la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS). La estrecha interrelación existente entre las instituciones que operan en los ámbitos de regulación de estas instituciones exige un mayor intercambio de información y coordinación entre estas entidades. La falta de coordinación entre las mismas hace que muchas veces se pierda información valiosa para la regulación de estos mercados. Asimismo, la ausencia de criterios comunes lleva a que muchas veces se establezcan distintos requisitos para una misma operación, y que se dupliquen los procedimientos o que las normas establecidas por una de ellas no tengan mayores efectos en el mercado porque dependan de regulaciones que deba expedir la otra agencia regulatoria.

En este sentido, una alternativa que debe ser evaluada es la fusión de CONASEV, la SAFF y la SBS. Su integración permitiría mejorar significativamente la eficiencia en el uso de la información de cada mercado, uniformar criterios aplicables a operaciones que están sujetas a la regulación de las tres instituciones, y reducir los costos de la supervisión del mercado de capitales. Debido a la creciente importancia que continuarán teniendo los bancos en un sistema de banca "universal", la SBS debiera ser quien lidere esta fusión.

De igual forma, es necesario continuar mejorando la calidad de la información al mercado. Invertir en el mercado de capitales significa asumir riesgos. El rol de las agencias regulatorias y de una bolsa de valores "autorregulada" debe consistir en procurar que se ponga al alcance de los inversionistas la información sobre el mercado y las empresas que éstos requieran para una toma de decisiones bien informada.

Se deben fortalecer mecanismos que permitan evitar que los riesgos no sistémicos puedan propagarse al resto del mercado por dificultades en la cadena de pagos. En este sentido es indispensable fortalecer a CAVALI, para contar con un sistema seguros de liquidación de operaciones. Las dificultades que ha enfrentado esta entidad para implementar un sistema de compensación y liquidación de valores independiente de la bolsa, ha hecho evidente la necesidad de otorgarle una estructura organizativa más ejecutiva y ágil, con un directorio compuesto por un menor número de miembros, que sea capaz de adoptar decisiones y ejecutarlas.

Por otro lado, es necesario continuar profundizando las reformas efectuadas en el mercado, dotando a las instituciones de mayor flexibilidad para operar en un mercado de capitales integrado al mundo. En este sentido, es importante otorgar a las bolsas de valores la posibilidad de organi-

zarse como sociedad anónima e incorporar como accionistas a inversionistas. La estructura organizativa más flexible que caracteriza a este tipo de sociedad le permitirá captar capitales para financiar sus programas de inversión y atraer inversionistas que puedan ofrecerle *know-how* tecnológico en áreas que requiera desarrollar. Bajo la nueva estructura debería permitirse que las Sociedades Agentes de Bolsa tengan la opción de elegir si es que participan o no en el accionariado de la bolsa.

Asimismo, debe impulsarse la internacionalización de la Bolsa de Valores de Lima. Los avances logrados por esta institución y el calificativo de “bolsa S” recibido de la NYSE otorgan al país la oportunidad de convertirse gradualmente en un centro financiero regional. De mantenerse la solidez de los fundamentos macroeconómicos y profundizarse el programa de reformas, la BVL podría asumir gradualmente el rol de centro para las inversiones en empresas inscritas en la región y, a su vez, facilitar a los inversionistas de la región sus inversiones en otras bolsas del mundo. Ello contribuiría a la diversificación internacional del portafolio de los inversionistas nacionales y ayudaría a mejorar la capacidad de enfrentar crisis específicas a la economía peruana.

12. La reforma del sistema privado de pensiones

Italo Muñoz

Una de las principales reformas implementadas durante la presente década fue la creación del Sistema Privado de Pensiones (SPP). Este sistema, basado en cuentas individuales de capitalización, otorgó a los trabajadores una alternativa al Sistema Nacional de Pensiones, que se encontraba al borde del colapso financiero.

El SPP ha generado indudables beneficios para la economía peruana. En particular, ha contribuido al desarrollo del mercado de capitales y al fortalecimiento del ahorro interno, pues ha creado una masa importante de recursos de mediano y largo plazo que están siendo utilizados para financiar la inversión privada y la expansión de nuestra economía. Asimismo, al invertirse los fondos en instrumentos rentables y seguros, los aportantes tienen una mayor confianza de que, al momento de su jubilación, recibirán una pensión razonable, ligada a las aportaciones que efectuaron durante su vida laboral.

Sin embargo, es indudable que para lograr su consolidación el SPP requiere una mayor penetración en el mercado laboral, en particular en el segmento de trabajadores independientes e informales. Por otro lado, existe la necesidad de corregir una serie de normas que contribuyen a encarecer los costos del sistema. A continuación se describen la reforma del sistema de pensiones, los principales logros alcanzados y la agenda de reformas pendiente en este sector.

1. El Sistema Nacional de Pensiones

El Sistema Nacional de Pensiones (SNP) se creó en 1973 con la finalidad de unificar bajo un solo régimen previsional a los principales regímenes de pensiones existentes para la actividad laboral pública y privada¹. El SNP resultó de la fusión de la Caja Nacional de Seguro Social (de los

1. La incorporación al SNP era obligatoria para todos los trabajadores del régimen laboral de la actividad privada y para todos los servidores y funcionarios públicos que se incorporaron a la fuerza laboral con posterioridad al 11 de julio de 1962.

obreros), el Seguro Social del Empleado y el Fondo Especial de Jubilación de los Empleados Particulares. Inicialmente, el SNP estuvo a cargo del Seguro Social del Perú y, a partir de 1980, del Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS).

De acuerdo con la ley de creación del SNP, éste era un régimen de capitalización colectiva, que debía ser complementado con los aportes de los afiliados activos para otorgar una adecuada pensión de jubilación a sus aportantes. No obstante, un conjunto de problemas en su manejo determinaron que el SNP se transformara con el tiempo en un sistema de reparto, con una creciente incapacidad de asegurar un nivel de pensiones razonable para los aportantes.

En primer lugar, las distintas administraciones implementaron una inadecuada política de administración de reservas e inversiones que generó una escasa rentabilidad real de los recursos, que incluso fue negativa durante diversos períodos. El IPSS invirtió los recursos de los aportantes en activos de escasa rentabilidad, muchas veces motivado por los beneficios políticos inmediatos de estas inversiones. En segundo lugar, el Estado peruano, que desde la década de los 70 se convirtió en el principal empleador en el país, incumplió continuamente los aportes que debía efectuar al SNP por sus trabajadores activos, debido a la precaria situación fiscal y al desorden en el manejo de sus finanzas. Adicionalmente, los recursos aportados al SNP fueron utilizados para financiar la ampliación de la cobertura de los servicios de salud del IPSS, sobre todo a segmentos de la población que no contribuían al sostenimiento del SNP.

De esta forma, debido al incumplimiento en el pago de los aportes, sobre todo del Estado, y a la escasa rentabilidad de los fondos que administraba, el SNP se fue convirtiendo gradualmente en un sistema de reparto, en el que los aportes de los trabajadores activos se utilizaban para pagar las pensiones de los jubilados del sistema. Como en todo régimen de reparto, la situación financiera del sistema pasó a depender del crecimiento de la fuerza laboral aportante y de la población con derecho a pensión, así como del nivel de pensiones establecido por los gobiernos con el fin de obtener réditos políticos.

Durante la primera mitad de la década de los ochenta, el SNP empezó a mostrar claros síntomas de debilidad financiera. Como consecuencia de la crisis económica y la ausencia de un entorno económico que promoviera la inversión y el crecimiento, las tasas de desempleo y subempleo se elevaron considerablemente en el país, con lo cual se redujo el número de aportantes al sistema. Al mismo tiempo, el número de jubilados continuó aumentando, en parte debido a las laxas políticas de jubilación adoptadas.

Así, por ejemplo, la normatividad legal autorizaba a los trabajadores a jubilarse, con derecho a obtener una pensión, a partir de los 50 años de edad.

Estos beneficios laborales, conjuntamente con la baja rentabilidad de las inversiones de los aportes, contribuyeron a agudizar los problemas de financiamiento del sistema previsional. Ello generó un entorno caracterizado por bajas pensiones, alta incertidumbre en el valor de las mismas – debido a su dependencia de factores administrativos y políticos- y carencia de mecanismos de financiamiento que permitieran al sistema ser sostenible en el mediano y largo plazo.

De acuerdo con el sistema de capitalización social previsto en la ley de creación del SNP, los aportes del trabajador y del empleador debían sustentar la viabilidad financiera del sistema y reajustarse en función de estudios actuariales, en caso de ser necesario. Sin embargo, a pesar del creciente desequilibrio financiero del SNP, estos reajustes en las tasas de aportación nunca se efectuaron, debido al temor y la falta de seriedad de los gobiernos para enfrentar el costo político de dichos reajustes.

2. El Sistema Privado de Pensiones

2.1 Aspectos generales

A inicios de la década de los noventa, el SNP se encontraba al borde del colapso financiero. Como consecuencia de la hiperinflación y la distorsión de precios relativos, el valor real de sus activos había descendido notablemente. Al mismo tiempo, las obligaciones del sistema se habían expandido considerablemente debido a las políticas de ampliación de la cobertura del sistema adoptadas durante la década de los ochenta. En este contexto, el gobierno del presidente Fujimori decidió reformar el SNP, a través de un sistema de capitalización individual administrado por entidades privadas especializadas, similar al que se había creado en Chile en la década de los ochenta.

La creación del Sistema Privado de Pensiones (SPP), en junio de 1993, tuvo tres objetivos principales. El primero de ellos fue establecer un sistema previsional sólido, que permitiera a los trabajadores disponer de pensiones razonables en el momento de su jubilación, las cuales estuvieran vinculadas con el nivel de las aportaciones efectuadas por el trabajador durante su vida laboral. En segundo lugar, al generar una masa considerable de recursos por invertir, el nuevo sistema debía contribuir al desarrollo

del mercado de capitales y a incrementar la eficiencia en la intermediación del ahorro interno. Por último, el sistema de capitalización individual buscaba eliminar la ineficiencia en el uso de recursos generada por el sistema de reparto del SNP.

La Ley del SPP, promulgada en diciembre de 1992, tomó como base el modelo chileno de capitalización individual. Este esquema de capitalización se basa en cuentas individuales, que forman parte de un fondo de propósito exclusivo, en las que se acumula los aportes del trabajador activo y el rendimiento obtenido por la inversión de estos recursos. La pensión de jubilación del trabajador depende del valor de la cuenta individual en el momento de la jubilación y está directamente relacionada con el monto de sus aportaciones y de la rentabilidad de las inversiones del fondo.

A continuación se describen brevemente los aspectos más importantes del Sistema Privado de Pensiones establecido en el Perú.

2.1.1 Las Administradoras de Fondos de Pensiones

Los fondos de pensiones deben ser administrados por Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) que deben constituirse como sociedades anónimas de propósito exclusivo. Estas administradoras deben contar con un capital social mínimo, que se actualiza sobre la base de la evolución del IPC y de acuerdo con los requerimientos de su operaciones.

La composición del accionariado de las AFP cuenta con algunas restricciones. Así, no pueden participar directa o indirectamente en una AFP las empresas del sistema financiero, el IPSS, las clasificadoras de riesgo, otras AFP, los accionistas de otra AFP con participación superior al 3% y los agentes de intermediación financiera.

Los ingresos de las AFP por la prestación de sus servicios están compuestos, principalmente, por una comisión porcentual sobre la remuneración asegurable del afiliado², la cual es establecida por cada administradora y regulada por la Superintendencia de Administradores de Fondos de Pensiones (SAFP). Adicionalmente, el afiliado y su empleador deben aportar una contribución que pasa a formar parte de la cuenta individual de capitalización del trabajador.

2. Es importante destacar que, hasta diciembre de 1996, los ingresos de las AFP contemplaban también una comisión fija. A partir de enero de 1997, dicha comisión fue derogada.

La afiliación a una AFP es voluntaria para todos los trabajadores dependientes o independientes. Los afiliados al SNP administrado por la ONP pueden optar por permanecer en él o trasladarse a una AFP. Asimismo, pueden elegir libremente la AFP a la que desean pertenecer al ingresar al sistema privado y tienen la posibilidad de cambiarse de AFP, sujeto a cumplir los requisitos establecidos por la legislación.³

2.1.2 Fondo de pensiones

El fondo de pensiones se encuentra conformado por la suma de cuentas individuales de los afiliados y no forma parte del patrimonio de la AFP. Su contabilidad se realiza independientemente de la administradora. Las cuentas de capitalización individual están conformadas por: i) los aportes obligatorios y voluntarios de los afiliados; ii) los intereses compensatorios y penalidades establecidas por los reglamentos (referidos principalmente a la fluctuación de la rentabilidad del fondo); iii) las transferencias efectuadas por concepto de los bonos de reconocimiento; iv) las ganancias de capital y rendimientos de las inversiones de las cuentas de capitalización; y, v) los montos correspondientes a las prestaciones de invalidez y sobrevivencia.

El fondo de pensiones es inembargable.

2.1.3 Aportes

En el caso de los trabajadores dependientes, los aportes al fondo están a cargo del trabajador, mientras que la retención y la respectiva transferencia a la AFP las realiza el empleador. Tratándose de trabajadores independientes, éstos asumen la carga de los aportes así como la retención y la transferencia a la AFP.

Los aportes obligatorios de los trabajadores dependientes en la etapa inicial del sistema estuvieron constituidos por:

- 10% de su remuneración asegurable.
- Los porcentajes de la remuneración asegurable establecidos por las AFP para las prestaciones de invalidez y sobrevivencia y gastos de sepelio.

3. En noviembre de 1995 se reglamentó el traslado de los afiliados a otra AFP.

- 1% de la remuneración asegurable como contribución de solidaridad al IPSS.

En la etapa de lanzamiento del sistema, los aportes establecidos para los trabajadores dependientes afiliados a las AFP eran superiores a los establecidos para el IPSS. Con el fin de reducir esta diferencia, la legislación estableció un régimen mediante el cual la remuneración mensual de quienes se afiliaban al SPP se incrementaba de la siguiente manera:

- 10.23%, y desaparecía la obligación del empleador de aportar a otros sistemas de pensiones.
- 3% adicional sobre la remuneración incluido el incremento anterior.
- A opción del trabajador, la remuneración puede incrementarse en 9.72%, y desaparece la obligación del empleador de efectuar depósitos y provisión por compensación por tiempo de servicios.
- En el monto correspondiente al seguro de vida obligatorio, y desaparece la obligación del empleador de realizar el aporte para dicho fin.

2.1.4 Prestaciones

Los trabajadores afiliados al SPP reciben obligatoriamente las prestaciones de jubilación, invalidez y gastos de sepelio.

i) Prestaciones de Jubilación

Los afiliados pueden jubilarse a los 65 años de edad o anticipadamente. La jubilación anticipada sólo es posible si el valor de la cuenta acumulada por el afiliado es suficiente para que éste obtenga una pensión igual o superior al 50% del promedio de sus remuneraciones de los últimos 120 meses.

El jubilado o sus sobrevivientes pueden optar por cualquiera de las siguientes modalidades: retiro programado; renta vitalicia personal; renta vitalicia familiar y renta temporal con renta vitalicia diferida.

ii) Pensión de invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio

Los riesgos de invalidez, sobrevivencia y sepelio son administrados por las AFP o por compañías de seguros, y son prestados uniformemente por todas las entidades encargadas. En caso de que la AFP opte por la administración directa de estos riesgos, debe constituir un Fondo Com-

plementario, conformado por los aportes que realicen los afiliados para estos fines, y administrar los riesgos de todos sus afiliados. En caso contrario, dicha función la realizará la compañía de seguros contratada directamente por la AFP.

2.1.5 Inversiones

Las inversiones de las AFP se efectúan únicamente en los valores establecidos en la ley, dentro de los límites porcentuales máximos consignados en la misma. Con la finalidad de otorgar cierta flexibilidad a las AFP con respecto a su política de inversiones, los límites establecidos en la ley de creación se han ido ampliando progresivamente a medida que han surgido nuevas alternativas de inversión en el mercado de capitales, como fondos mutuos, fondos de inversión, instrumentos respaldados con activos titulizados. Asimismo, recientemente se les ha autorizado a invertir en el exterior hasta el 1% del valor del fondo.

Los instrumentos de renta fija en que invierten las AFP, con excepción de los emitidos por el sector público, deben estar clasificados según su nivel de riesgo. Éste se determina en función de la solvencia y la solidez de los emisores, el riesgo de la industria, las garantías, los resguardos, la rentabilidad esperada y el nivel de liquidez.

Desde el inicio del sistema, la Secretaría Técnica de la Comisión Clasificadora de Inversiones de la SAFP evalúa los resultados de clasificación de riesgo de las empresas clasificadoras. El plazo de vigencia del Régimen Único para Clasificación Especial de los Instrumentos de Inversión, correspondiente a la clasificación otorgada por la Comisión Clasificadora de Inversiones de la SAFP, fue ampliado nuevamente en 1997, encontrándose vigente hasta la fecha.

2.1.6 Bonos de reconocimiento

Con el fin de reconocer a los trabajadores que aportaron al SNP el valor de dichas aportaciones, los trabajadores afiliados a estos sistemas, que hayan cotizado durante cuatro de los últimos seis meses antes de su traslado al SPP⁴ y, como mínimo, 48 meses dentro de los diez años pre-

4. Anteriormente, el requisito era haber cotizado durante el total de los últimos seis meses antes del traslado al SPP.

vios, tienen derecho a un “bono de reconocimiento”, por el monto correspondiente a sus beneficios (monto y tiempo aportado).

Las características de los bonos de reconocimiento son las siguientes:

- Son nominativos.
- Están denominados en moneda nacional y expresan un valor constante que se reajusta en función del Índice de Precios al Consumidor.
- Son garantizados por el Estado.
- Son redimibles en la fecha de jubilación del titular, hayan sido transferidos o no al afiliado. También, en caso de muerte, jubilación anticipada o declaración de invalidez total del mismo, si no han sido transferidos al afiliado.

Los bonos de reconocimiento pueden ser transferidos -a cambio de efectivo o títulos que reingresan a la cuenta de capitalización- por endoso del titular, a través de la AFP a la que está afiliado el trabajador.

El valor nominal del bono de reconocimiento se calcula mediante la siguiente fórmula:

$\text{Valor nominal} = (\text{Remuneración promedio mensual}) * (\# \text{ meses reconocidos}) * (0,1831)$

2.1.7 Traspasos entre distintas AFP

Si bien el sistema de traspasos estuvo contemplado en la ley de creación del SPP, el mismo no entró en vigencia sino hasta noviembre de 1995. En principio, éste permite que el afiliado se traspase de una AFP a otra luego de haber aportado por lo menos seis meses a la AFP de origen. El traspaso requiere ser aprobado por la SAFP y se hace efectivo dos meses después de dicha aprobación.

El reglamento para la implementación del sistema de traspasos entre AFP estableció que el traspaso de un afiliado de una AFP a otra implicaría una serie de costos administrativos y económicos para la AFP que debieran ser cubiertos por el afiliado para desincentivar los traspasos por motivos no previsionales y los costos adicionales que éstos generan al sistema.

2.1.8 Incorporación del Sistema de Pensiones del Sector Público al SPP

Cuando se creó el SPP, los trabajadores del sector público se encontraban bajo los regímenes estipulados en los Decreto Ley N° 20530 y De-

creto Ley N° 19990. En el caso de los trabajadores bajo el primer régimen, éstos tienen una escala progresiva de aportes, de 8% a 15%, y representaban cerca del 9% de los trabajadores activos del sector público. Inicialmente, estos trabajadores podían transferirse al SPP como trabajadores independientes. Su inscripción como trabajadores dependientes no era posible debido a que no se había determinado la emisión de un bono de reconocimiento para sus aportes -que no eran manejados por el IPSS sino por el Tesoro Público-. El resto de trabajadores públicos también podía trasladarse al SPP. Sin embargo, debido al impacto fiscal del incremento en la remuneración requerido para el traslado de los trabajadores al SPP, inicialmente se suspendió el traslado de los trabajadores públicos al SPP.

Recién en 1996 se permitió a los funcionarios del sector público sujetos al régimen establecido en el Decreto Ley No. 20530 trasladarse al SPP. Los pensionistas recibirían, en este caso, un bono de reconocimiento y un incremento salarial único de 11%. Para este fin, el cálculo del bono de reconocimiento se realizó mediante la siguiente fórmula:

$$\text{Valor del bono} = \text{Remuneración promedio 1996} * (\text{meses aportados}) * (0,3512)$$

Los límites máximos para la remuneración de referencia y la cantidad de meses aportados fueron de S/.3 800 y S/.360, respectivamente. El límite máximo para el valor del bono de reconocimiento fue de S/.110 mil. Finalmente, antes de trasladarse, el trabajador debía inscribirse en el “Registro 20530” a cargo de la ONP. En caso de no hacerlo, sería afiliado obligatoriamente a una AFP.

2.1.9 Otros aspectos importantes

Entre las principales diferencias con el modelo chileno se encuentran el hecho de que en el Perú todas las aportaciones al SPP están a cargo del trabajador. En el Perú se otorgó un incremento inicial de 13,54% en la remuneración de los trabajadores que se trasladaran del SNP al SPP, y se estableció que los trabajadores que se incorporaran al mercado laboral pudieran optar por cualquiera de los dos sistemas. En el caso de Chile, se otorgó un incremento del 10% de las remuneraciones y se estableció que los aportes estaban distribuidos entre el trabajador y el empleador. Asimismo, en este país se declaró cerrado al SNP, y se estableció que los trabajadores que ingresaban al mercado laboral se afiliaban obligatoriamente al sistema privado.

2.2 Las modificaciones al SPP

Durante la etapa inicial de implementación del SPP, el crecimiento del número de afiliados al sistema fue inferior al originalmente previsto, sobre todo en los sectores de menores ingresos. Ello se debió, principalmente, a problemas en las campañas y estrategias de información durante la etapa de lanzamiento del sistema atribuible a las AFP y a ciertas distorsiones existentes en las regulaciones del sistema. En relación a las primeras no existió una adecuada campaña de información a los clientes de menores ingresos, que han sido quienes más reacios se han mostrado a ingresar al SPP. Respecto a las distorsiones del marco regulatorio, éste indicaba que era más atractivo para un trabajador afiliarse al SNP, sobre todo si en su decisión prevalecían criterios de corto plazo y no el nivel de pensiones esperado.

2.2.1 La reforma del SPP de julio de 1995

En julio de 1995 se aprobaron una serie de modificaciones al sistema previsional peruano, con el fin de eliminar las principales diferencias existentes entre el SNP y el SPP, que habían generado una competencia desleal en contra de este último. Asimismo, se establecieron mecanismos para promover el ingreso al sistema privado de los trabajadores independientes. Se eliminaron también ciertas imperfecciones en el marco tributario que afectaban el desarrollo del sistema. Las principales modificaciones pueden agruparse de la siguiente manera:

- i) Medidas tendientes a igualar los costos de ambos sistemas
 - Reducción de la carga laboral del trabajador
 - El empleador asume el total de aportes por concepto de FONAVI e IPSS, por un total de 9% en cada caso (en comparación con el 6% que aportaba antes).
 - Reducción de aportes a la cuenta individual de capitalización del Sistema Privado de Pensiones
 - El aporte al fondo del trabajador en el Sistema Privado de Pensiones se redujo de 10% de la remuneración bruta a 8%. La norma estipulaba que la reducción estaría vigente sólo hasta el 31 de diciembre de 1996; sin embargo, posteriormente se ha prorrogado la vigencia de esta tasa de aporte.
 - Incremento de aportes al SNP
 - El costo total del SNP se incrementó de 9% de la remuneración bruta a 11%, el cual debía ser asumido íntegramente por el trabajador.

- Incrementos compensatorios de remuneraciones
 - Se otorgó un aumento compensatorio equivalente a 3,3% de la remuneración para los trabajadores que se encontraban en el SNP.
 - Se eliminó el incremento de 13,54% en la remuneración de los trabajadores que, encontrándose en el SNP, decidieran incorporarse al Sistema Privado, con el fin de eliminar un doble aumento compensatorio para estos trabajadores.
- Exoneración del Impuesto General a la Ventas (IGV)
 - Se desgravó el IGV a las comisiones cobradas por las AFP y las primas previsionales cobradas por las compañías de seguro. Asimismo, se estableció que el saldo del IGV a favor de las AFP podría ser compensado automáticamente con las obligaciones tributarias a su cargo respecto de cualquier tributo que sea ingreso del Tesoro Público.
- Contribución de Solidaridad al IPSS
 - Se eliminó la contribución de 1% de solidaridad al IPSS que tenían que efectuar los afiliados al Sistema Privado de Pensiones.

ii) Garantía de pensión mínima en el sistema previsional

Se estipula que se establecerán los requisitos y condiciones para el establecimiento de una pensión mínima mediante Decreto Supremo promulgado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

iii) Medidas tendientes a eliminar el trato discriminatorio a los jubilados del SPP

La norma establece que los pensionistas de jubilación, invalidez y sobrevivencia del SPP se encuentran comprendidos como asegurados obligatorios del Régimen de Prestaciones de Salud, en las mismas condiciones respecto a la tasa de las aportaciones y a las prestaciones de salud que corresponden a los pensionistas del SNP, con lo cual se soluciona el vacío legal existente.

iv) Medidas tendientes a fomentar el ahorro voluntario en el SPP

La norma establece que las AFP podrán establecer mecanismos destinados a fomentar el ahorro voluntario, incluidos planes de pensión de costo fijo y fondos de inversión con distintos niveles de riesgo y rentabilidad esperados.

De esta forma, se estableció la posibilidad de que los trabajadores puedan realizar aportes voluntarios que puedan ser invertidos por las AFP con mayor riesgo y, por tanto, con una probable mayor rentabilidad. La diferencia fundamental con otros mecanismos similares existentes es que estos fondos generados por ahorro voluntario serían considerados para el cómputo de la pensión de jubilación, lo que permitiría al trabajador retirarse antes. Asimismo, se autorizó a las AFP establecer planes de pensión de costo fijo, los cuales se adaptan mejor a las necesidades de los trabajadores independientes que no tienen un ingreso mensual fijo en el tiempo.

v) Libre elección de una AFP por el trabajador

La norma establece que el trabajador podrá cambiar de AFP siempre que cuente con seis o más cotizaciones consecutivas en la AFP de la cual desea trasladarse, previa información a la AFP que abandona, y el abono del importe respectivo por concepto de gastos de traspaso que establezca la SAFP.

2.2.2 La reforma del SPP de noviembre de 1996

En 1996 nuevamente se establecieron una serie de modificaciones a la legislación del SPP con el fin de promover mayores niveles de eficiencia en el sistema, perfeccionar las normas prudenciales del sistema e inducir a las AFP a adoptar una actitud más activa para cobrar los aportes adeudados por los empleadores. Asimismo, se establecieron mecanismos para facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los empleadores que desearan ponerse al día en el pago de estos aportes. Se prorrogaron también ciertas facilidades establecidas para permitir el traspaso de los afiliados del SNP al SPP. Los principales cambios fueron los siguientes:

i) Medidas tendientes a agilizar la inscripción en el SPP

Se estableció un plazo de diez días para que los trabajadores no afiliados al SPP que ingresan a un nuevo centro laboral manifestaran su deseo de permanecer en el SNP. Una vez transcurrido este plazo, el empleador lo afiliaba obligatoriamente a la AFP que él eligiera. De otro lado, se estipuló la obligación del empleador de regularizar los aportes adeudados al SPP por la contratación de trabajadores independientes para realizar funciones propias de trabajadores dependientes.

ii) Mecanismos para promover una mayor lealtad de los afiliados a la AFP

Se estableció la posibilidad de que las AFP cobraran comisiones diferenciadas a sus afiliados, en función del tiempo y la regularidad de sus aportes.

iii) Fomentar el ahorro

Se reglamentó la incorporación del ahorro voluntario sin fin previsional a través de las AFP, mediante la realización de aportes voluntarios. Los aportes voluntarios pueden ser de dos tipos: inembargables y sujetos a retiro al final del período de aporte, y embargables y convertibles en ahorro previsional. Sólo podrán convertir sus ahorros voluntarios en ahorros con fin previsional los afiliados que cuenten con un mínimo de cinco años de permanencia en el SPP o tengan más de 50 años de edad. Asimismo, se decidió la exoneración del pago de Impuesto a la Renta de los aportes voluntarios con fin no previsional.

iv) Bono de reconocimiento

Con el fin de promover el traslado al SPP, se estableció la posibilidad de que los trabajadores que hayan realizado por lo menos cuatro aportes al SNP dentro de los seis meses anteriores a su incorporación al SPP, accedan al bono de reconocimiento mediante la regularización de las dos cuotas adeudadas en función de su última remuneración asegurable. Asimismo, se permitió a los afiliados que se incorporaran al SPP hasta diciembre de 1997, la posibilidad de acceder al “bono de reconocimiento 96” (con fecha de emisión el 31 de diciembre de 1996), al que anteriormente sólo podían acceder los trabajadores que se hubieran trasladado hasta fines de 1996.

v) Medidas de control financiero

Se dispuso la obligación de las AFP de constituir provisiones en caso de no iniciar procesos de ejecución de adeudos y cuando un empleador perdiera los beneficios otorgados por el Régimen de Fraccionamiento Especial. Asimismo, se dispuso la incorporación de la Reserva de Fluctuación al fondo de pensiones al valor cuota de la fecha de la transferencia.

De otro lado, se establecieron las normas para el acogimiento al Régimen de Fraccionamiento Especial de deudas originadas en aportes al SPP,

precisándose que la deuda por concepto de aportes al SPP sería actualizada a una tasa no menor a la rentabilidad bruta promedio del sistema registrada en el mismo período, y que el plazo máximo para realizar el pago de la deuda pendiente sería de 36 meses.

3. Los resultados del Sistema Privado de Pensiones

Desde su creación en 1993 el SPP ha generado importantes beneficios a la economía peruana. El establecimiento del sistema ha contribuido al crecimiento del ahorro interno, a una mayor eficiencia en la intermediación de estos excedentes y al desarrollo del mercado de capitales. La asignación de los recursos del fondo a inversiones rentables y seguras hace prever que, a diferencia de lo que ocurrió en el pasado con el SNP, los afiliados al SPP recibirán al momento de su jubilación pensiones razonables, acordes con el nivel de aportaciones que efectuaron durante su vida laboral.

El Cuadro No. 1 muestra la evolución del fondo de pensiones y del número de afiliados durante el período 1993-98. Según se observa, el valor del fondo ha crecido rápidamente durante estos años debido a los aportes efectuados por los afiliados y al nivel de rentabilidad alcanzado por el fondo hasta la fecha. El número de afiliados se ha estabilizado en algo más de 2 millones de trabajadores.

Cuadro No. 1

INDICADORES DEL SPP

Período	Valor del Fondo (Millones US\$)	Número de Afiliados (Miles)
1993	29	627.1
1994	260	961.2
1995	581	1130.4
1996	949	1550.6
1997	1506	1735.9
1998	1733	1980.4
1999	1772	2176.5

Fuente: SAFP

El ahorro interno ha crecido durante los últimos años, como consecuencia de la estabilidad y del crecimiento económico así como por las

reformas efectuadas en el mercado de capitales. Antes de la creación del SPP, el nivel de ahorro previsional era bajo debido, entre otras razones, a los múltiples incentivos existentes para la evasión de los aportes y a la inestabilidad macroeconómica. Además, la existencia de los recursos previsionales otorgaba a los gobiernos una fuente de financiamiento, que les permitía evitar la ejecución de los ajustes fiscales que la economía peruana requería para ser viable en el mediano plazo.

El importante crecimiento registrado por el fondo de pensiones ha contribuido al desarrollo del mercado de capitales y a la aparición de nuevas alternativas de financiamiento para las empresas. Según se observa en el Cuadro No. 2, aproximadamente el 75% del valor del fondo ha sido invertido en instrumentos de renta fija y acciones transadas en el mercado de valores. En particular, la presencia de las AFP ha otorgado un mayor dinamismo al mercado de bonos corporativos, el cual ha mostrado un crecimiento importante desde 1993. Asimismo, su participación en el mercado de renta variable ha contribuido a otorgar una mayor estabilidad a este mercado.

Cuadro No. 2

AFPs: COMPOSICIÓN DE LA CARTERA

	%
Acciones Comunes	26
Acciones de Trabajo	10
Bonos Corporativos	18
Bonos Subordinados	10
Bonos <i>Leasing</i>	10
Bonos "Brady"	5
Depósitos a Plazo	19
Otros	2

Fuente: SAFP

Es interesante notar que el importante flujo de recursos que ha ingresado al mercado de capitales desde la creación del SPP se destina a financiar inversiones productivas en el sector privado, que contribuyen al crecimiento de la economía. La inversión de los recursos del fondo en instrumentos emitidos por el Estado ha sido poco significativa, y ha es-

tado limitada a instrumentos de corto plazo y bajo riesgo del Banco Central y, más recientemente, a bonos "Brady" del gobierno peruano. Ello contrasta con la situación existente hasta principios de esta década, en la cual los recursos previsionales se destinaban a cubrir los desequilibrios fiscales y a financiar inversiones poco rentables, adoptadas con criterios políticos. De esta forma, el establecimiento del SPP ha contribuido no sólo a elevar el ahorro interno sino también a mejorar la eficiencia en la intermediación del mismo.

La rentabilidad promedio anual en dólares del fondo de pensiones desde su creación hasta agosto de 1999 ha sido de 7%. Dicha rentabilidad se vio afectada durante 1998 por el impacto de la crisis financiera internacional en el valor de los principales instrumentos financieros en los que estaban invertidos los recursos del fondo (Figura No. 1). Sin embargo, en 1999, la rentabilidad del fondo de pensiones se ha recuperado, y el valor del fondo ha crecido en 13.7%, entre diciembre de 1998 y agosto de 1999. Se observa que la rentabilidad alcanzado por el fondo de pensiones en los últimos meses ha sido una de las más altas desde su creación. El desempeño reciente ha permitido recuperar el bajo rendimiento experimentado por el fondo de pensiones en 1998.

Como las obligaciones del SPP con la mayoría de pensionistas son de más larga duración, es de esperar que la menor rentabilidad reciente tenga un impacto muy limitado sobre la rentabilidad acumulada del sistema en el momento en que se retire la mayor parte de la población aportante a este sistema. En relación a este tema se debe tener en cuenta que lo importante es evaluar la rentabilidad de largo plazo de los recursos del fondo, y no los rendimientos que pueda tener durante un período corto de tiempo, que pueden ser altos o bajos debido a las fluctuaciones naturales de los mercados.

Una lección de los sistemas privados de pensiones en todos los países en los que se han implementado es que los costos de información sobre las características y los beneficios de los nuevos sistemas son altos. También es claro que a los trabajadores les cuesta diferenciar entre productos y precios. Es un negocio que parecería que se traduce en baja elasticidad precio de la demanda y en una competencia intensiva en esfuerzo de ventas. Sin embargo, debido a que en todos los países la estructura de comisiones es relativamente rígida, no se puede concluir que necesariamente la elasticidad precio de la demanda sea baja. Puede ser que esto sólo ocurra en los rangos de precios que ofrecen las distintas AFP, que son relativamente pequeños porque no es posible el uso de comisiones diferenciadas.

La experiencia en distintos países también muestra que existen economías de escala. La estandarización del producto contribuye también a una concentración de mercado. Esto ha ocurrido en el Perú.

Los principales factores que limitan el ingreso de nuevos participantes son :

- Los altos costos de inversión requeridos para montar la parte operativa de la AFP.
- Los altos costos que implica ganar puntos de mercado a la competencia en un contexto de crecimiento bajo de nuevas afiliaciones, de una saturación del mercado de afiliados de alto ingreso, y del alto costo de los traspasos.
- La dificultad de una AFP para crecer desde su formación hasta llegar a una masa crítica de afiliados que le permita cubrir sus costos fijos (debido a que el número de nuevos afiliados es relativamente bajo, ya que se compite con el sistema público y por otro lado estos afiliados en su mayor parte entran a la fuerza laboral con sueldos relativamente bajos).

4. La agenda pendiente

4.1 Consideraciones generales

A pesar de los avances logrados con el establecimiento del SPP, es indudable que éste requiere ser perfeccionado para maximizar su efecto potencial en la economía peruana. Luego de 6 años de funcionamiento del sistema, el porcentaje de la masa laboral potencial afiliada al SPP es aún reducida. Así, sólo 2 millones de trabajadores están afiliados al SPP, y se estima que cerca de 1 millón de personas se encuentran afiliadas al SNP y el resto está desprotegido o afiliado a otros regímenes previsionales. Adicionalmente, el SPP no ha tenido mayor éxito entre los trabajadores independientes e informales, los cuales representan más del 50% de la masa laboral peruana, y para los cuales el SPP no se ha constituido aún en una alternativa de ahorro previsional.

Una de las principales razones que explica el importante número de afiliados que aún mantiene el SNP es la existencia de una pensión mínima garantizada por el Estado a los afiliados al sistema público. Esta pensión es atractiva para los trabajadores de menores ingresos, quienes de estar afiliados al SPP recibirían a su jubilación una pensión probablemente inferior a la que les garantiza el Estado en el SNP.

Una parte importante de los afiliados al SNP cuenta con edades superiores a los 40 años y, por lo tanto, tienen menos incentivos para trasladarse al SPP, debido a que no podrían cotizar en este sistema un tiempo suficiente como para acumular un fondo que les permita tener una pensión de jubilación superior a la que les ofrece el sistema público. Sin embargo, cerca de 400 mil afiliados al SNP cuentan con edades entre los 24 y 34 años y son suficientemente jóvenes como para acumular un fondo razonable en el SPP a su jubilación, de contar con incentivos adecuados para ello. En este segmento se observan claramente los efectos “perversos” de la pensión mínima estatal, pues como el nivel de remuneraciones de los afiliados más jóvenes al SPP es reducido, éstos prefieren mantenerse en el sistema público que les garantiza una pensión mínima.

Una alternativa que debe ser considerada seriamente es la de cerrar el ingreso de los nuevos trabajadores al SNP. No existe un fundamento para que el Estado se encargue de administrar pensiones, pues esta actividad lo distrae de sus responsabilidades fundamentales en las áreas de salud, nutrición, educación, justicia e infraestructura básica. La administración del sistema previsional debe ser realizada por el sector privado, quien está en mejor capacidad para desarrollar esta actividad.

Si, en este contexto, se desea mantener una pensión mínima garantizada por el Estado a los trabajadores de menores ingresos aportantes al sistema previsional, ésta debería ser extendida a los trabajadores del SPP. De esta forma se eliminaría la distorsión que existe actualmente, la cual desincentiva el ingreso de los nuevos trabajadores al SPP y que constituye un tratamiento discriminatorio contra los que confiaron en las reformas de mercado y se afiliaron al SPP. Estimados preliminares indican que el costo fiscal adicional de dicha extensión no sería significativo, pues la mayor parte de los afiliados actuales al sistema privado tienen niveles de ingreso que les permitirán contar con una pensión superior a la pensión mínima del SNP. Y los nuevos trabajadores de bajos ingresos que se afiliarían en el futuro al SPP de contar con una pensión mínima garantizada por el Estado, gozan ya de esta protección en el sistema público, por lo que no hay un costo fiscal adicional significativo.

En lo que respecta a la situación de quienes se encuentran actualmente en el SNP, deben evaluarse mecanismos para que entidades privadas especializadas se encarguen de administrar los recursos aportados por estos trabajadores. La mayor parte de aportantes al SNP se ha mantenido en este sistema por un problema de excesiva edad, bajos ingresos o desconfianza frente al sistema privado. Al extenderse la pensión mínima a los trabajadores del SPP, una buena parte de los trabajadores jóvenes de bajos ingresos tendrían un mayor incentivo para trasladarse al sistema privado. Sin embargo, subsistiría el problema de los trabajadores que se han mantenido en el SNP por un problema de desconfianza o excesiva edad. En estos casos, la ONP debería contratar los servicios de entidades especializadas para que inviertan los aportes de estos trabajadores en el exterior. No es conveniente que los recursos de la ONP sean invertidos localmente, pues estos recursos se exponen innecesariamente a los riesgos de la economía peruana. En el mediano plazo, lo óptimo sería que el gobierno vincule la evolución de las pensiones de estos trabajadores al rendimiento de los recursos aportados por éstos al SNP.

Por otro lado, las AFP han enfrentado fuertes dificultades para ingresar al mercado de trabajadores independientes e informales. En estos segmentos, los mecanismos tradicionales de ahorro previsional que ofrecen han tenido poco éxito, debido principalmente a que se trata de trabajadores que no reciben remuneraciones fijas en el tiempo. Es probable que parte del problema se explique por los elevados costos operativos del sistema –que serían mayores por la elevada informalidad de este segmento del mercado laboral – con respecto a los ingresos de estos trabajadores. No obstante, al menos en el mediano plazo, las perspectivas de crecimien-

to del sistema no serán tan alentadoras mientras no se desarrolle este segmento del mercado. Es difícil esperar que el nivel de informalidad del mercado laboral peruano se reduzca sustancialmente en los próximos años; por esta razón, si se desea que el SPP crezca, será necesario establecer una estrategia que les permita ingresar a estos mercados.

El sistema actual está dirigido a empleados dependientes pues involucra unos procesos muy burocráticos para realizar las contribuciones, lo que desincentiva las aportaciones por parte de afiliados independientes. Una forma de resolver este problema sería permitir que las AFP ofrezcan planes de retiro diversos a los afiliados independientes, donde éstos opten por realizar aportes mensuales en función de la pensión que desean obtener en su jubilación. El esquema actual los obliga a estimar una renta presunta anual como base para acotar un aporte de 8% y la comisión correspondiente. Es poco probable que un independiente desee acreditar una remuneración anual, lo que atenta contra el crecimiento de este tipo de afiliados. No incentivar la afiliación de independientes en una economía donde más de la mitad de la fuerza laboral es independiente no tiene mucho sentido. Se requieren mecanismos más flexibles que permitan efectuar aportes en forma aleatoria.

Asimismo, se deberían incentivar aportes voluntarios para disminuir los costos medios del sistema y reducir así las comisiones para el afiliado promedio cuando se cambie la estructura de comisiones hacia un sistema de comisiones sobre saldos administrados.

4.2 Altos costos de administración del sistema

Los costos del SPP son relativamente elevados. A manera de ejemplo, las comisiones sobre remuneración (incluyendo seguro) del Perú son las más altas entre los ocho países de la región que han implementado el sistema de acuerdo con información presentada en una reciente conferencia en Chicago⁵. La cifra en el caso del Perú es 3.8% de la remuneración asegurable comparada con 3.5% en Colombia, 2.9% en Chile y 2.6% en Uruguay. Por otro lado, el Perú se encuentra entre los países que no tienen tope para la remuneración máxima imponible, lo que sí ocurre en Chile (\$1,935), Uruguay (\$2,561), Colombia (\$3,174) y Argentina (\$4,800). Esto hace que la comparación sea aún más onerosa para el afiliado peruano.

5. Experiencias de Reforma a Sistemas de Pensiones en América Latina, Augusto Iglesias, Octubre, 1998

Los elevados costos del sistema se explican por los siguientes factores: la estructura oligopólica del mercado donde operan sólo cuatro entidades que no compiten por precio; un sistema perverso de competencia por traspasos y afiliados, costos directos e indirectos de supervisión muy altos, algunas regulaciones que impiden que disminuyan los costos, argumentando que así se protegen los intereses de los afiliados; la coexistencia del Sistema Nacional de Pensiones que compite por las nuevas afiliaciones; y un desincentivo tributario a las aportaciones voluntarias, lo que reduce la capacidad de aumentar los ingresos de las AFP, y ocasiona costos unitarios mayores.

Para consolidar el SPP es esencial reducir los costos operativos del sistema. Con respecto a este tema, un primer aspecto por evaluar es la necesidad de simplificar las regulaciones y las excesivas cargas administrativas que se impone al SPP. Las normas del SPP se caracterizan por un excesivo e injustificado nivel de intervención del ente regulador en el funcionamiento de las AFP, lo que eleva considerablemente el costo administrativo del sistema y limita el acceso de los afiliados a los servicios que brindan las AFP. La mayor parte de estas regulaciones imponen obligaciones a las AFP que tienen un efecto limitado en la seguridad del manejo del fondo de pensiones y que más bien encarecen el sistema. El nivel de gastos operativos por afiliado asciende a aproximadamente US\$83, lo que resulta excesivo.

Uno de los costos que debe ser revisado son los aportes que están obligadas a efectuar las AFP a la SAFP. Dichos aportes están estructurados como un porcentaje del fondo administrado por cada una de ellas, si bien en el tiempo se ha ido reduciendo este porcentaje no hace mucho sentido esta relación entre el presupuesto total de la SAFP y el tamaño del fondo de pensiones. Por otro lado, ha habido una tendencia hacia la concentración en el SPP y ahora sólo hay cuatro AFP para supervisar. Las cifras muestran que el presupuesto de la SAFP durante 1999 fue de S/15.9 millones (aproximadamente US\$5 millones). El costo directo de los aportes de las AFP a la SAFP es de aproximadamente 4% de los costos totales de las AFP.

Se debe hacer un esfuerzo grande para reducir los costos de supervisión del sistema, incluso se debería pensar seriamente en una integración de la supervisión de las AFP dentro de la Superintendencia de Banca y Seguros ya que tener una entidad supervisora para supervisar a cuatro AFP, no parece tener mucho sentido. Esta integración tendría beneficios adicionales, por ejemplo, facilitaría la supervisión consolidada de los gru-

pos financieros ya que no es ningún secreto que los principales grupos financieros tienen bancos comerciales, compañías de seguros y AFP.

Asimismo, se debería permitir a las AFP reducir costos a través de la contratación de algunos servicios con terceros. Un caso en particular es la prohibición de la venta de afiliaciones a través de las oficinas bancarias. Es un hecho concreto que todas las AFP tienen relaciones directas o indirectas con bancos. ¿Por qué no se permite a las AFP utilizar oficinas bancarias para vender sus servicios? Esto permitiría que las AFP reduzcan el costo de mantener una amplia red de oficinas, particularmente fuera de Lima. Por otro lado, facilitaría nuevas afiliaciones al sistema en aquellas áreas del país donde no existen oficinas de AFP pero sí existen bancos. Otra ventaja es mejorar la calidad de servicio a los afiliados, que no tendrían que recorrer grandes distancias para resolver temas vinculados con su afiliación a determinada AFP.

Una reforma más sustancial consistiría en permitir a las entidades bancarias y compañías de seguros administrar directamente los fondos de pensiones. Es obvio que esta reforma sería muy criticada por el gremio de las AFP que se está favoreciendo por esta estructura oligopólica y las barreras a la entrada que establece el sistema vigente. La legislación prohíbe que entidades distintas a las AFP administren directamente fondos privados de pensiones. Esta restricción ha contribuido a aumentar los costos operativos del SPP. De no existir esta limitación, se podría, por ejemplo, utilizar la infraestructura, base de datos, red de agencias y canales de distribución más amplios de los bancos para la prestación de este servicio, con lo cual se ahorrarían recursos y se reducirían los costos del SPP. Indudablemente que el mercadeo de los servicios y los gastos de publicidad del sistema serían menores, pues no tendrían que posicionarse nuevas marcas. Las posibilidades de ofrecer “paquetes” de servicios financieros dirigidos a diversos grupos de la población permitiría también un manejo más económico del SPP, pues podrían aprovecharse las “economías de ámbito” al ofrecerse varios productos. La desconfianza existente en los sectores de más bajos ingresos con respecto al sistema sería menor, por el mayor grado de familiaridad de la población con las entidades bancarias.

La participación directa de las compañías de seguros en la administración de fondos de pensiones permitiría que estas entidades aprovecharan algunas de las ventajas comparativas que tienen para el manejo del sistema de pensiones. En particular, les permitiría aprovechar ciertas economías en la administración del riesgo de invalidez y sobrevivencia, así como en la contratación de planes luego de la jubilación de los afiliados al sistema.

Asimismo, es necesario permitir a las AFP invertir una mayor proporción de sus recursos en el exterior y flexibilizar las regulaciones sobre los límites de inversión. La diversificación internacional del fondo de pensiones permitiría reducir el riesgo del fondo de pensiones, haciéndolo menos dependiente de las fluctuaciones de la economía peruana. Actualmente el desempeño del fondo está totalmente ligado al riesgo del mercado local. Debe tenerse en cuenta que la falta de instrumentos financieros en el mercado local ha obligado a las AFPs a concentrar su cartera de inversiones en ciertos instrumentos y sectores, elevando el riesgo de las inversiones del sistema. Una mayor libertad para invertir recursos en el exterior permitiría a las AFPs diversificar mejor sus riesgos.

Asimismo, uno de los problemas que enfrentan las AFP en el mercado local es la falta de instrumentos financieros de largo plazo en los cuales invertir el fondo de pensiones. Los pasivos del fondo tienen una “duración” relativamente larga debido a que el 70% de sus afiliados tiene menos de 35 años de edad. Por ello, requieren una estructura de activos de “duración” relativamente larga que sea consistente con el plazo de vencimiento de sus obligaciones pensionarias. En caso contrario, el fondo de pensiones está expuesto a riesgos de variaciones en las tasas de interés y está, además, desaprovechando los mayores rendimientos que le ofrecerían en el mercado internacional activos de más larga “duración”.

Una de las principales objeciones a otorgar una mayor flexibilidad a las inversiones de las AFP en el exterior es que estos recursos son requeridos para financiar inversiones en el país. Este argumento debe ser evaluado cuidadosamente. En primer lugar, si la inversión de estos recursos en el exterior permite obtener una mejor combinación de riesgo/rentabilidad para los afiliados al SPP, es injusto y arbitrario exigirles que mantengan sus recursos en el país, sacrificando su futuro, sobre todo si se tiene en cuenta que se trata de un “ahorro forzoso”. En segundo lugar, en una economía con un flujo de capitales abierto y sin restricciones no debería existir mayores problemas para sustituir parte de los capitales de las AFP con recursos provenientes del exterior. La posibilidad de realizar inversiones cruzadas internacionalmente es precisamente una de las principales formas de reducir el riesgo para la economía de un país, pues la hace menos dependiente de los ingresos que se generan dentro de su territorio. Si todos los peruanos son libres de invertir sus capitales en el exterior, no está claro por qué se exige a los trabajadores peruanos que mantengan sus recursos en el país.

Otra de las restricciones que debería ser eliminada es la intervención de la Comisión Clasificadora de Inversiones de la SAFP en la autorización

de los valores en los cuales pueden invertir las AFP. No tiene sentido establecer un sistema de clasificación privado de valores, que tiene un costo para los emisores, y mantener –al mismo tiempo– una entidad estatal que supervise la clasificación que efectúan estas entidades. Es claro que el Estado no tiene mejor información que el sector privado, ni está mejor preparado para realizar este trabajo que las clasificadoras privadas. Además, las AFP tienen suficientes incentivos como para seleccionar adecuadamente los valores en los que invierten sus recursos, independientemente de la clasificación que reciban. En todo caso, si existen dudas con respecto al trabajo que realizan las clasificadoras privadas, debe perfeccionarse este sistema de clasificación y no establecerse un doble sistema.

Otro de los aspectos que debe ser revisado es la restricción actual para el traslado de una AFP a otra mediante el cobro de una comisión fija de S/.80. Este tipo de limitaciones reduce el nivel de competencia en el mercado y, por ende, los incentivos que tienen las AFP para reducir sus costos y mejorar la calidad de su servicio. Más aún, el elevado costo del traspaso, en la práctica, impide el movimiento de afiliados de una AFP a otra en los sectores de menores ingresos, lo cual contribuye a generar un mayor nivel de desconfianza con respecto a las bondades del SPP.

Para defender esta medida se argumenta que el traspaso tiene elevados costos administrativos para las AFP y que es necesario evitarlos. Sin embargo, prohibir los traspasos no representa una solución al problema, pues a la larga esta restricción va a reducir la competencia y la calidad del servicio.

Una solución más acorde con los principios de mercado es que las AFP otorguen “premios” por fidelidad, reduciendo sus comisiones a aquellos afiliados que permanezcan más tiempo en la AFP. Dicha posibilidad está permitida en la ley pero no ha sido puesta en práctica. Asimismo, es fundamental reducir los altos costos administrativos que se generan con el movimiento de afiliados de una AFP a otra, como consecuencia de la sobre-regulación del sistema.

Las críticas que se pueden hacer a este sistema son de dos tipos: i) puede desencadenar una guerra de precios que podría llevar a aumentar la concentración del sistema pues las AFP menos eficientes tenderían a salir del mercado; y ii) puede causar problemas operativos a las AFP y a las empresas, ya que implicaría imputar comisiones diferenciadas a cada empleado, lo que podría incrementar la posibilidad de error. Una forma de evitar esto sería implementar un sistema distinto de comisiones basado en saldos administrados, donde la comisión se cobra directamente a la cuenta individual de capitalización y no en la planilla del empresario.

Debería promoverse también un mayor nivel de competencia entre las AFP, permitiendo que las AFP se diferencien más entre ellas. Una forma de promover un mayor nivel de diferenciación sería permitir la posibilidad de que ofrezcan más servicios, liberalizando los tipos de portafolios que manejan e introduciendo facilidades en cuanto a los servicios que prestan.

4.3 Alto costo del seguro de invalidez y sobrevivencia

Otro sobre costo importante que tiene el sistema está relacionado con el seguro de invalidez y sobrevivencia (conocido como el seguro previsional). El costo de este seguro en el Perú es uno de los más altos de los que se cobran en aquellos países de la región que han implementado planes similares. Mientras que el costo promedio del seguro asciende a 1.38% de la remuneración en el Perú, este costo es de sólo 0.58% en Uruguay, 0.96% en Argentina y 0.63% en Chile.

Una vez demostrado que las tasas del seguro en Perú son más elevadas que las existentes en la mayoría de los países de la región, cabe preguntarse el por qué de esta situación. La respuesta a esta pregunta no es trivial, ya que depende de una serie de factores que no son fáciles de analizar por separado, lo cual dificulta la medición que cada uno de estos efectos tendría sobre el costo del seguro. Una serie de estudios se han preparado en los últimos dos años para tratar de entender las razones detrás de los altos costos del SPP en general y de los seguros de invalidez y sobrevivencia (Callund & Cía 1998).

La razón más importante por la cual se tienen altas tasas de seguro en el Perú es la integración vertical existente entre la AFP y la compañía de seguros que mantiene la póliza en cuestión. La práctica de mantener el seguro en la compañía del grupo económico controlador de la AFP es común. Desde un inicio, se ha dado así en el Perú e igual sucedió en Chile durante los primeros diez años del sistema. Sin embargo, si analizamos lo ocurrido en Chile se observa que el término del régimen temporal de pensiones y, posteriormente, el inicio de las pensiones temporales de invalidez en los años ochenta y ocho y noventa respectivamente, muestran un cambio en las políticas de adjudicación del seguro de las AFP. A partir de ese momento, las AFP han tenido que adjudicar el seguro a las compañías que les han ofrecido las condiciones económicamente más convenientes. Anteriormente, considerando las presiones de costos al interior de las AFP, la prima de seguro actuó como medio de precio de transferencia, lo que permitía al grupo controlador de los dos entes determinar dónde dejar la ganancia.

En el Perú, la integración es evidente, ya que casi la totalidad de las AFP mantienen el contrato de seguro con la compañía del grupo desde los inicios del sistema. De este modo, se evita realizar licitaciones públicas con el fin de no dejar en evidencia ante el ente regulador y sus afiliados que existen otras compañías de seguros dispuestas a otorgar el seguro en condiciones mucho más ventajosas. Un ejemplo claro de esto es el caso de la AFP Unión Vida, la única AFP que no mantiene el seguro con su propia compañía de seguros, y que ofrece la tasa de seguro más baja del mercado.

En segundo término, la existencia del Régimen Temporal de Pensiones es otro motivo por el cual el costo del seguro se mantiene en niveles muy elevados⁶. Si se considera que el capital necesario durante dicho período se calcula utilizando una tasa de descuento del 3.0%, entenderemos rápidamente que este cálculo es tremendamente conservador, ya que los fondos de pensiones y, en general, las tasas de retorno de los activos en el Perú están muy por encima de dicho valor. Una forma de entender la distorsión que produce la existencia de esta norma es comparar las tasas de descuento utilizadas por las compañías de seguros en el mercado libre de las rentas vitalicias de jubilación, hoy entre 5.90% y 6.40%; la tasa utilizada por las AFP para el cálculo del retiro programado, de 5.75%; y la tasa técnica del 3.0% ya mencionada. Una vez concluido el Régimen Temporal de Pensiones el cálculo del capital necesario se debería incluir, al igual que en Chile, una tasa de interés que combine proporcionalmente

6. Para entender la operatoria de este seguro, debemos saber que la ley define la existencia de un Régimen Temporal de Pensiones y un Régimen Definitivo. En el primero de éstos, es decir, en el Régimen Temporal de Pensiones, la AFP traspasa la cuenta individual y el valor del bono de reconocimiento redimido a la compañía de seguros que otorga la cobertura del seguro de invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio para que ésta otorgue las pensiones a través de una renta vitalicia.

Por el contrario, una vez concluido el Régimen Temporal de Pensiones la compañía de seguros traspasará el aporte adicional a la cuenta individual del afiliado para que éste o sus beneficiarios elija cualquiera de las modalidades de jubilación que la ley establece y las cotice libremente en el mercado.

El régimen temporal de pensiones obliga a los afiliados siniestrados y a su grupo familiar a jubilarse con la compañía de seguros que suscribió la póliza de seguro que cubre los riesgos de invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio con la AFP de la cual él es afiliado; y esta jubilación se otorga a través de una renta vitalicia familiar en soles. Lo anterior restringe la posibilidad de elegir la empresa de seguros de su preferencia, y además le impide elegir entre las múltiples alternativas de jubilación que la ley contempla.

la tasa promedio de venta de rentas vitalicias en el mercado libre y la tasa promedio que utilizan las AFP para el cálculo del retiro programado.

Cualquier combinación que se haga entre ambas tasas, -la tasa promedio de venta de rentas vitalicias y la tasa promedio del retiro programado-, entregará un resultado cercano al 6.0%, lo cual significaría una disminución de 30% en el cálculo del capital necesario, efecto que evidentemente debería traspasar el costo de seguro a cargo del afiliado.

Un tercer factor son las llamadas "comisiones de cobranza" que las AFP están traspasando a las compañías de seguros, justificada a través de supuestos gastos que debe costear la compañía de seguros a la AFP por el servicio de recaudación de las primas del seguro. Aún cuando la normativa menciona que cualquier participación de utilidades o reintegro que la compañía de seguros realice a la AFP debe distribuirse entre los afiliados, en la realidad esta práctica se realiza abiertamente en beneficio único de las AFP.

De esta forma, la AFP obtiene un margen a su favor que en realidad debería ser canalizado como una disminución en la tasa del seguro a favor del afiliado. En la actualidad, estas comisiones llegan a ser 0.20% de la remuneración imponible asegurable del afiliado. La eliminación de esta mala práctica significaría un ahorro en el costo del seguro del orden de 15%.

¿Qué podemos hacer para que las tasas del seguro de invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio disminuyan?

Evidentemente, lo primero que debería tratar de hacerse es eliminar los factores señalados anteriormente mediante la implementación de las siguientes medidas:

Integración vertical. Con la finalidad de garantizar a los afiliados de las AFP tarifas de seguro competitivas, las AFP deberían estar obligadas a licitar anualmente el seguro de invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio. También sería necesario establecer un marco de evaluación de las propuestas objetiva y claramente, lo cual evitaría suspicacias en las notas asignadas por las AFP y los ponderadores utilizados por éstas al momento de la evaluación de las propuestas.

Término del Régimen Temporal de Pensiones. El término de esta norma, que fue siempre pensada como de carácter temporal, permitiría la utilización de tasas de descuento mayores a la tasa técnica actual del 3%, la cual dista significativamente de la tasa utilizada por el mercado libre al momento de aplicar una tarifa a las rentas vitalicias. Lo anterior requiere de la definición de un reglamento oficial que detalle la forma como se obtendría la tasa de descuento a utilizar en el cálculo del capital necesario, probablemente muy similar a la existente en Chile y otros mercados.

Asimismo, la eliminación de este régimen temporal convierte a este seguro en uno de corto plazo, dado que la obligación de la compañía de seguros estaría constituida únicamente por el aporte adicional. Se eliminaría así el riesgo de largo plazo asociado con la obligatoriedad asumida por la compañía de seguros que suscribe la póliza con la AFP de pagar las pensiones de invalidez y sobrevivencia futuras, lo cual permitiría utilizar como único criterio de asignación la tasa del seguro, sin lugar a dudas la variable más sencilla de comparar.

Por otra parte, el crecimiento experimentado durante los últimos años en el número de compañías de seguros especializadas en el ramo de vida permite, en la actualidad, garantizar tarifas de seguros mucho más competitivas que las vigentes. Este efecto se hará máximo en el futuro dada la continua llegada de nuevos actores al sector asegurador.

Comisiones de cobranzas. De otro lado, debería estar totalmente prohibido el traspaso de gastos y costos por servicios desde las AFP a las compañías de seguros, conceptos que claramente están incluidos en los gastos de administración que el afiliado cancela por separado a la AFP. Este ahorro de costos para las compañías de seguros permitirá, siempre que el proceso de licitación sea realmente competitivo y transparente, ofrecer menores tarifas de seguro, con el consiguiente ahorro de costo para los afiliados.

¿Qué otros cambios podrían ayudar a disminuir la tasa del seguro de invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio?

Establecer una edad máxima de cobertura. Aún cuando la normativa define la edad de jubilación normal como los 65 años, los afiliados están obligados a continuar aportando a la AFP y cancelando el seguro hasta el momento de acogerse a jubilación, cuando en la práctica dicha cobertura pierde todo sentido al momento que el afiliado cumple dicha edad, ya que el fundamento del seguro en cuestión es aportar los fondos faltantes al momento del siniestro para que el afiliado o su grupo familiar obtengan una pensión acorde con su ingreso imponible, lo que en este caso no se aplica ya que el afiliado ha concluido su período activo de trabajo y debería haber comenzado su período pasivo. Evidentemente este fenómeno tiene un impacto en el costo del seguro debido al riesgo que implica la permanencia de personas de edad avanzada dentro de la población asegurada.

Calcular el ingreso cubierto por el seguro utilizando las lagunas. Para el cálculo del ingreso cubierto por el seguro no se utilizan los meses en los cuales el afiliado no aportó al fondo de pensiones, generando un promedio de renta mayor al real. En la práctica, este hecho genera un ingreso cubierto por el seguro mayor al real y, por ende, incrementa el costo del seguro al otorgar un beneficio por el cual el afiliado nunca cance-

ló el seguro. Este factor genera además una distorsión importante respecto al ingreso promedio que se utiliza para permitir la jubilación anticipada, ya que una persona de edad avanzada que quede desempleada y a la que normalmente le es difícil incorporarse nuevamente a la fuerza laboral, está imposibilitada de continuar aportando al fondo y; sin embargo, su promedio nunca disminuye para poder optar a una jubilación anticipada.

Eliminar las prácticas de Regularización Maliciosa. A pesar que la ley establece que aquellos afiliados que no hayan realizado como mínimo cuatro aportaciones durante los últimos ocho meses anteriores a la fecha de siniestro no poseen cobertura del seguro, en la práctica se recurre a la regularización maliciosa que consiste en que el empleador realiza los aportes necesarios para que su empleado siniestrado obtenga la cobertura del seguro, operatoria que contradice la esencia misma del negocio asegurador.

Optimizar el funcionamiento de las comisiones médicas. Al momento de la evaluación del grado de invalidez, se incorporan enfermedades o menoscabos preexistentes al momento de la afiliación al sistema o bien no se evalúa la invalidez siguiendo estrictamente el procedimiento señalado en el manual de evaluación. En este sentido, se recomienda que se perfeccione el funcionamiento de dichas comisiones, especialmente el COMEC, y se perfeccionen los procedimientos de apelación a las evaluaciones efectuadas por las comisiones médicas.

4.4 Otras recomendaciones

- a) Reglamentar la pensión mínima para estimular la decisión de los afiliados potenciales que permanecen en el sistema nacional. Perú y Bolivia son los únicos dos países que no han implementado una pensión mínima garantizada por el Estado, entre los ocho países de la región que han reformado sus sistemas de pensiones. Este tema constituye un problema social que requiere ser resuelto. La ley ya contempla la existencia de una pensión mínima; sin embargo, no ha sido reglamentada porque es necesario definir los criterios para optar por una pensión mínima, su tamaño y su forma de financiamiento.
- b) Permitir que los aportes de los afiliados al sistema privado de pensiones se deduzcan de su monto imponible o alternativamente desgravar las pensiones de jubilación y sobrevivencia en forma permanente. En la actualidad no existe doble tributación por una norma de carácter transitorio. La primera de las alternativas es la que más se utiliza a nivel internacional.
- c) Acelerar el procedimiento de emisión de los bonos de reconocimiento.

- d) Se debe contemplar seriamente la posibilidad de dar mayor libertad a las AFP para que manejen los fondos más eficientemente. En la actualidad existe una serie de regulaciones impuestas por la SAFP que, paradójicamente, no permiten que éstos manejen los fondos pensando en la rentabilidad a los afiliados. La necesidad de las siguientes limitaciones debe analizarse: estar impedidos de invertir en el exterior, estar obligados a no desviarse de una media de rendimientos de todas las AFP, tener coeficientes de inversión que limitan el manejo profesional de los recursos (por ejemplo, en tiempos de crisis sería sensato estar sobreinvertidos en efectivo y depósitos bancarios; sin embargo, los límites no lo permiten).
- e) Poner tope a las contribuciones de afiliados de altos ingresos dado que en la actualidad no existen estos topes. Otros países, como Chile lo tienen. Resulta sumamente oneroso que personas de altos ingresos se vean obligadas a ahorrar el 8% de su remuneración bruta para un fondo de retiro y aportar 2.5% de su sueldo como comisión de administración. En el largo plazo, estos individuos van a disponer de unos fondos de capitalización muy grandes y se les impidió realizar ahorros en otro tipo de inversiones. El sistema privado de pensiones debería estar orientado a garantizar un retiro digno para los afiliados que permita que aquellos que disponen de mayores ingresos opten voluntariamente por otras alternativas de inversión.
- f) Se debe ver la forma de evitar que los nuevos trabajadores continúen afiliándose al sistema nacional. Es verdaderamente injusto que muchos trabajadores, por desconocimiento o desinformación, se afilien al sistema nacional para que años después se den cuenta de su error y no tengan cómo recuperar el dinero que aportaron al sistema público. Un problema relacionado a ello es el de aquellos trabajadores que en algún momento se afiliaron al SPP y luego regresaron al sistema nacional, al cual están aportando. Según la ley, una vez que te afilias a una AFP ya no tienes derecho a pensión del sistema público. Se podría estar gestando un problema social importante que es necesario enfrentar.
- g) Aumentar la cobertura del seguro de invalidez y sobrevivencia, en particular en lo que se refiere al beneficio para los dependientes. Los porcentajes que se permiten en el Perú son muy bajos (sujetos a un 100% de la pensión del afiliado), lo que en el futuro va a resultar en pensiones muy bajas para los dependientes sobrevivientes, desvirtuando uno de los objetivos del sistema. En el Perú una viuda con hijos tiene derecho a recibir 35% de la pensión del jubilado en caso éste fallezca, y sus hijos 14% cada uno hasta un tope máximo de 100%. En

- hijos 14% cada uno hasta un tope máximo de 100%. En Chile una viuda con hijos recibe 50% y cada hijo 10.5% sin tope.
- h) Hacer más competitivo el esquema de “compra” de rentas vitalicias por los jubilados, lo cual reduciría el poder de las AFP en este proceso. Se sugiere implementar un esquema más transparente que garantice que los afiliados tengan acceso a todas las cotizaciones posibles de las compañías de seguro. Esto se lograría cambiando el sistema actual que otorga un rol paternalista a la AFP (y que permite orientar al jubilado hacia las rentas vitalicias de la empresa de seguros relacionada), aumentando el flujo de información relativa a los próximos pensionados y a las cotizaciones de las distintas compañías y publicando las tasas ganadoras en cada caso.
 - i) Modificar la norma que obliga que las compañías de seguro ofrezcan sólo rentas vitalicias en soles ajustados (VAC) a los afiliados que se siniestran con invalidez o muerte, en vez de ofrecerles también la alternativa de pensiones en dólares a los afiliados (o a sus dependientes), opción que ya tienen en el caso de jubilaciones por edad. Esta norma haría más equitativo el sistema. Por otro lado, existe una escasez de instrumentos en soles ajustados por inflación, lo que hace aún más sensata esta recomendación porque facilitaría el calce entre activos y pasivos de las empresas de seguros.
 - j) En el caso del seguro de invalidez y sobrevivencia, también debe corregirse una inequidad ya que al existir un tope en la pensión máxima que se puede recibir financiada con el seguro, puede darse el caso de afiliados con altos ingresos que tienen los recursos suficientes en su cuentas individuales de capitalización y, por lo tanto, la empresa de seguro no tiene que aportar nada. Por ello, estarían pagando una prima de seguro por una cobertura que no necesitan.

Se debe legislar para permitir la “portabilidad” de los aportes a la CIC de los trabajadores emigrantes. Se debería permitir que los peruanos que van al extranjero o los extranjeros que trabajaron en el Perú y regresan a sus países puedan retirar sus aportes para ingresarlos en otros esquemas de retiro en existencia en los lugares a los que emigran.

5. Conclusiones

Una de las principales reformas emprendidas durante la década de los 90 fue la creación del Sistema Privado de Pensiones (SPP). Este siste-

ma, basado en cuentas individuales de capitalización, otorgó a los trabajadores una alternativa al régimen de reparto del Sistema Nacional de Pensiones (SNP), que en 1990 se encontraba al borde del colapso.

El SPP ha generado importantes beneficios a la economía peruana. Su creación ha contribuido al crecimiento del ahorro interno, a una mayor eficiencia en la intermediación de estos excedentes y al desarrollo del mercado de capitales. La asignación de los recursos del fondo a inversiones rentables y seguras hace prever que, a diferencia de lo que ocurrió en el pasado con el SNP, los afiliados al SPP recibirán en el momento de su jubilación pensiones razonables, acordes con el nivel de aportaciones que efectuaron durante su vida laboral.

A pesar de los indudables logros del sistema, es claro que éste aún no se ha consolidado y que es necesario afinar algunos aspectos de la legislación. En particular, el porcentaje de la masa laboral cubierto por el SPP es aún limitado. En parte, ello se debe a la elevada participación de los trabajadores independientes e informales en el mercado laboral. El SPP ha sido estructurado teniendo en cuenta las necesidades de los trabajadores dependientes, con una remuneración mensual fija. Dada la importancia del mercado de trabajadores no dependientes en el Perú, resulta indispensable para la consolidación del sistema adaptar su estructura a las características de dicho mercado. Una de las medidas que facilitaría el ingreso de trabajadores independientes sería permitir el cobro de aportes no en función del ingreso salarial, sino más bien del nivel de pensión que se requiere tener en el momento de la jubilación.

Otro de los problemas que enfrenta el SPP es la competencia desleal del SNP, sobre todo a través del establecimiento de una pensión estatal mínima. La presencia de esta garantía estatal disminuye el atractivo del SPP para los trabajadores más jóvenes de bajos ingresos, y favorece su ingreso al SNP. En este sentido, es conveniente extender la pensión mínima al SPP y cerrar el ingreso de nuevos trabajadores al SNP. La administración de pensiones distrae al Estado de sus responsabilidades específicas en las áreas de salud, educación, seguridad y justicia, por lo que esta actividad debería dejarse en manos del sector privado. En lo que respecta a la administración de los fondos actuales del SNP, se debería entregar su administración a administradores de pensiones de nivel internacional para que los inviertan en el exterior.

Parte de los problemas del SPP se derivan de sus excesivos costos operativos. La excesiva carga regulatoria y las elevadas aportaciones que las AFP deben efectuar a la SAFP contribuyen a agudizar estos problemas. En este sentido, resulta indispensable identificar las regulaciones que son

innecesarias y que elevan los costos del sistema. No existen razones por las cuales se justifique un mayor nivel de regulación para las AFP del que existe actualmente para los fondos mutuos. Se debe también revisar el mecanismo de financiamiento de la SAFP, pues no tiene sentido ligar el presupuesto de esta entidad a la evolución del fondo de pensiones. El presupuesto anual de esta entidad debería ser aprobado por el Ministerio de Economía y Finanzas, de acuerdo con *benchmark* internacionales y en el marco de la reforma del Estado.

Para incrementar la competencia en el sistema y reducir los costos operativos del mismo debería permitirse que bancos y empresas de seguros puedan también administrar fondos de pensiones. Los bancos podrían utilizar sus redes de oficinas, infraestructura y fuerza de ventas para distribuir estos productos a un menor costo. Las empresas de seguros podrían utilizar su experiencia en el mercado de rentas vitalicias, administración del riesgo de invalidez y sobrevivencia, y otros productos vinculados al manejo de pensiones para competir eficientemente con las AFP. El ingreso de estas instituciones al mercado –en particular los bancos- contribuiría a una mayor penetración de las AFP en el mercado de menores ingresos, debido a la mayor familiaridad de estos sectores con las instituciones bancarias. Asimismo, para promover un mayor nivel de competencia y diferenciación entre las AFP debiera otorgárseles una mayor flexibilidad para estructurar sus comisiones. Obviamente, un cambio de esta naturaleza sería considerado muy radical, particularmente para aquellos que se están beneficiando del esquema actual. La rentabilidad de las AFP peruanas en el primer trimestre del año fue muy alta y se espera un retorno sobre el patrimonio superior al 100% para el año en su conjunto. Hoy en día, el negocio de administración de fondos de pensiones es el más rentable en el país, explicado en buena parte por la estructura del mercado y el marco regulatorio que limitan la competencia.

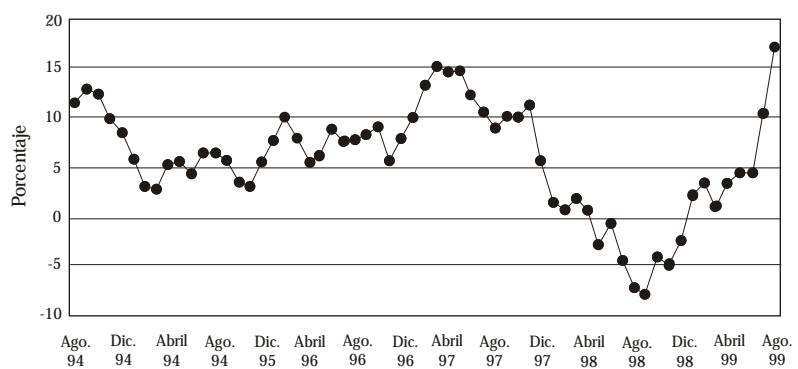
Finalmente, uno de los principales problemas que enfrentan la AFP es la ausencia de alternativas de inversión en el mercado local, en particular de instrumentos de largo plazo que estén calzados con el plazo de sus obligaciones. Esto obliga a las AFP a concentrar sus inversiones en algunos instrumentos y sectores de la economía peruana, lo que eleva el riesgo del fondo. En este sentido resulta indispensable permitir a las AFP invertir una mayor proporción de su portafolio en el exterior.

Bibliografía

- Iglesias, Augusto (1998) "Experiencias de Reforma a Sistemas de Pensiones en América Latina".
- Callund & Cía (1998) "Participación de las AFP y Empresas de Seguros en la Administración de los Riesgos de Invalidez y Supervivencia".

Figura No. 1

RENTABILIDAD EN DÓLARES DEL FONDO DE PENSIONES
(Últimos 12 meses)



13. Las privatizaciones y concesiones

Bruno Franco, Italo Muñoz,
Pedro Sánchez y Verónica Zavala

En este capítulo se analiza el programa de privatizaciones y concesiones ejecutado durante la década de los noventa y el impacto de las privatizaciones y reformas de mercado en los sectores de telecomunicaciones, transporte y energía. En la primera sección se estudia la situación de las empresas estatales a fines de los años ochenta, el marco legal e institucional del programa de privatizaciones, las principales empresas transferidas al sector privado y los logros del proceso. Se describe también las características del programa de concesiones. En la segunda sección, se analiza en detalle las reformas y privatizaciones efectuadas en los sectores de telecomunicaciones, transporte y energía (electricidad e hidrocarburos), y las reformas pendientes en estos sectores.

El análisis efectuado revela los importantes logros del programa de privatizaciones en términos de promoción de la inversión privada y del crecimiento económico, mejoramiento de la calidad y cobertura de los servicios, generación de ingresos y saneamiento de las cuentas fiscales. Estos logros se observan claramente en el estudio de las reformas del sector de telecomunicaciones y energía, donde el marco establecido atrajo un considerable flujo de inversión extranjera y operadores de primer nivel internacional, con importantes beneficios para la economía peruana en términos de mejora en la oferta y calidad de los servicios.

Sin embargo, del análisis de la experiencia peruana se observa también una serie de deficiencias en la ejecución del programa de privatizaciones y concesiones. En particular, destaca la lentitud con la que se ejecutaron ambos programas durante la segunda mitad de la década de los noventa, la ausencia de señales claras al sector privado sobre el futuro del programa así como las modificaciones que sufrió el marco legal establecido para ciertos sectores. Estas deficiencias reflejaron la falta de convicción al interior del gobierno sobre la necesidad de profundizar las reformas de mercado.

El análisis de las experiencias sectoriales es ilustrativo al respecto. En el caso del sector transporte, las reformas efectuadas a inicios de los noventa en el transporte terrestre, aéreo y marítimo permitieron un crecimiento de la oferta de servicios en estas actividades, así como una mejora en la calidad de los mismos. No obstante, los avances en estos sectores fueron tímidos debido a

que no se ejecutó un programa de concesiones que promoviera la participación activa del sector privado en las inversiones en infraestructura de los puertos, aeropuertos y carreteras; y es indudable que el Estado peruano no está en capacidad de ejecutar estas inversiones ni de administrarlas eficientemente.

Problemas similares se experimentaron en el sector de energía. A pesar de los logros iniciales del programa de privatizaciones, a partir de 1996 prácticamente se paralizaron las reformas de mercado en este sector, revirtiéndose parte de los avances logrados inicialmente. A la fecha el Estado peruano mantiene una importante participación en el mercado eléctrico –a través de la hidroeléctrica del Mantaro y la Empresa de Transmisión Eléctrica del Sistema Interconectado Centro-Norte (ETECEN)- y en el sector de hidrocarburos –a través de PetroPerú. Más aún, el Estado continúa efectuando inversiones en el sector eléctrico, a costos que superan los del sector privado. El mantenimiento del Estado empresario desincentiva la ejecución de nuevas inversiones privadas en estas actividades debido a la competencia desleal por parte del Estado y a la ausencia de una visión clara sobre el rol del Estado en estos sectores, con efectos claramente perjudiciales para la oferta y calidad de los servicios.

1. Privatizaciones y concesiones en el Perú

Durante la década de los setenta y ochenta, las empresas estatales fueron una de las principales causas de los desequilibrios fiscales e ineficiencias que afectaron el desempeño de la economía peruana. Estas empresas generaron inflación y endeudamiento externo, con lo cual absorbieron recursos que pudieron haber sido utilizados más eficientemente por la inversión privada. Además, crearon empleos artificiales no sostenibles en el tiempo.

Uno de los elementos centrales del programa de estabilización y de reformas estructurales del gobierno del presidente Fujimori fue la privatización de las empresas estatales. Durante la década del noventa se transfirieron al sector privado más de 160 empresas y activos estatales, lo que generó ingresos para el Estado por US\$8,700 millones y compromisos de inversión por US\$7,100 millones. La privatización de estas empresas cumplió un rol vital en el crecimiento experimentado por la economía peruana durante esta década. El aporte de los capitales, tecnologías y experiencia de los operadores que adquirieron estas empresas fue fundamental para la modernización y mejora en la competitividad de la economía. Adicionalmente, la transferencia de estos activos permitió al gobierno contar con recursos para fortalecer la posición externa de la economía y ejecutar el programa de inversión social.

La privatización de las empresas de servicios públicos –electricidad y telecomunicaciones- ha generado una mejora continua de la calidad y cobertura de los servicios. Estas mejoras han beneficiado sobre todo a los sectores de menores ingresos, que antes carecían de acceso a estos servicios básicos. La privatización de los bancos y la liquidación de la banca de fomento ha contribuido a modernizar y a fortalecer el sistema financiero. La transferencia de activos en el resto de actividades, en particular en el sector minero, ha permitido realizar inversiones que el Estado no podría haber efectuado y elevar la eficiencia de estas empresas. Asimismo, la privatización y las reformas de mercado han contribuido a la generación de puestos de trabajo permanentes y productivos.

Estos logros de la economía peruana no han sido reconocidos por los sectores “rentistas” que se beneficiaron con los subsidios y demás políticas “populistas” de las empresas públicas. En parte debido a la presión de estos grupos, el gobierno del presidente Fujimori desaceleró el ritmo de las privatizaciones durante su segundo gobierno y no impulsó el programa de concesiones, con lo cual desincentivó la inversión privada y el aporte de nuevas tecnologías.

La crisis financiera internacional ha restringido el acceso a capitales de las economías emergentes, lo que dificultó el financiamiento de las inversiones y generó una severa recesión en la economía peruana. Si el gobierno desea retomar el ritmo de crecimiento del producto y la inversión registrado hasta 1997, es imprescindible concluir el proceso de privatizaciones y acelerar el programa de concesiones, transfiriendo al sector privado las empresas que aún resta privatizar en los sectores de energía, hidrocarburos y saneamiento, y entregando en concesión los principales puertos, aeropuertos y carreteras. Sólo de esa forma se podrá contar con los capitales que se requiere para la reactivación de la economía peruana y para continuar mejorando sus niveles de competitividad internacional. La culminación de este programa será una de las mejores garantías para los inversionistas de que no se regresará a las políticas “populistas” del pasado.

1.1 El estado empresario

El origen de la mayor parte de empresas públicas se remonta a inicios de la década de los setenta, cuando el gobierno militar decidió aumentar sustancialmente la participación del sector público en la economía. El objetivo del gobierno era crear empresas para controlar la provisión de los servicios públicos básicos y generar una industria nacional intensiva en capital. Con el tiempo, el gobierno fue ampliando el espectro de actividades en las que operaba, incluidos rubros tan diversos como cines y pollerías.

Durante el período 1970-1990 las empresas estatales experimentaron un fuerte crecimiento en su participación en la economía peruana. Al final de la década de los ochenta, estas empresas controlaban entre el 15% y 20% del PBI, el 28% de las exportaciones y el 26% de las importaciones. El Estado tenía el monopolio en servicios básicos como la electricidad, hidrocarburos y las telecomunicaciones. Asimismo, tenía una participación de más de 60% en el sistema financiero -a través de la banca estatal de fomento y la banca asociada-, controlaba el 35% de la producción minera, y tenía una participación importante en la pesca, la comercialización de alimentos, entre otras actividades económicas.

Las empresas estatales cumplían objetivos políticos de corto plazo para los gobiernos de turno. Estas empresas eran utilizadas como un mecanismo para subsidiar el consumo a través de precios inferiores a los costos reales y para crear empleos en beneficio de ciertos grupos vinculados al partido o régimen de turno. De esta forma, los distintos gobiernos se aseguraban el apoyo temporal de los grupos que se beneficiaban con las políticas de las empresas estatales.

El Cuadro No. 1 muestra la relación precio/costo de las principales empresas públicas, en el que se observa su política de precios subsidiados. Obsérvese que en el año 1988 Enci, Ecasa, Electrolima y Electroperú cubrían menos del 50% de sus costos con los precios que cobraban por la prestación de sus servicios. Asimismo, en el Cuadro No. 2 se nota claramente cómo algunas de las empresas públicas fueron utilizadas durante el período 1985-1990 para crear empleos con el objetivo de favorecer a ciertos grupos políticos, a pesar de que la situación económica de estas empresas era cada vez más frágil.

Cuadro No. 1

RELACIÓN PRECIO-COSTO DE EMPRESAS PÚBLICAS (Porcentaje)

	Enci-Ecasa	Electrolima	Petroperú
1985	92.4	85.9	72.8
1986	64.9	86.7	81.3
1987	54.7	81.6	69.5
1988	41	61	47.1
1989	66.9	33	61.9

Fuente: Apoyo.

Cuadro No. 2**NÚMERO DE EMPLEADOS**

(Variación porcentual)

	1985	1990	%
Entel	8,800	11,500	31
Electrolima	3,000	5,000	67
Pescaperú	900	2,800	211
Ecasa	1,400	5,000	257
Enci	900	3,100	244
Enafer	5,000	6,000	20
Sedapal	2,700	3,500	30
Paramonga	3,300	4,500	36
Petromar	594	2,734	360

Fuente: Apoyo, Embajada EE.UU.

Como consecuencia de estas políticas, durante el período 1985-1989, las empresas estatales generaron pérdidas acumuladas de US\$1,700 millones, lo que representó un déficit promedio anual de cerca del 2% del PBI. En particular, durante el año 1988, estas empresas registraron una pérdida de 4.3% del PBI. Empresas como Electroperú, Petroperú y Enci registraron pérdidas acumuladas de US\$420 millones, US\$400 millones y US\$340 millones, respectivamente, durante el período 1985-1990.

Cuadro No. 3**RESULTADO ECONÓMICO DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS**

(Millones de dólares)

	1985	1986	1987	1988	1989
Petroperú	108.1	-94.9	-14.2	-86.1	-318.3
Enci	-15.2	22.8	-8.7	-217.2	-121.5
Ecasa	-36.9	-49.4	-87.5	-101.5	-32.8
Electroperú	-151.5	-78.4	-94.6	-60.3	-37.8
Mineroperú	6.9	-0.9	3.8	16.3	21.4
Centromin	9.6	-46.8	17.6	-9.1	7.5
Sideperú	6.4	-8.2	-16.9	-2.9	-0.5
Pescaperú	-12.9	-11.5	-12.1	-5.7	-5.9
Resto	1.6	-105.4	-2.5	-12.2	-15.2
Total	-83.9	-372.7	-215.1	-478.7	-503.1
% del PBI	-0.7	-1.8	-1.2	-4.3	-1.7

Fuente: BCRP.

Asimismo, durante el período 1970-1990, la pérdida acumulada de las empresas estatales ascendió aproximadamente a US\$7,100 millones. De este monto, cerca de US\$2,500 millones se generaron durante la década de los setenta, US\$3,000 millones, en la primera mitad de los ochenta, y US\$1,800 millones, durante el período 1986-1990.

Estas políticas contribuyeron a agravar los desequilibrios macroeconómicos que enfrentaba el país. El déficit registrado por estas empresas fue financiado mediante la expansión del crédito del Banco Central de Reserva. Asimismo, una parte importante de sus pérdidas se financió mediante endeudamiento externo. Se estima que el valor actual de la pérdida de las empresas estatales durante el período 1968-1990 es de aproximadamente US\$24,600 millones, monto que es superior a la deuda externa del sector público de US\$20,300 millones.

Estas políticas, conjuntamente con el elevado déficit del gobierno central, fueron la principal causa del proceso hiperinflacionario que experimentó la economía peruana a fines de la década de los ochenta. El servicio de la deuda externa incurrida por estas empresas públicas continúa absorbiendo recursos de la economía, que podrían haber sido destinados a fines productivos o sociales.

Uno de los efectos más importantes de la política de precios subsidiados de las empresas fue que éstas carecieron de recursos suficientes como para ejecutar programas de inversión y ampliación de la cobertura de sus servicios. El Cuadro No. 4 muestra cómo la inversión de las empresas públicas se redujo considerablemente durante el período 1985-1990.

Cuadro No. 4

INVERSIÓN DE EMPRESAS ESTATALES
(Porcentaje del PBI)

1985	3.2%
1986	2.1%
1987	1.7%
1988	1.8%
1989	1.0%

Fuente: BCRP.

La escasa inversión y el manejo con criterio político de las empresas estatales afectaron considerablemente la calidad de vida de la población y la eficiencia de la economía. La calidad y la cobertura de los servicios prestados

por estas empresas eran sumamente deficientes. Había un continuo racionamiento de agua y electricidad debido a la falta de inversiones en estos sectores. Muchas empresas se veían precisadas a comprar grupos electrógenos y equipos propios para autogenerar su electricidad en las horas de corte de energía, distraendo de esta forma sus recursos en inversiones ineficientes.

Asimismo, la calidad y la cobertura del servicio telefónico eran las más bajas en la región¹. Las familias no contaban con acceso a líneas de teléfono y tenían que esperar en promedio más de 9 años (115 meses) para acceder a este servicio si no tenían recursos para adquirirlas en el mercado negro a un valor de aproximadamente US\$10,000. Los pueblos más alejados no contaban con acceso a teléfonos públicos, con lo cual prácticamente estaban incomunicados con el resto del país. Las empresas tenían que pagar elevadas tarifas por sus llamadas de larga distancia y no tenían la posibilidad de acceder a las principales innovaciones que se introducían en las comunicaciones en el nivel internacional. La calidad del servicio era deficiente, con continuas interrupciones, debido a “sobrecargas” de la red telefónica.

Estas deficiencias penalizaban a los consumidores de escasos ingresos y a los pobladores de las zonas rurales que no podían acceder a los bienes y servicios de estas empresas a precios subsidiados. Estos sectores eran quienes más sufrían los efectos de la inestabilidad macroeconómica generada por el déficit de las empresas públicas. Adicionalmente, representaban una pesada carga para la competitividad de la economía.

Las estaciones de servicio para automóviles tenían instalaciones defectuosas y obsoletas. Los consumidores no tenían opciones para seleccionar la calidad y marca de los combustibles que deseaban utilizar. Las entidades de fomento estatal orientaban sus recursos con criterios puramente políticos y eran una fuente de corrupción. El acceso a estas instituciones se daba sobre la base de contactos con los gobiernos de turno e influencias. El empresario común y corriente difícilmente accedía a estos préstamos. Las empresas mineras del Estado carecían de recursos para adquirir insumos y repuestos para sus instalaciones, menos aún para ejecutar nuevos proyectos de inversión. En general, las empresas estatales, además de generar serios desequilibrios macroeconómicos, prestaban servicios deficientes a los usuarios y contribuían al atraso de la economía peruana y a su falta de competitividad internacional.

1. La densidad de telefonía fija y telefonía pública era la más baja de la región e inferior al promedio del grupo de países de renta media al que pertenece el Perú.

1.2 El marco legal e institucional del proceso

En 1990, el gobierno del presidente Fujimori inició un programa de estabilización y de reformas estructurales con el fin de generar las condiciones para el crecimiento sostenido de la economía sobre la base de la inversión privada. En este contexto, la privatización de las empresas estatales asumió un rol central para el logro de los objetivos del programa económico. La transferencia de estas empresas al sector privado era esencial para eliminar una de las principales causas del déficit fiscal y contribuir a la estabilidad macroeconómica. Asimismo, la privatización de estas empresas atraería capitales del exterior, con un aporte significativo de conocimientos y tecnología para modernizar la economía peruana y elevar su competitividad internacional.

El proceso de privatización se inició con la promulgación del Decreto Legislativo N° 674 -Ley de Promoción de la Inversión Privada- en Empresas del Estado. Los objetivos del proceso fueron establecer un Estado más pequeño y eficiente, fomentar la inversión privada, el crecimiento del producto, la generación de empleo y, mejorar la calidad y cobertura de los bienes y servicios.

Con el fin de otorgarle dinamismo y apoyo político al proceso se estableció una estructura para la toma de decisiones en la que participaban Ministros de Estado en representación del Presidente y entidades que se encargaban de conducir el proceso de privatización. La estructura organizativa del proceso se diseñó sobre la base de la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI) y los Comités Especiales de Privatización (CEPRI). El directorio de la COPRI se conformó por cinco ministros, asignándosele la responsabilidad de establecer las políticas y objetivos del proceso de privatización, el nombramiento de los CEPRI a cargo de cada uno de los procesos específicos y la aprobación de las decisiones más importantes. Asimismo, a la dirección ejecutiva de COPRI se le encargó la gerencia global del proceso y a cada CEPRI, la planificación y ejecución de los procesos individuales de privatización.

La COPRI estableció, en su planteamiento estratégico inicial, los siguientes objetivos:

Objetivos económicos

- Incremento de la inversión nacional y extranjera.
- Crecimiento del producto
- Generación del empleo

- Satisfacción de la demanda de bienes y servicios de calidad.
- Incremento de la competencia.
- Ingresos fiscales.

Objetivos empresariales

- Viabilidad y prosperidad a largo plazo de las empresas privatizadas.
- Rápida recuperación operativa.
- Generación de empleo productivo.

Objetivos políticos

- Transparencia y agilidad del proceso.
- Aumentar la participación del trabajador en la propiedad.
- Armonizar los intereses de los diversos grupos sociales.

Objetivos legales

- Establecer un marco regulatorio moderno y simplificado para el desarrollo eficiente de las operaciones empresariales.
- Efectuar una correcta transferencia de la propiedad sobre los derechos de las operaciones privatizadas.
- Asegurar la irreversibilidad del programa.

En función de estos objetivos se diseñaron los siguientes lineamientos estratégicos:

- i. Utilización de criterios de mercado para fijar el precio de las empresas y activos por privatizar.
- ii. Reestructuración limitada. Las acciones de reestructuración se llevarían adelante sólo en la medida que fueran necesarias para la privatización, priorizando la racionalización de personal y la reorganización financiera.
- iii. Utilización de consultores y banco de inversión de primer nivel.
- iv. Precalificación de postores para garantizar que el control de las principales empresas privatizadas corresponda a operadores de primer nivel internacional.
- v. Incorporación de esquemas de participación de los trabajadores en la propiedad, con un derecho preferencial para adquirir hasta el 10% del capital que se transfiere.

- vi. Gestión de los procesos de privatización a cargo de gerentes con experiencia cuya actuación se evalúa por resultados.

En 1992 se promulgaron diversos dispositivos legales para establecer un marco normativo que fuera atractivo para la inversión privada. Se promulgó la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, la cual garantiza el desarrollo de la inversión bajo los principios de libre competencia, libre iniciativa e igualdad de derechos para inversionistas nacionales y extranjeros. Se expidió además una norma que faculta al Poder Ejecutivo a firmar Convenios de Estabilidad Jurídica con rango de Ley, donde se garantiza una serie de derechos en materia tributaria, laboral y libre disponibilidad de divisas, que son fundamentales para la seguridad de las inversiones.

En 1993 se consolidó este régimen en la nueva Constitución, en la cual se incluyó disposiciones para promover la libre iniciativa privada, la libre competencia y la igualdad de trato para todas las actividades económicas, garantizar la posibilidad y la libertad de suscribir Convenios de Estabilidad entre los inversionistas privados y el Estado, establecer la igualdad entre inversionistas nacionales y extranjeros, garantizar el derecho a la propiedad privada, y permitir al Estado y a las personas de derecho público recurrir al arbitraje nacional o internacional para solucionar potenciales controversias.

De otro lado, se suscribieron acuerdos internacionales de protección a la inversión extranjera y de resolución de conflictos vía arbitraje internacional, tales como el Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA), Overseas Private Investment Corporation (OPIC) e International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID); así como Convenios Bilaterales de Promoción a la Inversión con varios países.

Asimismo, se introdujeron modificaciones al Decreto Legislativo No. 674 con el fin de autorizar al Estado a otorgar seguridades y garantías para proteger las adquisiciones e inversiones sin limitación alguna. Se estableció la posibilidad de utilizar los títulos de la deuda externa como parte de pago en los procesos de privatización, y se declaró la intangibilidad de los activos de empresas en procesos de privatización entre otras normas que perfeccionaron el esquema inicial.

De esta forma se logró un marco legal atractivo para la inversión privada nacional y extranjera en todas las actividades económicas, lo que sin duda fue un requisito básico para el éxito del proceso de privatización.

1.3 El programa de privatización

1.3.1 El inicio del programa de privatización

La primera tarea que tuvo que realizar la COPRI fue un censo de las empresas y la recopilación de la información para incorporarlas al programa de privatización. En primer lugar, se determinaba si la empresa debía liquidarse o si podía mantenerse en operación con el objetivo de privatizarla. Si se optaba por privatizarla, se consideraban varias posibilidades: venta de paquetes de activos como unidades en marcha; venta de acciones existentes en manos del Estado; nueva emisión de acciones para su posterior venta; asociaciones en participación, arrendamiento financiero y contratos de gestión.

El esquema empleado en la mayoría de casos fue el de la subasta pública para transferir el control de la empresa. La principal ventaja de la subasta era que aseguraba las mejores condiciones para los consumidores y el Estado a través de un esquema transparente y competitivo en el que podían participar diversos postores. Para garantizar el éxito del proceso era indispensable transferir el control de la empresa, pues esto otorgaba al operador estratégico libertad para adoptar las decisiones empresariales necesarias para elevar la competitividad de la empresa y lograr su viabilidad económica.

Culminada la fase de decisión respecto del conjunto de empresas por privatizar, se formaron los Comités Especiales (CEPRI) para las unidades o conjuntos de unidades. El esquema de CEPRI buscaba captar directores con capacidad gerencial del sector privado para que dirigieran los procesos a su cargo. En febrero de 1992 iniciaron sus actividades los primeros 26 CEPRI.

El planeamiento del proceso de privatización consideró que la estrategia por aplicarse en cada una de las empresas debía ser diferente, puesto que cada una de ellas enfrentaba una situación específica. Aunque los problemas generales de las empresas del Estado eran similares –débil situación patrimonial y financiera y frágil posición competitiva-, los procesos fueron ejecutados tomando en cuenta las particularidades de cada empresa o grupo de empresas. La diferencia más importante entre los procesos se dio por el lado de la estrategia de promoción, pues ésta debía considerar tanto la situación de la empresa como la del entorno global del sector en cuestión.

1.3.2 Las privatizaciones

En el proceso de privatizaciones se distinguieron dos etapas bien marcadas. La primera etapa, que comprendió el período 1992-1996, se ca-

racterizó por su dinamismo y por la convicción y la firmeza –en el nivel político- con las que se condujo el proceso. Durante este período se efectuaron las más importantes y exitosas privatizaciones. La segunda etapa, que comprendió básicamente el período 1996-1999, se caracterizó, en cambio, por una actitud dubitativa del gobierno frente a las privatizaciones. En general, durante esta etapa se estancó el proceso: el gobierno se limitó a anunciar privatizaciones que luego fueron postergadas; y pospuso indefinidamente importantes privatizaciones en los sectores de saneamiento, electricidad e hidrocarburos, que hubieran atraído un monto significativo de capitales y contribuido a una mayor modernización y eficiencia de estas actividades.

Mediante el programa de privatizaciones se transfirió al sector privado cerca de 160 empresas estatales, con lo cual se obtuvo ingresos por un valor de US\$8,100 millones y compromisos de inversión de US\$6,800 millones. Durante el período 1992-1996 se privatizó cerca de 110 empresas estatales, lo que generó ingresos para el Estado por US\$7,200 millones y compromisos de inversión por US\$6,000 millones. En este período se efectuaron las principales privatizaciones en los sectores de telecomunicaciones, electricidad, hidrocarburos y el sistema financiero. A partir del segundo semestre de 1996, el ritmo del proceso y la importancia de las empresas privatizadas disminuyó; se transfirieron 50 empresas de menor importancia y se generó ingresos de aproximadamente US\$900 millones; así como compromisos de inversión por US\$710 millones.

A continuación se describe brevemente las principales privatizaciones efectuadas.

1.3.2.1 Telecomunicaciones

El proceso más importante de esta etapa fue la transferencia, en febrero de 1994, del control de la Compañía Peruana de Teléfonos (CPT) y la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL) -empresas dedicadas a la prestación de servicios de portador de larga distancia nacional e internacional y telefonía fija- a un consorcio liderado por Telefónica de España por un monto de US\$2,000 millones y un compromiso de inversión de US\$1,800 millones. El precio pagado por cada línea telefónica instalada de US\$8,773 fue uno de los más altos en Latinoamérica, a pesar de que en el país se concedió un período de exclusividad más corto que en otros países. Como ha sido frecuente en otros procesos de privatización del sector, la operación involucró el establecimiento de un período de concurrencia limitada en la prestación de servicios de portador de larga distancia nacional e internacional y portador local.

Cuadro No. 5**PRECIO POR LÍNEA INSTALADA DE PRIVATIZACIONES
EN AMÉRICA LATINA**

País	Precio por línea instalada (US\$)
Argentina	705
Chile	1,348
México	1,915
Perú	8,773
Venezuela	2,370

La elevada cifra se explica por el alto potencial de crecimiento del mercado y por las perspectivas favorables de crecimiento de la economía peruana.

1.3.2.2 Sector eléctrico

La privatización del sector eléctrico fue otro de los procesos que atrajo a importantes inversionistas, con capitales y experiencia en mercados eléctricos más desarrollados. Las 15 privatizaciones efectuadas en este sector permitieron al Estado obtener un total de ingresos de US\$1,600 millones y compromisos de inversión de US\$570 millones.

En este sector, el proceso se inició en 1994 con la privatización del 60% de las empresas de distribución de electricidad en Lima -Edelnor y Edelsur- por un monto de US\$176 y US\$212 millones, con compromisos de inversión por US\$150 y US\$120 millones, respectivamente. La transferencia del 60% de la empresa de generación Edegel produjo ingresos para el Estado por un monto de US\$524 millones, con un compromiso de inversión de US\$42 millones. Durante este período se privatizó también la empresa de Generación Termoeléctrica de Ventanilla (ETEVENSA) por un monto de US\$120 millones, con un compromiso de capitalización, y la empresa de Generación Eléctrica de Cahua por US\$42 millones.

Posteriormente, durante 1996, se privatizó la Empresa de Generación Eléctrica Norperú (EGENOR) por un monto de US\$228 millones y un compromiso de inversión de US\$42 millones, y se transfirió la Empresa Eléctrica de Piura (EEPSA) por US\$60 millones con un compromiso de capitalización. Otros procesos de privatización importantes fueron la transferencia de la Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad (ELECTRO SUR MEDIO) y las de las Empresas de Servicio Público de Electricidad del Norte,

Norte Medio, Centro y Nor Oeste, en las cuales el Estado recibió un total de ingresos de US\$197 millones.

La privatización del sector atrajo a los más importantes inversionistas en el nivel internacional. Empresas de la talla de Chilquinta, Endesa España, Enersis, Dominion Energy, Ontario Hydro y Red Eléctrica de España han tenido una significativa participación en el proceso. Al mismo tiempo, grupos nacionales han participado como socios de los operadores extranjeros o han asumido el control de las operaciones directamente, a través del programa de participación empresarial.

Cuadro No. 6

EMPRESAS PRIVATIZADAS EN EL SECTOR ELÉCTRICO

Empresa	Valor de transferencia (Millones de dólares)	Operadores
1994		
Edelnor	176.5	Endesa-Chilectra-Enersis
Luz Del Sur	212.1	Ontario Hydro-Chilquinta
1995		
Cahua	41.8	Sipesa
Edegel	524.5	
Etevensa	120.1	Endesa España
Edechancay	10.4	Endesa-Chilectra-Enersis
1996		
Egenor	228.2	Dominion Energy
Edecañete	8.6	Ontario Hydro-Chilquinta
Eepsa	59.67	Endesa España-Energía Andina
1997		
Electro Sur Medio	25.6	Late-Tizón
1998		
Electro Norte	22.1	Grupo Rodríguez Banda
Elec. Norte Medio	67.9	Grupo Rodríguez Banda
Electro Centro	32.7	Grupo Rodríguez Banda
Electro Nor Oeste	22.9	Grupo Rodríguez Banda
Total	1,600	

1.3.2.3 Sistema financiero

Uno de los sectores en los que más rápidamente se avanzó en el proceso de privatización fue el sistema financiero. En este sector, las privatizaciones más importantes fueron las del Banco Internacional del Perú

(Interbanc) y el Banco Continental, las cuales atrajeron a importantes grupos financieros del exterior. La privatización del Interbanc permitió al Estado recibir US\$51 millones y asegurar un compromiso de inversión de 30 millones. Meses después se efectuó la transferencia más importante del sector: la privatización del 60% de las acciones del Banco Continental al Banco Bilbao Viscaya de España por un monto de US\$255 millones.

A estas privatizaciones se sumaron la transferencia del Banco Popular y el Banco de Comercio; así como la liquidación de la banca de fomento estatal integrada por el Banco Agrario, el Banco Industrial, el Banco de la Vivienda y el Banco Minero, entidades que eran una fuente de pérdidas y desequilibrios macroeconómicos permanentes.

Estas medidas permitieron consolidar la reforma que se había iniciado años atrás en el sistema financiero. La eliminación de la intervención de entidades del Estado en este mercado permitió que a partir de ese momento se generara una sana competencia, en igualdad de condiciones, entre todas las entidades financieras que operan en el país.

1.3.2.4 Hidrocarburos

El sector hidrocarburos ha sido uno de los sectores en los que más lentamente ha avanzado el programa de privatizaciones. El sector fue uno de los primeros en participar en el programa a través de las estaciones de servicio de propiedad de PETROPERÚ. En 1992 se transfirieron al sector privado 78 grifos por un monto de US\$39 millones. Meses después se subastó la empresa de distribución de gas Solgas por un valor de US\$7.5 millones, y la empresa de explotación de petróleo Petromar. En el caso de Petromar, el Estado recibirá una retribución promedio del 21% del gas y petróleo explotado durante los 30 años de la concesión. El operador asumió también el pago de una deuda de US\$200 millones por los activos de la empresa y se comprometió a una inversión de US\$65 millones.

Luego de una larga interrupción, se reanudó en 1996 la privatización del sector con la transferencia al sector privado del 60% de las acciones de la refinería La Pampilla por un monto de US\$181 millones, y un compromiso de inversión de US\$50 millones. El consorcio ganador estuvo conformado por las empresas Repsol, YPF y Mobil Oil del Perú S.A.

Ese mismo año fueron privatizados los yacimientos petroleros comprendidos en el Lote 8/8X y el Lote X. El Lote 8/8X fue subastado en junio y resultó ganador el consorcio conformado por las empresas Pluspetrol Perú Corp., Pedco y Daewoo Corp., que pagó US\$142 millones y asumió un compromiso de inversión de US\$25 millones. En lo que respecta al

Lote X, éste se subastó en octubre del mismo año, y fue adquirido por la empresa Pérez Companc por un valor de US\$202 millones y un compromiso de inversión de US\$25 millones.

Asimismo, en diciembre de 1997, el Estado subastó el contrato de operación de los terminales de almacenamiento de combustibles de propiedad de PETROPERÚ, y fueron declarados ganadores un consorcio liderado por la empresa Graña y Montero, para la operación de los terminales del norte y sur del país, y la empresa Serlipsa para la operación de los terminales del centro. En ambos casos, el contrato de concesión tiene un plazo de duración de 15 años, período durante el cual el Estado recibirá US\$99 millones, además de US\$9 millones por derecho de suscripción de los contratos y un monto estimado de US\$90 millones por concepto de tarifas.

1.3.2.5 Minería

El proceso de privatizaciones en el sector minero ha sido uno de los que ha avanzado con mayor fluidez. Además de haberse atraído a importantes grupos extranjeros, se han comprometido montos significativos de inversión adicional para los próximos años, los cuales contribuirán al fortalecimiento de la balanza de pagos. Las privatizaciones mineras permitieron al Estado recaudar cerca de US\$1,000 millones y asegurar inversiones por un monto superior a US\$4,000 millones.

La primera operación en este sector fue la transferencia del 100% del capital de Hierroperú a la empresa Shougang por un monto de US\$120 millones y un compromiso de inversión de US\$150 millones. En 1993 se privatizó la empresa Cerro Verde a un precio de US\$35 millones y un compromiso de inversión de US\$485 millones. Meses después se transfirió el 100% de la Empresa Minera Especial Tintaya a un precio de US\$283 millones y un compromiso de inversión de US\$ 85 millones, y la refinería de Zinc Cajamarquilla por la que se recibió US\$193 millones, con un compromiso de inversión de US\$50 millones.

Asimismo, se transfirió la opción para desarrollar el proyecto Antamina, que representa un compromiso de inversión de US\$2,500 millones en cinco años y el pago de US\$20 millones por la opción de desarrollo del proyecto. Este proyecto constituye una de las principales inversiones que se están ejecutando en el país, a pesar de las dificultades del contexto financiero internacional y las menores cotizaciones de los minerales. En 1997 también fue importante la venta de la Empresa Minera Mahr Túnel adjudicada en US\$128 millones con un compromiso de inversión de US\$60 millones.

Cuadro No. 7**PRINCIPALES PRIVATIZACIONES EN EL SECTOR MINERO**

(US\$ millones)

Empresa	Monto	Compromiso de inversión	Adquiriente
Hierro-Perú	120	150	Shougang
Cerro Verde	35	485	Cyprus
Refinería Ilo	66	20	Southern Peru
Tintaya	277	85	Magma Copper
Cajamarquilla	193	50	Cominco
Antamina	20	2,520	Inmet Mining- Rio Algom
La Oroya	121	120	Renco - Doe Run
Mahr Túnel	127	60	Volcán
Otros	33	603	
Total	995	4,094	

Fuente: COPRI.

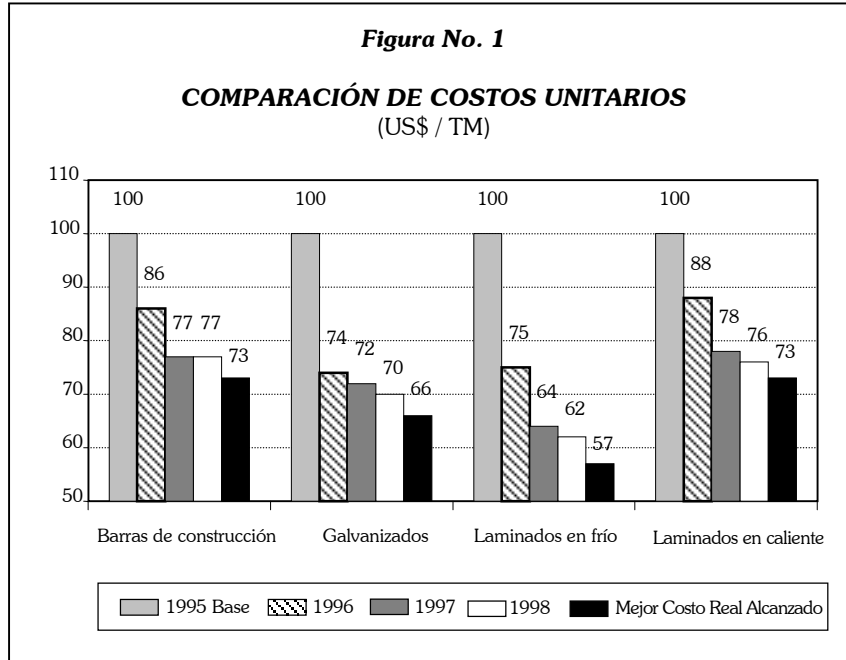
1.3.2.6 Siderurgia

En el sector siderúrgico, en 1995, se subastó el 96.5% de las acciones del Estado en la empresa Siderúrgica del Perú; se adjudicó la buena pro al consorcio Sider Corp. S.A. por un monto de US\$162.7 millones en efectivo más US\$25.1 millones en títulos de deuda a valor nominal y US\$30 millones como compromiso de inversión.

Desde su privatización, la empresa ha realizado un programa de inversiones para la ampliación y la modernización de sus instalaciones y la reducción de costos, el cual le ha permitido elevar significativamente su competitividad. Según se muestra en el cuadro adjunto, la empresa ha invertido US\$68 millones en la ampliación y la modernización de sus instalaciones, y ha efectuado importantes inversiones en sus hornos, convertidores, procesos de laminado y de producción de tubos, así como en sus sistemas de transporte y energía, entre otros.

Mediante estas inversiones ha elevado sustancialmente la capacidad real de producción de la empresa. Según se observa en la figura adjunta, desde 1995, la capacidad de producción de acero líquido se ha incrementado de 272,000 TM a 520,000 TM. Asimismo, la capacidad de producción de productos terminados se ha elevado de 237,000 TM a 604,000 TM.

Las inversiones y la racionalización de costos efectuadas han permitido una reducción significativa de los costos de producción de la empresa. Según se observa en el gráfico adjunto, los costos unitarios de producción de barras de construcción y laminados en caliente han disminuido en cerca de 30% desde la privatización de la empresa; mientras que los costos de los galvanizados y laminados en frío, en 34% y 43%, respectivamente.



Como consecuencia de los importantes avances logrados en la capacidad de producción y la reducción de los costos, la empresa ha incrementado significativamente su nivel de exportaciones. En el cuadro adjunto se observa que, a partir de su privatización, la empresa ha elevado considerablemente sus exportaciones, pues en 1998 alcanzaron un nivel de US\$6,175 millones. Asimismo, durante los próximos dos años, la empresa prevé un crecimiento importante de sus exportaciones a pesar de la difícil coyuntura internacional.

Cuadro No. 8**INDICADORES DE SIDERPERÚ**

Año	Exportaciones (Miles de US\$)	Capacidad (Miles de TM)	
		Acero líquido	Prod. terminados
1994	113	n.d	n.d
1995	0	272	237
1996	2,988	353	330
1997	5,193	440	380
1998	6,175	485	520
1999	20,400	520	604
2000	30,600	n.d	n.d

1.4 Características del proceso

El proceso descrito anteriormente se ha centrado en la venta de las principales empresas del Estado y los proyectos mineros en el período 1992-1998. Entre las principales características del proceso se pueden apreciar las siguientes:

1.4.1 Control privado y operadores estratégicos

Se garantiza el control de la empresa al inversionista privado. Ello se hizo de dos maneras, sea a través de la venta de un paquete mayoritario de acciones o a través de un esquema contractual en el cual el inversionista principal, a pesar de no poseer la mayoría accionaria, tiene derecho al control de la operación.

En el caso de empresas que pertenecen a sectores estratégicos para la competitividad de la economía, se establecieron procesos con precalificación en los que se requería la presencia y el compromiso de permanencia de un operador estratégico con experiencia en la operación de activos en la actividad de la empresa privatizada.

1.4.2 Participación ciudadana

El Estado retuvo una participación en la propiedad de algunas empresas privatizadas –las eléctricas, telefonía, bancos, cementeras, entre otras- con el fin de vender el “paquete” restante tanto en el mercado nacional como en el internacional a través del programa de participación

ciudadana. La idea que estaba detrás del programa de participación ciudadana lanzado a inicios de 1995 era que, en la medida de lo posible, las acciones fueran adquiridas por ciudadanos comunes, inversionistas institucionales nacionales y, cuando la envergadura de la empresa así lo requiriera, inversionistas institucionales internacionales.

Uno de los aspectos más interesantes de este programa es el de la participación de los ciudadanos comunes. Se estima que, a la fecha, 400,000 ciudadanos han adquirido acciones de las empresas privatizadas. El esquema de venta preveía dos objetivos: promover el acceso de los ciudadanos comunes al sistema de ahorro a través de inversiones en bolsa, y hacer a los ciudadanos partícipes de los beneficios del proceso de privatización. De esta forma se buscaba que el apoyo de la población a las reformas y a la economía de mercado fuera mayor. Este esquema tiene como objetivo que los ciudadanos se beneficien del crecimiento y la capitalización futura de las empresas privatizadas, invirtiendo sus ahorros con criterios de largo plazo. Este esquema buscó consolidar y legitimar el proceso pues, al difundirse la propiedad de las empresas, los beneficios de la economía de mercado se difunden más ampliamente entre la población.

Se trabajó cuidadosamente en el diseño del proceso con el propósito de otorgar un adecuado financiamiento al pequeño inversionista de manera que éste pudiera acceder a la compra de las acciones.

1.4.3 Promoción empresarial

El Programa de Promoción Empresarial buscó fomentar, a través de esquemas de financiamiento en condiciones atractivas, la privatización de las empresas medianas y pequeñas a inversionistas nacionales. Hasta la fecha, se ha logrado aplicar este Programa en más de 80 operaciones. Los sectores en los que este sistema ha tenido mayor acogida han sido el sector turismo (en la venta de los hoteles de la cadena Enturperú) y en el sector de pesca y harina de pescado

1.4.4 Participación de los trabajadores

Los trabajadores de las empresas en proceso de privatización tienen el derecho preferencial de adquirir hasta el 10% del capital que se transfiere. Esta opción ha sido ejercida en la mayoría de los casos, de tal manera que más de 16 mil trabajadores han ejercido su derecho de compra. Este esquema se utiliza sólo en aquellos casos en los que el Estado es el accionista mayoritario. Asimismo, en algunas privatizaciones se subastaron los

activos de la empresa a sus trabajadores. Por razones de transparencia del proceso, estas subastas se limitaron a aquellos casos en los que la opción de venta fue la venta de activos a los trabajadores. Éste es el caso de la Empresa Nacional de Transporte Urbano y de empresas regionales de transporte urbano de Trujillo y Arequipa, cuyos autobuses se subastaron a sus trabajadores.

En el ámbito de la promoción de los trabajadores de las empresas estatales, el programa de COPRI también incluyó un componente de re-conversión laboral para capacitar a los trabajadores que resultaron excedentes. El propósito de este componente fue permitirles una efectiva reinserción en el mercado laboral.

1.4.5 Creación de los marcos regulatorios y agencias reguladoras

El programa de privatización tuvo el acierto de trabajar de manera coordinada temas que resultaban vitales para el éxito de los procesos. Uno de los grandes temas en todo el proceso fue el de compra de credibilidad y de garantía de permanencia de las reglas de juego en el tiempo. En ese sentido, era necesario crear entidades que regularan las actividades que se prestarían de manera monopólica o con limitada concurrencia, pero que lo hicieran bajo principios técnicos y no políticos. Así, se crearon las entidades encargadas de supervisar el cumplimiento de las concesiones u otros contratos por parte de operadores del sector privado en los diferentes sectores y de velar por el cumplimiento del marco regulatorio integral del sector. Dichas entidades son competentes para supervisar los aspectos tarifarios, de calidad, la protección de los consumidores y la fiscalización general del contrato: cuentan con autonomía política, administrativa, técnica y financiera, y se encuentran fuera del ámbito del sector en el que se enmarca la actividad.

1.5 Logros del proceso de privatizaciones

1.5.1 Generación de ingresos para fortalecer la posición externa y financiar la inversión social

El programa de privatizaciones ha generado importantes beneficios a la economía peruana. En primer lugar, ha permitido al Estado obtener ingresos por un monto total de US\$7,250 millones, los cuales han contri-

buido a fortalecer la posición externa de la economía peruana y el financiamiento de la inversión social realizada por el gobierno.

1.5.2 Saneamiento de las cuentas fiscales

La transferencia al sector privado de las empresas estatales ha contribuido al saneamiento de las cuentas fiscales. Como se explicó en la sección I, durante el período 1985-1990, las empresas estatales acumularon pérdidas por US\$1,700 millones, lo que representó un déficit promedio de 2% del PBI, que se sumó al déficit generado por el resto del sector público. La disciplina en las cuentas del gobierno central y la privatización de las empresas públicas han permitido una recuperación notable en las cuentas del sector público y, a partir de 1997, el logro del equilibrio fiscal. Entre los beneficios fiscales generados por la privatización se encuentra el pago del impuesto a la renta por las utilidades de las empresas privatizadas. Entre 1994 y 1998, un grupo de las principales empresas privatizadas –Edelnor, Luz del Sur, Edegel, Telefónica, Banco Continental e Interbanc- generó ingresos para el Estado por concepto del impuesto a la renta de US\$600 millones.

La privatización de estas empresas constituye una garantía de que éstas no volverán a representar una fuente de desequilibrios fiscales y macroeconómicos para el país. En adelante, cualquier pérdida que generen representará un costo privado para los propietarios de esta empresa y dejará de ser socializado, como en el pasado, a través de mayor endeudamiento público o elevadas tasas de inflación.

En relación a este punto cabe resaltar que, a pesar del firme compromiso del gobierno actual con la disciplina fiscal, éste no ha podido evitar que empresas como ElectroPerú y Petroperú registren importantes pérdidas, con efectos negativos en las cuentas fiscales. En 1998, Electroperú registró una pérdida de S/.57.3 millones, previéndose para este año una pérdida de S/.183.9 millones. En el caso del sector eléctrico, la ejecución de proyectos hidroeléctricos estatales como San Gabán y Yuncán, con elevados costos que superan los US\$2,000 por KW instalado, muestran que, aun en el caso de gobiernos responsables, las empresas estatales son una fuente de desequilibrios fiscales e ineficiencias².

2. En el sector privado, los proyectos hidroeléctricos recientes tienen costos de inversión de US\$1,200 por KW instalado.

1.5.3 Promoción de la inversión privada

La privatización de las principales empresas ha atraído al país operadores de primer nivel internacional, con capacidad para financiar las elevadas inversiones que se requerían efectuar con el fin de mejorar la calidad y la cobertura de los principales servicios públicos y la producción de las empresas privatizadas. La privatización ha permitido que se efectúen inversiones adicionales de más de US\$7,100 millones desde el año 1993. Para el Estado peruano hubiera sido prácticamente imposible financiar este nivel de inversiones. A ello habría que agregar el efecto positivo que tuvo el programa de privatizaciones al promover el ingreso de otros inversionistas alentados por las perspectivas favorables de la economía peruana. Las siguientes cifras dan una idea de la magnitud de las inversiones que se están ejecutando gracias al retiro del Estado de las actividades productivas.

- Entre 1994 y 1998, Telefónica del Perú invirtió un monto aproximado de US\$2,500 millones; y se prevé que, entre 1999 y el año 2001, se invertirán US\$1,200 millones adicionales.
- En el sector eléctrico se ha elevado la inversión de menos de US\$100 millones en 1993 a US\$2,700 millones en el período 1995-1997.
- La privatización del proyecto minero polimetálico Antamina permitirá generar inversiones de aproximadamente US\$2,500 millones en el período 1999-2002.
- La celebración de contratos de exploración y explotación de hidrocarburos entre Perupetro y contratistas privados generará inversiones de más de US\$3,600 millones en los próximos 5 a 7 años.

1.5.4 Contribución al crecimiento económico y a la generación de empleo

La contribución del programa de privatizaciones al crecimiento económico y la generación de empleo, durante los últimos años, ha sido significativa. Entre 1991 y 1998, el PBI creció 45%, de los cuales 23.4 puntos se explican por el crecimiento de la inversión privada, en gran parte asociada al programa de privatizaciones.

La generación de empleo del programa de privatizaciones no puede ser analizada únicamente en términos de la evolución de los puestos de trabajo en las empresas privatizadas, pues por definición éstas requieren de un proceso de reestructuración y reorganización para ser viables en el

mediano plazo. La inyección de capitales y la mayor eficiencia en las empresas privatizadas tienen importantes efectos colaterales en la generación de empleo y el crecimiento del producto en los sectores privatizados que deben ser tomados en cuenta al evaluar el impacto real de la privatización en el empleo y el crecimiento del producto. La privatización y, en general, las reformas de mercado implementadas han generado condiciones para la creación de nuevas empresas en actividades complementarias y de soporte, con requerimientos importantes de mano de obra.

A continuación se describen sectores en los que la privatización ha contribuido a la generación de puestos de trabajo permanentes, sobre todo para los sectores de menores ingresos.

- Uno de los sectores que mayor dinamismo y empleo ha generado es el de los grifos. Se estima que, además de los 78 grifos privatizados, en los últimos 4 años se han creado 700 grifos adicionales. Desde el inicio de la privatización del sector, el empleo en estas empresas ha aumentado de 1,170 a 11,170.
- En el sector telecomunicaciones, el empleo se ha incrementado considerablemente desde la privatización de CPT y ENTEL. Se estima que el número de trabajadores en el sector ha aumentado de 12,063 en 1993 a 31,722 en 1998. En particular, destaca el aumento del empleo en las empresas proveedoras, con más de 16,000 nuevos puestos de trabajo.
- El sector de transporte público se ha convertido en una importante fuente de generación de empleo. De acuerdo con estimados de la Embajada de los Estados Unidos, en este sector se han creado más de 330,000 nuevos puestos de trabajo luego de la reforma del transporte público (Embajada de los Estados Unidos 1997).

De esta forma, tan sólo en estos sectores se habrían generado cerca de 360,000 nuevos puestos de trabajo. Este nivel excede largamente los 94,000 trabajadores que se estima fueron despedidos de las empresas estatales antes de su privatización.

Asimismo, se estima que, en gran parte de las actividades privatizadas, los niveles de empleo actual –directo e indirecto- exceden los existentes al momento de la privatización. Muchas de las empresas estatales han reducido su personal pero han generado empleos indirectos a través de

otras empresas en el sector que les proveen de bienes o servicios. El Cuadro No. 9 muestra cómo la privatización ha contribuido a la generación de empleo en la mayoría de empresas privatizadas.

Cuadro No. 9

EFFECTOS DE LA PRIVATIZACIÓN SOBRE EL EMPLEO

Empresa	Empleo al privatizarse	Empleo actual
La Pampilla	465	485
Luz del Sur	810	984
Edelnor	866	917
Edegel	654	439
Egenor	348	414
Cerro Verde	785	544
Hierro Perú	1362	2108
Tintaya	776	713
Cajamarquilla	554	561

Incluye empleo directo y servicios de terceros.

Fuente: Paliza (1999).

Asimismo, un estudio efectuado por Paliza (1999) estima que hasta el año 2007 el proceso de privatización generará cerca de 560 mil puestos de trabajo en los sectores productivos. El 80% de ellos corresponde a empleos indirectos asociados a la mayor demanda de bienes y servicios requeridos por las empresas privatizadas para sus procesos productivos y los efectos de la mayor oferta de bienes en el resto de la economía. Se estima que el mayor impacto sería en la minería, las telecomunicaciones y la agricultura. Se prevé que, en este último sector, la privatización de los proyectos especiales de Olmos, Chavimochic, Chira Piura y Majes generará aproximadamente 120 mil puestos de trabajo.

Cuadro No. 10**GENERACIÓN DE EMPLEO: MEDIANO PLAZO**

Sector	Directo	Indirecto	Total
Minería	24	180	204
Hidrocarburos	3	22	25
Electricidad	6	22	28
Telecomunicaciones	18	124	143
Agro	40	80	120
Industria	1	6	6
Otros	9	28	37
Total	100	462	562

Fuente: Paliza (1999).

Los puestos de trabajo generados como consecuencia de las privatizaciones y reformas responden a las necesidades del mercado y no a criterios políticos, como fue el caso en las empresas del sector público. De manera que los puestos de trabajo generados representan una contribución a la generación de riqueza y no una carga para la sociedad, como ocurrió en las empresas estatales.

Adicionalmente, debido a la frágil situación económica que enfrentaban en 1990 tanto las empresas públicas como el sector público, era inevitable la racionalización de personal en las empresas estatales y hubiera tenido que ocurrir independientemente de su privatización. Como se mostró en el Cuadro No. 3, entre 1985 y 1990, Pescaperú, ECASA, ENCI y Petro Mar incrementaron el número de sus empleados en 211%, 257%, 244% y 360% respectivamente. Durante dicho período, estas empresas registraron una reducción significativa en el volumen de sus operaciones. En el caso de Petromar, a pesar del incremento considerable en su personal, la producción descendió de 27,550 barriles de petróleo por día a 23,460 barriles por día.

1.5.5 Mejoramiento de la eficiencia y cobertura de los servicios

Las empresas privatizadas han mejorado significativamente la eficiencia y la cobertura de los servicios que prestan. El aporte de capitales, conocimientos y tecnologías de sus nuevos operadores ha contribuido a la modernización de las principales empresas privatizadas.

1.5.6 Telecomunicaciones

La privatización de CPT y ENTEL ha sido un éxito, no sólo por el elevado monto de ingresos que obtuvo el gobierno por la transacción, sino también por las evidentes mejoras que se han registrado desde 1994 en la cobertura y la calidad del servicio telefónico en el país. Los Cuadros No. 11, 12, 13 y 14 resumen los avances logrados en este mercado a partir de la privatización. En particular, destaca el crecimiento registrado por la densidad telefónica total de 3.1 en 1993 a 10.8 en 1998 (Cuadro No. 12), que comprende los avances logrados tanto en el acceso a telefonía fija como móvil. Estos avances se han logrado con una reducción real de 2% en la factura promedio.

Cabe destacar que los sectores que más se han beneficiado con la ampliación de la cobertura de los servicios telefónicos han sido los de menores ingresos. Como se muestra en el Cuadro No. 13, desde la privatización de la empresa, la cobertura en los sectores C y D ha aumentado de 10% a 52% y de 1% a 21%, respectivamente.

Un claro indicio del éxito del proceso es que la mayor parte de las metas y compromisos previstos por Telefónica de España en el contrato suscrito con el Estado, para el período 1994-1998, fueron cumplidas más que satisfactoriamente. El Cuadro No. 14 muestra el nivel de cumplimiento de las principales metas para dicho período.

Cuadro No. 11

INDICADORES DE LA PRIVATIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES

	1993	1998
Tiempo promedio de espera	116 meses	45 días
Cuota de conexión	US\$ 1,500	US\$ 170
Televisión por cable	30,000	350,000
Digitalización de la red	33%	89%
Localidades con servicio telefónico	1,450	3,000
Ciudades con telefonía celular	7	117
Empresas en el sector	12	172
Empleo en el sector	13,000	34,000
Participación en el PBI	1.2	2.3

Fuente: OSIPTEL.

Cuadro No. 12**INDICADORES DEL SECTOR TELECOMUNICACIONES**

	1993	1998
Telefonía fija (miles)	660	1,958
Telefonía móvil (miles)	50	720
Total abonados	710	2,678
Densidad telefonía fija	2.9	7.8
Densidad telefonía móvil	0.2	3
Densidad telefónica total	3.1	10.8

Fuente: APOYO.

Cuadro No. 13**TENENCIA DE TELÉFONOS SEGÚN ESTRATOS SOCIOECONÓMICOS**

Años	% Total	Estratos socioeconómicos			
		A	B	C	D
1993	17	92	54	10	1
1994	22	100	68	16	1
1995	28	100	75	21	1
1996	37	100	84	36	7
1997	42	100	83	44	13
1998	48	100	96	52	21

Fuente: APOYO.

Cuadro N° 14**CUMPLIMIENTO DE METAS DE EXPANSIÓN**

Categoría	Meta 1994-1998	Ejecución 1994-1998
Instalación de líneas	978,000	1,400,000
Instalación de teléfonos públicos	19,000	43,000
Sustitución de líneas instaladas	200,000	300,000

Fuente: OSIPTEL.

Asimismo, el adelanto en un año de la apertura total del mercado de telecomunicaciones muestra el éxito alcanzado en el cumplimiento de los objetivos de esta primera etapa de liberalización del sector³. En contraste, en otros países de la región se otorgó plazos más extensos de concurrencia limitada o fue necesario extender dichos plazos. Los primeros beneficios de la apertura se empezaron a sentir con la reducción de 30% en las llamadas de larga distancia internacional, de 50% en la cuota de conexión y de 22% en las llamadas locales intradepartamentales. Asimismo, el establecimiento de un programa dirigido a las necesidades de los sectores de más bajos ingresos de la población permitirá que estos sectores continúen mejorando sus niveles de acceso a los servicios telefónicos, sin afectar la rentabilidad de la empresa. Es de esperar que el ingreso de nuevas empresas al sector de telecomunicaciones promueva una mejora continua en la diversidad y la calidad en la oferta de servicios, y una reducción en las tarifas, sobre todo en los rubros en los que exista mayor competencia.

1.5.7 Sector eléctrico

La privatización de las empresas de generación y distribución eléctrica también ha producido beneficios importantes en este sector. Desde el inicio de la privatización se ha incrementado la capacidad instalada de generación en más de 1,200 MW, lo que representa un crecimiento de 28% de la capacidad instalada existente cuando se inició el proceso de privatización en el sector. Asimismo, se ha registrado un avance significativo en la cobertura del servicio. Desde 1994 se han incorporado 860 mil nuevos clientes al servicio, lo que ha permitido un crecimiento del número de clientes en 40%. Este incremento excede en más de dos veces al aumento de 400,000 que se registró en el número de clientes con acceso al servicio en el período 1985-1990. La ampliación del servicio ha permitido que el grado de electrificación haya aumentado de 60% en 1994 a 70% en 1998 en el nivel nacional y de 89% a 99% en Lima Metropolitana. Un elemento importante por considerar es que la ampliación de la cobertura del servicio ha beneficiado sobre todo a los sectores de menores ingresos del país, que antes no tenían acceso a estos servicios. El acceso a la electricidad en estos sectores generará enormes in-

3. El período de concurrencia limitada de 5 años establecido al momento de la privatización de CPT y ENTEL concluyó un año antes de lo originalmente previsto luego de que el gobierno peruano llegara a un acuerdo al respecto con el operador de la empresa.

crementos de productividad en estas zonas, con un mayor bienestar en estos sectores.

Estos importantes avances en la cobertura del servicio eléctrico se han logrado con una reducción de 6% en el nivel real de las tarifas eléctricas del sector residencial desde el inicio de la privatización del sector. Cabe destacar que una muestra clara de las eficiencias logradas con la administración privada de estas empresas es que las pérdidas de energía en la red de distribución han disminuido en más de 25% desde que se inició el proceso de privatización.

Lamentablemente, a pesar de estos logros, en este sector ha quedado pendiente la transferencia de importantes activos de la empresa Electroperú y de la hidroeléctrica del Mantaro. Asimismo, el Estado continúa ejecutando proyectos de inversión –como las hidroeléctricas de San Gabán y Yuncán- que compiten con otros proyectos del sector privado. La presencia de Electroperú en el mercado distorsiona la competencia, en igualdad de condiciones, en el sector eléctrico y puede convertirse en un factor que desaliente el ingreso de nuevos inversionistas privados en el futuro. La actitud poco clara del gobierno con respecto al futuro desarrollo de este sector está generando incertidumbre entre los inversionistas sobre el compromiso del gobierno con el proceso de privatización y con la inversión privada, en general.

Cuadro No. 15

PRINCIPALES INDICADORES DEL SECTOR ELÉCTRICO

	1994	1998
Capacidad instalada de generación	4,288 MW	5,523 MW
Cobertura del servicio de distribución	2,104,862 clientes	2,964,317 clientes
Tarifas residenciales	US\$27.64 por MWh	US\$26.11 por MWh

1.5.8 Hidrocarburos

Una clara muestra de los efectos de la privatización en la mejora en la calidad del servicio es el caso de las estaciones de servicio para automóviles. Antes de la privatización y liberalización del sector, los grifos eran escasos y carecían de las facilidades mínimas indispensables. Esta situación ha cambiado radicalmente. Hoy en día, existen más de 2,800 grifos, cerca de 400 de los cuales están afiliados a empresas petroleras de primer

nivel internacional. Estos grifos cuentan con instalaciones modernas y amplias facilidades. Gracias a la inversión efectuada en este sector, los consumidores cuentan hoy con la posibilidad de elegir entre varios tipos de gasolina, con diferentes clases de aditivos de las principales empresas del sector.

El ingreso de nuevas estaciones de autoservicio ha tenido un importante efecto en la generación de empleo. Estas estaciones han creado más de 10,000 nuevos puestos de trabajo para los sectores de menores ingresos.

A pesar de los beneficios que se están obteniendo con la privatización en este sector, la presencia de Petroperú en el mercado se ha convertido en un factor que distorsiona la competencia. Esta empresa estatal participa en la producción y comercialización mayorista y minorista de combustibles, y compete deslealmente con las empresas privadas, con el objetivo de reducir los precios por debajo de los costos reales. Las empresas privadas, a diferencia de las estatales, tienen criterios de rentabilidad menos laxos que las llevan a establecer precios que les permitan recuperar sus costos y tener una utilidad razonable. Este tipo de actitudes por parte del Estado, lejos de beneficiar a los consumidores, pueden desalentar las inversiones en el sector y perjudicar el bienestar de los consumidores en el mediano plazo.

1.5.9 Sistema financiero

Asimismo, la privatización del Interbanc y del Banco Continental así como la liquidación de la banca de fomento estatal han contribuido a la modernización y eficiencia del sistema financiero. La liquidación de la banca de fomento estatal ha permitido eliminar una fuente de continuos desequilibrios fiscales y de crecimiento del crédito del Banco Central de Reserva. Su salida del mercado ha generado las condiciones para el desarrollo del sistema financiero mediante la competencia entre empresas bancarias privadas. La privatización de los bancos comerciales ha contribuido a elevar la calidad y la eficiencia de las entidades del sistema financiero, atrayendo al mercado peruano a entidades financieras con experiencia y acceso a recursos en el mercado internacional.

Los indicadores de gestión de los bancos privatizados han mejorado notablemente desde la privatización. La relación de gastos administrativos y de personal a activos promedio ha descendido desde 1995 a la fecha de 7.3% a 4.5% en el Banco Continental y de 8.5% a 5.6% en Interbanc. El promedio de espera en las colas del Banco Continental se redujo de 39

minutos en febrero de 1995 –antes de su privatización- a 14 minutos en marzo de 1997.

1.5.10 Concesiones

La inversión en infraestructura durante las últimas tres décadas ha sido deficiente en el Perú. La participación del sector privado en esta actividad ha sido sumamente escasa, debido a la falta de un marco adecuado para recuperar sus inversiones en este sector, mientras que las inversiones públicas en infraestructura fueron deficitarias a lo largo del período 1980-1995. En particular, durante la segunda mitad de la década de los ochenta, el Estado peruano descuidó no sólo la inversión en nueva infraestructura sino también el mantenimiento de la infraestructura existente, debido a los fuertes desequilibrios fiscales que enfrentó.

La ausencia de una adecuada infraestructura resta competitividad internacional a la economía peruana. Las ineficiencias en las vías terrestres y férreas, en el sistema portuario y en la administración de los aeropuertos representan un “sobrecosto” para las actividades económicas y afectan el desempeño de la economía peruana. La falta de infraestructura afecta también el bienestar de la población, en general.

Una muestra de los efectos negativos de las deficiencias en la infraestructura es que, a fines de 1990, Anatec -el gremio que representa a los transportistas de carga terrestre- estimó que el estado de las carreteras ocasionaba un retraso aproximado de 40% en el tiempo de viaje en comparación con 1984.

Durante la presente década diversos países de la región han iniciado programas de concesión de infraestructura al sector privado. El objetivo de estos programas ha sido promover la participación del sector privado en el desarrollo de proyectos de provisión de infraestructura pública, dentro de esquemas de tarifas controladas (peajes, tarifa de uso de aeropuerto, precio del agua), que permiten a los inversionistas obtener una rentabilidad razonable por sus inversiones y a los usuarios acceder a infraestructura pública que el sector privado está en mejor capacidad de ofrecer que el Estado.

En los programas de concesiones, el Estado decide qué obras deben realizarse y subasta la ejecución del proyecto al sector privado con el fin de obtener la mejor combinación de retribución para el Estado y de servicio para el ciudadano. Bajo este marco, el inversionista utiliza la eficiencia propia del sector privado para maximizar sus utilidades, dadas las condiciones que le impone al Estado. Esta división permite que los proyectos

cuenten con los incentivos correctos para economizar en inversiones innecesarias y reduce, de esta forma, el costo de dicha infraestructura para los usuarios.

El primer intento del gobierno del presidente Fujimori por establecer un régimen de concesiones para el sector privado fue en 1992 con la promulgación del Decreto Legislativo No. 758, que facultó al Estado, en cualquiera de sus niveles, a otorgar en concesión al sector privado la construcción, reparación o mantenimiento de obras de infraestructura y servicios públicos. Este dispositivo legal encargó a la COPRI la identificación de los proyectos que serían entregados en concesión al sector privado.

Durante el tiempo que estuvo vigente el régimen establecido en el Decreto Legislativo No. 758, éste tuvo una escasa aplicación, debido fundamentalmente a que no existía un organismo que tuviera el mandato específico de promover el sistema de concesiones. COPRI concentró sus esfuerzos en la ejecución del programa de privatizaciones, y no otorgó suficiente importancia a la identificación de los proyectos que podían ser entregados en concesión.

En 1996, el gobierno impulsó una segunda generación de reformas de mercado, entre las cuales se incluyó el relanzamiento del programa de concesiones privadas. Con esta finalidad se promulgó el Decreto Legislativo No. 839 que modificó la Ley de Promoción de la Inversión Privada en Obras de Infraestructura y Servicios Públicos y creó la Comisión de Promoción de la Inversión Privada en Infraestructura (PROMCEPRI), la cual tendría a su cargo la responsabilidad de ejecutar este proceso.

1.5.11 Concesiones otorgadas

Al igual que en el caso del programa de privatizaciones, al inicio del proceso, PROMCEPRI realizó un inventario de los proyectos que podrían ser entregados para que se desarrollaran en el esquema de concesiones. De esta primera revisión se priorizaron los proyectos de puertos, aeropuertos, carreteras, los proyectos de manejo de aguas en Olmos y Alto Piura, las Líneas de Transmisión Mantaro- Socabaya y Sur, el teleférico de Machu Picchu, la banda B de telefonía celular para todo el país a excepción de Lima y Callao, y el ducto para la distribución del gas de Camisea.

El proyecto más importante fue la Línea de Transmisión Mantaro-Socabaya. Este proyecto consiste en una línea de transmisión nueva de 300 MW que será explotada por el inversionista privado en un período de 33 años. Lo que resulta interesante anotar en este proceso es que dicho proyecto estaba valuado por el Estado en US\$300 millones y éste fue el

precio base que se impuso. El ganador ofreció hacerlo por US\$180 millones, lo que implica un ahorro de 40% respecto a lo que había proyectado gastar el Estado. El ahorro en esta inversión favorece a los usuarios al traducirse en menores tarifas eléctricas.

Los otros dos proyectos otorgados en este período fueron el teleférico de Machu Picchu, una obra de envergadura menor diseñada para dar un mejor servicio a los turistas y mejorar la protección del entorno natural de este monumento arqueológico, y la banda B de telefonía celular, que fue adjudicada a la empresa Bell-South.

1.5.12 Criterios de asignación

Los criterios de asignación de la concesión se basaron en la mejor propuesta en los aspectos técnico y económico. De manera genérica, los criterios que se utilizan para asignar la buena pro en materia de concesiones son los siguientes:

- i. El nivel tarifario y, de ser el caso, su estructura.
- ii. El monto de la inversión que será reconocido en las tarifas.
- iii. El plazo de la concesión.
- iv. La oferta financiera.
- v. Los ingresos garantizados por el Estado.
- vi. El compromiso de riesgo asumido por el oferente respecto del costo del proyecto y los riesgos en la explotación.
- vii. La fórmula de reajuste de las tarifas y su sistema de revisión.

El programa contempló cuatro modalidades de concesión: concesiones a título oneroso, a título gratuito, concesiones en que habría un cofinanciamiento del Estado, y concesiones mixtas, que son aquellas en las que el Estado garantizaría tráficos mínimos.

1.5.13 Lecciones del proceso de privatización

A pesar de los éxitos del programa de privatizaciones es evidente que se cometieron una serie de errores en su implementación, los mismos que generaron problemas sobre todo a partir de 1996, cuando la voluntad política de ejecutar el programa de privatizaciones fue menos firme. En particular, los “incentivos perversos” que tuvieron las entidades y las per-

sonas a cargo del proceso retardaron su ejecución y generaron ineficiencias en el mismo, con un costo en términos de recursos para los contribuyentes.

1.5.14 Poca claridad en los objetivos y en la adecuación de éstos a las variaciones en el entorno

Uno de los lineamientos estratégicos de COPRI fue no dedicar esfuerzos al reflotamiento de empresas, sino más bien promover la liquidación de las empresas no viables y la “reestructuración limitada” para el caso de las empresas que debían seguir operando para luego ser privatizadas como empresas en marcha. No obstante esta declaración inicial, tan pronto la situación de déficit financiero fue revertida, el proceso de transferencia al sector privado y de liquidación dejó de tener carácter urgente, con lamentables consecuencias, particularmente en el caso de Sedapal, Electroperú y Petroperú. Al mejorar la situación financiera de estas empresas, fue menos evidente la urgencia de privatizarlas, con lo cual se desconoce que, además de contribuir al equilibrio fiscal, la privatización permite acceder al financiamiento y capitales externos, a la experiencia y capacidad gerencial de operadores internacionales y lograr mejoras en la eficiencia y en el uso de los recursos.

En muchos casos se partió del principio de que el Estado obtendría mayores ingresos por la venta de empresas reestructuradas. Esta concepción es errada, pues es evidente que el sector privado está en mejor capacidad de ejecutar eficientemente las inversiones y las reestructuraciones que se requieren efectuar para garantizar la viabilidad de las empresas, por lo cual los esfuerzos y recursos invertidos por el gobierno no se traducen en ingresos suficientes para cubrir estas mayores inversiones. Estos largos procesos de reestructuración terminan costándole recursos al fisco y privan a la economía del acceso a nuevas inversiones privadas.

El proceso careció de un objetivo de celeridad. Los funcionarios de la COPRI y las CEPRI carecen de incentivos suficientes para concluir expeditivamente con la transferencia al sector privado de los procesos a su cargo.

1.5.15 Retraso en el programa de concesiones

Al iniciarse el proceso de privatización en el Perú, el foco de atención único fueron las empresas existentes, que se habían convertido en un drenaje de recursos, y no se miró con especial cuidado la renovación y la

creación de infraestructura más allá de aquella dentro del ámbito empresarial del Estado (telefonía y electricidad, principalmente).

El reto de captar inversiones del sector privado para complementar las escasas inversiones que el Estado podía afrontar en materia de infraestructura vial, portuaria, aeroportuaria, de obras mayores de manejo de aguas, sólo tomó algún nivel de importancia a partir de la creación de PROMCEPRI a fines de 1996. Y este inicio no ha sido suficiente pues ya ha disminuido el ritmo de los procesos iniciados en 1997, que tuvieron como único éxito de envergadura la concesión de la Línea de Transmisión Mantaro Socabaya a través de un contrato BOT que implica una inversión estimada de US\$300 millones.

En 1998, la PROMCEPRI se fusionó con COPRI; ésta es la que tiene a su cargo ahora ambos tipos de procesos y el ritmo de avance está siendo bastante lento. En cuanto a la fusión cabe mencionar que, si bien técnicamente nunca se debieron separar ambos procesos, hubo un error al sancionarse la fusión de PROMCEPRI y COPRI de manera abrupta, pues ello retrasó los procesos en un nivel tal que muchos de los procesos que PROMCEPRI preveía terminar antes de que concluyera el segundo mandato del presidente Fujimori, difícilmente se concretarán en este gobierno sino que, más bien, pasarán a la agenda pendiente.

1.5.16 Sistema de incentivos a los vendedores

El sector privado ha desarrollado esquemas de retribución a sus gerentes que son coherentes con los objetivos de los accionistas de la empresa. Probablemente, razones de cultura burocrática impidieron que en el área de las privatizaciones se pudiera lograr un correcto alineamiento entre los intereses del Estado y el esquema de retribución a los gerentes de la privatización. Si bien esto no ha sido un factor que haya determinado una gestión en contra de los intereses del Estado, es posible prever que el hecho de retribuir a los gerentes de la privatización independientemente del tiempo que se tomaran para la venta pudo llevar a retrasos en las ventas. Mucho más eficiente habría sido contar con un sistema de pago por éxito, no sólo en el nivel de los CEPRI sino incluso del personal profesional de COPRI.

Otro de los problemas de los incentivos de los gerentes de la privatización se dio por el lado de presidencia de la empresa y la presidencia del CEPRI. Si bien es cierto que un presidente de CEPRI que no tuviera control de la empresa tendría obstáculos para realizar eficientemente su labor, también es cierto que el esquema de presidencia simultánea tuvo defectos.

Uno de los principales defectos es que, por razones de economía de la COPRI, los sueldos fueron muchas veces asumidos por las empresas que también otorgaron al presidente retribuciones no monetarias –auto, celular, seguridad, etc.- propias del cargo. Todo ello generó en muchos casos una captura del privatizador en manos de la empresa estatal.

1.5.17 Fuerte injerencia política en el proceso

El proceso de reformas que ha llevado adelante el Estado peruano, en general, y el programa de privatización, en particular, han sido aplicados primordialmente por el Poder Ejecutivo. En el caso de las privatizaciones, el rol del Presidente de la República ha sido muy significativo. Ello ha tenido un componente muy positivo respecto de informar a los postores del compromiso político del gobierno con la venta o entrega en concesión. Pero, al mismo tiempo, ha hecho que continuamente se mezclen los objetivos políticos de corto plazo del gobierno con los criterios técnicos con los que se debe conducir el proceso de privatización.

1.5.18 Dotación institucional no avanzó a la velocidad requerida

En el Perú, la creación de las agencias reguladoras autónomas es un hecho que ha sido bienvenido por los inversionistas nacionales y extranjeros. De hecho, instituciones como el Banco Mundial y el BID consideran que el modelo implementado en el Perú debiera ser replicado en otros países de la región. No obstante este avance de modernización, se debe resaltar que el resto de reformas institucionales de la administración pública quedaron rezagadas y ello ha hecho que, al interior de los ministerios, el proceso tenga menos apoyo técnico que el debido. Este retraso en la modernización del Ejecutivo es una parte del problema de institucionalidad. En el otro lado del escenario, uno de los factores que no se ha podido superar en el plano institucional está dado por la falta de autonomía del Poder Judicial.

1.5.19 Insuficiente venta política del proceso a la ciudadanía

El proceso de privatización ha permitido beneficios concretos a la ciudadanía que de alguna manera no se ha sabido transmitir de forma eficiente y contundente. La ciudadanía ha llegado a olvidar la falta de acceso a servicios públicos que existía a inicios de la década y estos mismos nuevos usuarios de servicios públicos reclaman por el alza en las tari-

fas. Al mismo tiempo, existe la percepción de que la privatización ha hecho que se pierda un número elevado de empleos. Aquí nuevamente hay un tema de venta, pues si bien las empresas tienen menos trabajadores, lo más importante es que el sector tiene más empleo. Tampoco se han explicado adecuadamente los beneficios que el programa de privatización, en particular en términos del acceso a servicios públicos, ha tenido para los sectores de menores ingresos.

De otro lado, los beneficios de mediano plazo de la privatización –por ejemplo la mejora y la mayor variedad de los servicios financieros que resultaron de la privatización– no se han asociado a la privatización. En este aspecto del proceso, la COPRI no supo lidiar con el problema y ello ha terminado siendo un pasivo muy grande para la continuidad del proceso.

1.5.20 Afán de “potenciar” empresas en lugar de proceder a su rápida venta

A pesar de que entre los lineamientos estratégicos iniciales se tuvo conciencia de que no resultaba conveniente potenciar empresas sino que lo más adecuado era la venta más rápida posible, también es cierto que algunas empresas demoraron sus procesos de venta por aspectos técnicos –valorizaciones complicadas, alto nivel de pérdidas–. En este interín muchas veces los privatizadores se convirtieron en gerentes de las empresas y la urgencia cambió.

El caso más saltante fue la privatización de Sedapal, la empresa de agua y alcantarillado de Lima. En 1994, el CEPRI a cargo de dicha empresa tenía prevista su privatización a fines de año; a la fecha ya se tomó la decisión de excluir la empresa del proceso de manera definitiva. No obstante, para potenciar la empresa se adquirieron préstamos que permitieron darle aire a la empresa. En esa coyuntura y dadas las implicancias políticas del proceso y la percepción de la ciudadanía respecto a otras privatizaciones en el sector de servicios públicos, la urgencia por privatizar cesó y dio espacio a un compromiso del gobierno hacia el financiamiento y la provisión del servicio de agua. Sólo en el caso de Sedapal, los expertos sostienen que se requerirá una inversión de US\$3,000 millones en los próximos treinta años (Apoyo 1994), monto que el Estado aparece dispuesto a financiar hoy.

1.6 Agenda pendiente

A pesar de los importantes logros del proceso de privatización, a partir del año 1996, el gobierno desaceleró significativamente el programa de privatizaciones, postergando la venta de importantes activos estatales en los sectores de electricidad, hidrocarburos así como agua y saneamiento. Al mismo tiempo, el cronograma del programa de concesiones al sector privado se retrasó considerablemente; se observaron continuas marchas y contramarchas en la dirección del proceso. Desafortunadamente, estas señales han sido percibidas por los inversionistas como una falta de compromiso político con el programa de privatizaciones que ha desalentado el interés que muchos de ellos tenían en invertir en el país, no sólo a través del programa de privatizaciones y concesiones, al menos hasta que se aclaren las intenciones del gobierno.

Este cambio de actitud del gobierno se ha producido precisamente en el momento en el que más se requiere el aporte de inversión extranjera de largo plazo para financiar la brecha externa de la economía y sustentar el crecimiento del producto en los próximos años. La crisis financiera internacional ha reducido significativamente los flujos crediticios a las economías emergentes, con lo cual se ha generado una severa recesión en la economía peruana. Sin el aporte de capitales extranjeros, difícilmente podrá reactivarse la economía peruana. El programa de privatizaciones y concesiones es una de las “puertas de acceso” a este capital. Por ello, es indispensable acelerar la culminación de dicho programa en los próximos meses.

La agenda de empresas estatales pendientes de privatización incluye a los principales activos del Estado en el sector eléctrico, hidrocarburos y agua y saneamiento. La privatización de la central hidroeléctrica del Mantaro ha sido nuevamente postergada, al parecer por consideraciones políticas. Esta central cuenta con una capacidad de generación de 800 MW y es la más importante generadora de electricidad en el país. Se ha pospuesto también indefinidamente la venta de las empresas de distribución regional, así como las empresas de generación más pequeñas. A estas postergaciones, se suman otras señales contradictorias enviadas por el gobierno, con la construcción de los proyectos de generación hidroeléctrica del Estado –San Gabán y Yuncán– a un costo de inversión de más de US\$2,000 KW, nivel bastante más elevado que el costo de las hidroeléctricas privadas en construcción.

La privatización de estas empresas permitiría al Estado obtener más de US\$1,000 millones de ingresos y generar inversiones extranjeras adicionales que contribuirían a la reactivación de la economía. La falta de definición en este tema está alterando las “reglas de juego” en el sector

eléctrico, pues el Estado compite en este mercado con centrales eléctricas privadas, con exigencias de rentabilidad bastante más laxas que las requeridas por los inversionistas privados. Se argumenta que de esta forma se disciplina el comportamiento de los inversionistas privados. Esta visión "cortoplacista" no tiene en cuenta que lo que realmente se está haciendo es desincentivar nuevas inversiones en el sector, que contribuirían a reducir los costos del servicio en el mediano plazo y a ampliar la cobertura del mismo. No se toma en cuenta que con estas actitudes se está perdiendo la credibilidad frente a los inversionistas, que tanto costó recuperar al país durante los primeros años del gobierno.

Un sector cuya privatización ha sido totalmente postergada es el de saneamiento. En este sector, ninguna empresa ha sido privatizada. Sedapal, la empresa de agua y saneamiento de Lima, que es la única de propiedad del gobierno central, ha sido retirada oficialmente de la agenda de privatización. A ella se suman las 45 empresas de saneamiento provinciales, la gran mayoría de las cuales se encuentra en una situación económica precaria que hasta ahora ha sido absorbida por el gobierno central a través de créditos de FONAVI, que difícilmente serán pagados por las empresas.

Asimismo, en el sector hidrocarburos, se ha postergado indefinidamente la privatización del resto de refinerías de propiedad de Petroperú.

En lo que respecta al programa de concesiones, éste se encuentra considerablemente retrasado, aun cuando oficialmente la mayor parte de procesos serían culminados antes del segundo semestre del año 2000. Este proceso también ha sido afectado por la falta de voluntad política para continuar con las privatizaciones. Una muestra de ello es que en el concurso para entregar la concesión del puerto de Ilo y Matarani, únicamente se presentó un postor,

Para el 2000 se tiene prevista la entrega en concesión de la primera de catorce redes viales a concesionar y el aeropuerto Jorge Chávez. A ello hay que agregar los restantes seis puertos de Enapu y los aeropuertos de Trujillo, Iquitos, Arequipa y Cuzco. La mejora de esta infraestructura es esencial para elevar la competitividad internacional de la economía peruana y el flujo de turistas, tanto en el nivel nacional como internacional. Al postergar estas obras, no se tiene en cuenta la reactivación que se podría lograr en el interior del país, con el mayor flujo turístico asociado a una mejor infraestructura de carreteras y aeropuertos.

Adicionalmente, se está promoviendo la venta de inmuebles del Estado para favorecer el uso eficiente de los activos del sector público. Las ventas del edificio de Petroperú, del puericultorio y de algunos colegios

públicos ubicados en zonas cotizadas de la ciudad, pueden lograr un aporte económico cercano a los US\$100 millones a las finanzas públicas.

1.7 Conclusiones

El proceso de privatizaciones ha producido importantes beneficios para el país. La transferencia de activos estatales ha permitido al Estado obtener ingresos por más de US\$7,250 millones que han contribuido al fortalecimiento de la posición externa del país y a la ejecución de programas de lucha contra la pobreza. A través de las privatizaciones se han efectuado inversiones adicionales de cerca de US\$7,100 millones, que han contribuido al crecimiento experimentado por la economía durante la década de los noventa. Dicho programa ha atraído a importantes grupos empresariales del exterior que han aportado sus capitales, tecnologías y experiencia internacional para modernizar la economía peruana y elevar su competitividad. El ingreso de estos capitales ha permitido ampliar enormemente la calidad y cobertura de los servicios públicos privatizados así como la eficiencia del resto de empresas privatizadas. Todo ello ha contribuido a la generación de empleos permanentes y productivos en los sectores privatizados que han compensado la reducción de personal de las empresas estatales.

Cabe destacar que, a diferencia de lo que ha ocurrido en otros países, el proceso de privatización ha sido incuestionable desde el punto de vista de la transparencia con la que se efectuaron las transferencias. Ninguna de las operaciones ha sido cuestionada.

Con estos logros es difícil entender las razones técnicas por las cuales se ha desacelerado el programa de privatizaciones y no se ha dado el ímpetu necesario al programa de concesiones, sobre todo si se tiene en cuenta que la reciente crisis financiera internacional ha generado restricciones importantes al financiamiento externo. Se encuentran pendientes la transferencia al sector privado de importantes activos estatales en el sector energético y de saneamiento. Asimismo, el país requiere del aporte de capitales privados para mejorar la infraestructura de sus puertos, aeropuertos y principales vías de comunicación.

Para retomar la senda de crecimiento de la economía es necesario acelerar la conclusión del programa de privatizaciones e impulsar el programa de concesiones. En caso contrario, el país no dispondrá de recursos suficientes para financiar las inversiones que requiere para lograr un crecimiento continuo de la economía en los próximos años.

2. Ejemplos opuestos de privatización: telecomunicaciones, transporte y energía

Durante las últimas dos décadas se han producido innovaciones en el nivel mundial en el sector de las telecomunicaciones, que han tenido importantes repercusiones en el funcionamiento y la productividad de las economías. Los avances tecnológicos en la telefonía móvil, sistemas de comunicación personal, telefonía fija inalámbrica y sistemas satelitales, entre otros, han abierto nuevas oportunidades de inversión en el sector de telecomunicaciones y han elevado la calidad y la variedad de los servicios al alcance de los consumidores. Estos avances han contribuido a mejorar el nivel de integración de los países y a elevar la eficiencia de las economías con acceso a estas innovaciones.

En este contexto, la reforma del sector de telecomunicaciones en el Perú es un ejemplo de cómo la apertura a los capitales y tecnologías del exterior puede contribuir a la modernización de un país, a mejorar la calidad y aumentar la variedad de las alternativas para el consumidor, así como elevar la productividad de una economía. La reforma del sector ha permitido que la economía peruana acceda a las más recientes innovaciones generadas en las economías más avanzadas en el campo de las telecomunicaciones, y que cuente con los capitales necesarios para expandir el servicio y mejorar su calidad. La reforma ha contribuido a que los peruanos tengamos acceso a un creciente flujo de información que se produce en el nivel internacional, y a que nuestra economía se integre más fácilmente al mundo. De esta forma, ha abierto un enorme potencial de modernización y dinamismo para la economía peruana.

Un efecto importante de esta reforma, que suele pasar desapercibido, es que ha generado importantes beneficios para las áreas rurales y para los sectores de menores ingresos. La reforma ha producido un crecimiento notable del acceso de estos sectores a los servicios de telecomunicaciones y, de esta forma, ha contribuido a mejorar la integración del país, a elevar la productividad de los sectores menos modernos de la economía y, por lo tanto, a reducir los niveles de pobreza.

Los avances logrados en este sector contrastan claramente con los magros resultados obtenidos por la Compañía Peruana de Teléfonos (CPT) y la por la Empresa Nacional de Telecomunicaciones del Perú (ENTELPERU) -las empresas estatales encargadas de prestar los servicios de telecomunicaciones en el Perú- durante la década de los setenta y ochenta. Los logros obtenidos desde la privatización de ambas empresas, en 1994, muestran el enorme potencial de desarrollo latente en otros servicios públicos en los cuales el Estado peruano aún mantiene una importante participación.

2.1 La situación de las telecomunicaciones en el Perú a principios de los noventa

La situación de las telecomunicaciones en el Perú a principios de la década de los noventa mostraba las deficiencias propias de una industria controlada por el sector público en una economía con serios desequilibrios macroeconómicos y sin acceso a capitales del exterior. Este sector se caracterizaba por una muy baja penetración del servicio telefónico por habitante y una inadecuada calidad de los servicios básicos de telefonía. Existía una gran desigualdad en los niveles de acceso a estos servicios, tanto entre los distintos sectores sociales como entre las diferentes zonas geográficas del país. La situación del sector era de un atraso generalizado. El país se encontraba al margen de las innovaciones que se producían en el nivel internacional.

Un reflejo de estas deficiencias era la baja densidad telefónica del país. A principios de la década pasada, la densidad telefónica en el Perú era una de las más bajas en América Latina: 2.6 líneas por cada 100 habitantes (Cuadro No. 1). Este indicador se encontraba muy por debajo del promedio –cercano a 9 líneas por cada 100 habitantes– esperado para países de renta media con características similares a las del Perú. Dicho ratio era incluso inferior al registrado en otros países latinoamericanos de bajos ingresos como Ecuador, Paraguay y Bolivia.

Cuadro No. 1

DENSIDAD TELEFÓNICA EN PAÍSES SELECCIONADOS (a 1994)

País	Densidad telefónica*
Perú	2.94
Bolivia	3.04
Paraguay	3.06
Ecuador	5.31
Chile	11.01
Colombia	11.27
Países de renta media inferior**	9.19
Brasil	7.51
México	8.79
Venezuela	10.02
Argentina	12.29
Uruguay	16.84
España	36.43
Reino Unido	49.42
Estados Unidos	57.38

* Líneas por cada 100 habitantes

** Densidad promedio para dicho grupo de países

Fuente: OSIPTEL.

Un fenómeno similar ocurría con los servicios de telefonía pública, en los cuales el Perú también mostraba uno de los más bajos indicadores de penetración por habitante en América Latina (Cuadro No. 2). El número de teléfonos públicos por cada 1,000 habitantes era de tan sólo 0.4. Dicho ratio era también inferior al 0.7 correspondiente al promedio del grupo de países de renta media inferior a los que pertenece el Perú.

Cuadro No. 2

**DENSIDAD TELEFÓNICA PÚBLICA
POR CADA 1,000 HABITANTES**
(a 1993)

País	Densidad telefónica*
Italia	6.91
EEUU	5.98
Reino Unido	5.93
Venezuela	2.42
Brasil	1.91
Uruguay	1.80
Colombia	1.57
México	1.47
Argentina	1.41
Chile	1.32
Países de renta media inferior *	0.74
Perú	0.41
Ecuador	0.27
Paraguay	0.27

* Densidad promedio para dicho grupo de países.

Fuente: OSIPTEL.

Asimismo, el país era uno de los que mayores niveles de desigualdad en la densidad telefónica por habitante mostraba entre las principales ciudades y el resto del país (Cuadro No. 3). Mientras que en Lima la densidad telefónica era de 6.6 líneas por cada 100 habitantes, en el resto del país este indicador era de tan sólo 1.2 líneas. Según se observa en el cuadro adjunto, únicamente Paraguay mostraba una penetración telefónica más baja fuera de la principal área urbana.

Adicionalmente, existía una gran disparidad en términos del acceso a los servicios telefónicos en los distintos estratos socioeconómicos. Mientras que cerca del 20% de los hogares que estaban por encima de la línea de pobreza disponían de líneas telefónicas, menos del 2% de los hogares pobres tenían acceso a las mismas. De los 583 mil hogares con teléfonos existentes, únicamente 33 mil pertenecían a hogares pobres.

Cuadro No. 3

**DENSIDAD TELEFÓNICA POR CIUDAD PRINCIPAL
Y RESTO DEL PAÍS**
(a 1993)

	<i>Densidad telefónica *</i>	
	<i>Ciudad más grande</i>	<i>Resto del país</i>
Perú	6.61	1.23
Bolivia	6.72	2.28
Paraguay	10.16	0.99
Ecuador	17.18	3.22
Chile	15.44	8.01
Colombia	23.52	8.48
Renta media inferior**	17.98	7.82
Brasil	11.82	6.52
México	11.62	6.74
Argentina	17.57	7.56
Uruguay	26.01	9.77
España	74.02	33.29
Italia	53.27	40.96
Estados Unidos	65.20	54.97

* Líneas por cada 100 habitantes

** Densidad promedio para dicho grupo de países

Fuente: OSIPTEL.

La baja penetración telefónica era un reflejo de la incapacidad del Estado para expandir el servicio al ritmo de las necesidades del país. CPT y ENTEL carecían de recursos para desarrollar programas de ampliación de la red y de instalación de nuevas líneas telefónicas. Además, la política tarifaria no les permitía generar los excedentes para desarrollar estos programas de inversión. Dicha política estaba basada en subsidios cruzados, establecidos con criterios políticos de corto plazo, cuyos beneficios se concentraban básicamente en ciertos sectores urbanos con acceso a servicios telefónicos. La política tarifaria tenía como objetivo reducir el costo del servicio local básico sobre la base del encarecimiento relativo del costo de las llamadas de larga distancia internacional, las llamadas locales adicionales y el consumo básico comercial. Dicha política elevaba significativamente los costos de ambas empresas estatales, pues generaba un elevado nivel de consumo local básico

de corta duración y alto costo; y desincentivaba las llamadas de más larga duración cuyos costos eran menores. Además, el elevado nivel de las tarifas por llamadas de larga distancia internacional reducía la competitividad de la economía y generaba incentivos para que las llamadas internacionales se efectuaran desde el exterior hacia el Perú. Asimismo, la política de abaratamiento relativo del consumo residencial en relación al comercial, además de producir una discriminación que no reflejaba diferencias reales en los costos del servicio, reducía aun más la competitividad de las empresas y promovía comportamientos “oportunistas”.

Un reflejo del efecto de estas distorsiones era el elevado tiempo de espera para la instalación de nuevas líneas telefónicas y el alto costo del cargo de instalación de dichas líneas. Mientras que en países de renta media inferior similares al Perú dicho tiempo de espera era en, promedio, de 5.5 años, en el Perú se debía esperar 10 años para acceder a una línea telefónica. Como resultado de ello, el precio de una línea telefónica en el mercado negro era de aproximadamente US\$1,500 a US\$2,000. El costo de instalación residencial -de aproximadamente US\$860 en 1990- era el doble del promedio latinoamericano.

CPT y ENTEL carecían de adecuados incentivos para racionalizar sus costos, especialmente aquellos vinculados a los de personal. Una muestra de sus ineficiencias era que el número de líneas por empleado en 1993 llegaba a tan sólo 48, nivel sustancialmente más bajo al registrado por Ecuador (99), Venezuela (98), Uruguay (75) y al del promedio del grupo de países de renta media inferior (66) (Cuadro No. 4).

Cuadro No. 4

LÍNEAS POR EMPLEADO
(1993)

País	Número
E.E.UU	223
Italia	210
España	192
Reino Unido	157
México	156
Chile	153
Colombia	151
Bolivia	130
Argentina	122
Brasil	121

(continúa)

(continuación)

País	Número
Ecuador	99
Venezuela	98
Uruguay	75
Países de renta media inferior	66
Perú	48
Paraguay	21

* Densidad promedio para dicho grupo de países.

Fuente: OSIPTEL.

Las dificultades económicas que enfrentaban estas empresas públicas se reflejaban también en la calidad del servicio a los usuarios. Además de los problemas existentes para la instalación de nuevas líneas, entre el 35 y 40% de los intentos de llamada no se completaban y existía un elevado nivel de reclamos por fallas telefónicas no resueltos. Parte de los problemas del servicio se debían a la obsolescencia de las redes.

En suma, el control del Estado sobre los servicios de telecomunicaciones generó un significativo atraso en el crecimiento de las telecomunicaciones y la calidad de los servicios en el país, con una fuerte desigualdad en el acceso a estos servicios. La política de subsidios existente contribuyó a la incapacidad del Estado para expandir el servicio y mejorar su calidad. Dicha política castigó sobre todo a los sectores de menores ingresos y a las zonas más alejadas del país, las cuales fueron privadas del acceso a las telecomunicaciones. Además, el atraso de las telecomunicaciones en el Perú con respecto a otras economías contribuyó a reducir la competitividad de la economía peruana.

2.2 La reforma del sector telecomunicaciones

En 1992 el gobierno peruano inició la reforma del sector telecomunicaciones, en el marco del programa de reformas de mercado emprendido desde inicios de la década. La reforma del sector tuvo como principal objetivo mejorar la asignación de recursos en las telecomunicaciones, a través de un marco legal e institucional promotor del desarrollo y modernización del sector, sobre la base de la inversión privada. El objetivo del nuevo marco normativo fue otorgar a los inversionistas privados incentivos para la ampliación continua de la cobertura y calidad de los servicios telefónicos, la introducción de innovaciones tecnológicas y la reducción de los costos reales del servicio en función de los avances en la productividad. De esta forma se buscó crear

un entorno que generara beneficios para los consumidores a través de la ampliación y mejoramiento de los servicios telefónicos, así como la disminución de los costos reales del servicio.

Un aspecto fundamental de la nueva política del sector fue que el Estado dejó de participar en las actividades productivas y concentró sus esfuerzos en las funciones normativas y de regulación. Con esta finalidad se definió una estrategia para privatizar CPT y ENTEL, y se estableció un marco regulatorio con reglas claras y transparentes que otorgara confianza a la inversión y estabilidad a las “reglas de juego”.

2.3 El nuevo marco regulatorio

El nuevo marco regulatorio mostraba como uno de sus pilares el establecimiento de una política tarifaria realista que permitiera a los inversionistas privados recuperar sus costos, obtener una adecuada rentabilidad, y los incentivara a seguir invirtiendo en el sector. Esta política significó un claro rompimiento con la política de subsidios cruzados del pasado.

El esquema tarifario previsto en las regulaciones para los servicios con tarifas reguladas fue el de tarifas tope. En este esquema se establecieron topes tarifarios por categoría de servicio, otorgándose al operador libertad para fijar el nivel de las tarifas siempre que no excediera el tope establecido. Este sistema tarifario genera los mayores incentivos para que el operador reduzca sus costos, pues el recorte de los mismos aumenta su margen y contribuye a elevar la rentabilidad de sus operaciones y a beneficiar a los consumidores en el largo plazo a través de menores tarifas y mejor calidad del servicio. Por el contrario, bajo el esquema alternativo de control de rentabilidad de las operaciones, los operadores tienen incentivos para inflar sus costos, lo que eleva las tarifas que deben pagar los consumidores.

Dado el importante nivel de retraso existente en las tarifas del servicio local básico antes de la privatización de CPT y ENTEL, el gobierno consideró que un ajuste brusco de las mismas sería identificado por el público como un efecto de la privatización de CPT y ENTEL y que generaría un rechazo injustificado hacia el programa de privatizaciones que se estaba ejecutando. Por ello, se estableció un cronograma para la eliminación gradual de los subsidios cruzados -conocido como el “rebalanceo tarifario”-, en el cual las tarifas reales de los servicios que se encontraban subsidiados se elevaban y las de aquellos servicios con tarifas por encima de sus costos reales se reducían gradualmente durante un período de 4 años (Cuadro No. 5).

Cuadro No. 5**PROGRAMA DE REBALANCEO TARIFARIO
TARIFAS TOPE PROMEDIO PONDERADAS**

(Nuevos soles, febrero 1994)

Servicio	Feb.94	1994	1995	1996	1997	1998
Renta mensual residencial	8.00	10.97	14.06	18.64	25.29	31.93
Renta mensual comercial	18.00	21.80	25.99	29.43	30.52	31.93
Llamada telefónica local (Hasta 3 min.)	0.151	0.144	0.140	0.135	0.128	0.120
Llamada LDN (por min.)	0.605	0.575	0.519	0.458	0.416	0.371
Llamada LDI (por min.)	3,934	3,532	3,205	2,834	2,398	2,035
Cargo único de instalación (residencial)	967	924	796	672	546	420
Cargo único de instalación (comercial)	1,923	1,848	1,428	1,092	756	420

Fuente: Contrato de Concesión.

Asimismo, teniendo en cuenta las importantes economías de escala y las economías por diversidad de servicios existentes en el mercado de telecomunicaciones, el gobierno optó por transferir a un solo operador los servicios de telefonía fija local y larga distancia nacional e internacional. Se consideró que, de esta forma, el operador de la empresa integrada estaría en mejor capacidad para cumplir con las ambiciosas metas de expansión del servicio requeridas para que el Perú alcanzara los estándares de otros países con similar nivel de ingresos. La integración de estas actividades permitía también una mejor coordinación del programa de inversiones requerido para la ampliación y modernización de la red durante el período inicial de la reforma.

Igualmente, para viabilizar el ajuste gradual de las tarifas y la ejecución del programa de ampliación y modernización de la red, se estableció un período de concurrencia limitada de 5 años en los servicios de portador de larga distancia nacional e internacional y en los de telefonía fija local. Durante dicho período, únicamente el operador de CPT y ENTEL podría ser titular de concesiones para prestar estos servicios. La apertura de los mercados de larga distancia hubiera hecho descender inmediatamente las tarifas de larga distancia a sus niveles reales y hubiera desajustado el presupuesto del operador de los servicios de portador local y de larga distancia. Ello hubiera hecho inviable el programa de expansión y modernización del servicio y la

privatización de la empresa, pues hubiera obligado al operador de CPT y ENTEL a elevar las tarifas locales o al gobierno a transferirle recursos para compensar la pérdida de ingresos. La integración vertical eliminaba estos problemas, ya que permitiría al operador continuar financiando parte de los costos de la telefonía fija básica con los recursos generados por los servicios de larga distancia hasta que culminara el período de “rebalanceo tarifario”.

En vista de ello, se consideró que las condiciones para la total apertura del mercado a la competencia sólo estarían dadas una vez culminado el período de rebalanceo tarifario, cuando las tarifas por todos los servicios prestados por el nuevo operador de las empresas CPT y ENTEL reflejaran sus costos reales. El cronograma de rebalanceo tarifario establecido incorporó además una reducción real de tarifas de 2% anual que reflejaba las mejoras en la productividad y eficiencia esperadas con la administración privada de las empresas.

En lo que respecta al resto de servicios de telecomunicaciones, se estableció una política de libre competencia. Esto incluyó a servicios como los de portador local, telefonía pública, telefonía celular, televisión por cable, servicios de buscapersonas, comunicación radial troncalizada, servicios de valor agregado, entre otros. En estas actividades se estableció un libre acceso al mercado, previo cumplimiento de los requisitos exigidos por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones para la entrega de una concesión.

Por otro lado, una de las prioridades del gobierno fue establecer un marco legal transparente y estable, que redujera en lo posible la incertidumbre con respecto a las “reglas de juego”, y fuera más atractivo para la inversión privada. Por ello, se definió claramente el marco básico de regulaciones que regiría el sector, antes de la privatización de las empresas CPT y ENTEL.

El nuevo marco regulatorio definió las responsabilidades normativas y regulatorias al interior del Estado. Al Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) se le encargó la función normativa. Específicamente, al MTC correspondió la definición de la política del sector y la administración de la política de acceso al mercado de telecomunicaciones. Además se creó un organismo autónomo –el Organismo Supervisor de la Inversión Privada en las Telecomunicaciones (OSIPTTEL)- para que promoviera la inversión privada en el sector y regulara el funcionamiento del mercado.

El establecimiento de normatividad y regulaciones específicas para el sector de telecomunicaciones fue necesario por las características de monopolio natural que presentan ciertos servicios en este sector, así como por las externalidades de red que caracterizan a las telecomunicaciones.

Los avances en el proceso de reforma del sector de telecomunicaciones permitieron que el gobierno del Perú ratificara en 1997 su lista de compromisos específicos en servicios básicos de telecomunicaciones en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la Organización Mundial del Comercio. El Perú se comprometió a mantener un marco normativo promotor de la competencia en las actividades no sujetas a concurrencia limitada y a profundizar la apertura del sector a la competencia, una vez concluido el período de concurrencia limitada en los servicios de telefonía fija local y portador de larga distancia.

2.4 La privatización de CPT y ENTEL

Uno de los pilares de la reforma del sector telecomunicaciones fue la privatización de las empresas CPT y ENTEL. La estrategia diseñada por el gobierno tuvo como principal objetivo atraer a un operador de primer nivel internacional con capacidad técnica y financiera para ejecutar un programa de inversiones a mediano plazo destinado a expandir la cobertura y calidad de los servicios telefónicos en el país.

La estrategia de privatización contempló una primera etapa de desarrollo del mercado de telecomunicaciones, en la cual se priorizó la expansión de los servicios y la modernización de la red, así como la eliminación de las distorsiones existentes en los precios relativos en el sector. En la segunda etapa de este proceso, que se iniciaría al concluirse el período de concurrencia limitada, se promovería un mayor nivel de competencia.

Una de las principales bondades del proceso de privatización del sector fue que el marco regulatorio se definió claramente antes del concurso público, con lo cual se limitó sustancialmente el “riesgo regulatorio” a que estaba sujeto el operador ganador de la subasta. Asimismo, a diferencia de lo que ocurrió en otras actividades, en el sector telecomunicaciones se eliminó totalmente la participación del Estado en las actividades productivas del sector, con lo cual se eliminó el riesgo de “competencia desleal” al que están sujetos los operadores privados cuando compiten en el mercado con otras empresas estatales, que por contar con “presupuestos blandos” pueden reducir sus precios al público con fines puramente políticos. Asimismo, un rasgo importante del proceso fue la creación de un organismo regulatorio independiente con mayor capacidad para operar sobre la base de criterios técnicos.

En marzo de 1994 un consorcio liderado por la Telefónica de España, y en el que participaban el Banco Wiese y la empresa Graña y Montero, se adjudicó la buena pro en el concurso público internacional organizado para transferir al sector privado el control de CPT y ENTEL. La tran-

sacción involucró una inversión de más de US\$2,000 millones por el consorcio ganador, compuesto por una transferencia al Estado de cerca de US\$1,390 millones y un aumento de capital en CPT por un monto de US\$610 millones. Luego de esta operación, el consorcio adquirió el 35% del capital de ambas empresas.

La operación significó el pago de una de las más elevadas cifras por línea telefónica en similares procesos de privatización en América Latina. Dicho pago reflejó el enorme potencial de crecimiento del mercado de telecomunicaciones en el Perú, debido a la baja penetración telefónica por habitante y a las favorables perspectivas de crecimiento futuro de la economía peruana.

El consorcio ganador asumió una serie de compromisos que se ejecutarían en su mayoría en los años siguientes. En particular, se comprometió a expandir el servicio telefónico, el número de líneas instaladas y de teléfonos públicos, a reducir el tiempo de espera para la conexión, a la modernización de las redes, y a instalar el servicio de larga distancia en todo pueblo con más de 500 mil habitantes.

En lo que respecta a la meta de expansión de líneas, CPT se comprometió a instalar más de 500,000 líneas adicionales y 7,000 teléfonos públicos, así como a sustituir 125,000 líneas existentes en el período 1994-1998. ENTEL se comprometió a instalar más de 470,000 líneas y 12,000 teléfonos públicos y a sustituir 75 mil líneas existentes en el interior del país durante el mismo período. Asimismo, ambas empresas asumieron la obligación de reducir a 3 meses el tiempo de espera máximo para la conexión del 80% de las solicitudes en 1998, y a reducir gradualmente dicho tiempo de espera a 5 días para el 98% de las solicitudes en el año 2003. Además se comprometieron a cumplir un exigente cronograma de mejoramiento de los estándares de calidad del servicio, que involucró a variables como la tasa de incidencia de fallas reportadas, tasa de reparación de las mismas, porcentaje de llamadas completadas tanto en los servicios de telefonía fija local como en los de portador de larga distancia nacional e internacional para el período 1994-2003. El Cuadro No. 6 resume los principales compromisos asumidos por los operadores de estas empresas.

Posteriormente, en 1996, el gobierno del Perú transfirió en el mercado internacional e internamente a través del "Programa de Participación Ciudadana" una participación de 26.85% en el accionariado de Telefónica del Perú (TdP). Dicha operación le permitió recaudar US\$1,200 millones. Esta transferencia permitió que más de 260,000 peruanos se convirtieran en accionistas de TdP.

2.5 Resultados de la reforma

La privatización de CPT y ENTEL y la reforma del sector telecomunicaciones han generado a la fecha importantes beneficios para la economía peruana. Durante los últimos 5 años todos los indicadores del sector han mostrado un avance notable. Los Cuadros No. 7 y 8 muestran la evolución de los principales indicadores del sector en el período 1993-98. Según se observa en el Cuadro No. 7, durante este período, el sector experimentó una rápida expansión, y elevó su participación en el PBI de 1.2% a 2.3%. Una muestra de este dinamismo fue que el número de trabajadores empleados en el sector aumentó de 13,000 a cerca de 35,000, mientras que el número de empresas se incrementó de 12 a 172.

Cuadro No. 7

RESULTADOS DE LA REFORMA DEL SECTOR

	1993	1998
Tiempo promedio de espera TF	118 meses	45 días
Cuota de conexión TF	US\$1,500	US\$170
Teléfonos públicos	8,000	42,000
Televisión por cable	30,000	350,000
Usuarios de Internet	n.d.	+ 100,000
Digitalización de la red	33 %	89 %
Fibra óptica (kms)	200 km	3000 km
Localidades con servicio telefónico	1,450	3,000
Ciudades con teléfono celular	7	117
Empresas del sector	12	172
Empleo en el sector	13,000	34,000
Participación en el PBI	1.2	2.3

Fuente: OSIPTEL.

Durante este período, el número de líneas de telefonía fija por cada 100 habitantes aumentó de 2.9 a 7.8, mientras que el de telefonía celular creció de 0.2 a 2.4 (Cuadro No. 8). La densidad total –incluyendo telefonía fija y móvil– se triplicó en el período de referencia, pues pasó de 3.10 a 10. Asimismo, el total de abonados en ambos servicios aumentó de 710 a 2,540.

Cuadro No. 8**RESULTADOS DE LA REFORMA DEL SECTOR**

	1993	1998 *
Telefonía fija (miles)	660	1,958
Telefonía móvil (miles)	50	720
Tot. abonados telef. (miles)	710	2,678
Densidad telef. fija	2.9	7.8
Densidad telef. móvil	0.2	3.0
Densidad total telef.	3.1	10.8

* Proyectado a noviembre de 1998, excepto telefonía fija que es a setiembre de 1998.

Fuente: OSIPTEL.

La disponibilidad de teléfonos públicos –que es el servicio probablemente más utilizado por los sectores de menores ingresos- también mostró un crecimiento importante en el mismo período. El número de teléfonos públicos aumentó de 8,000 a más de 50,000, lo que ha permitido que la densidad de este servicio crezca de 0.27 a 1 entre la fecha de la privatización de CPT y ENTEL y fines de 1998.

Es importante destacar que la expansión del servicio en el sector telecomunicaciones ha beneficiado sobre todo a los estratos sociales de menores ingresos, que antes de la privatización prácticamente no tenían acceso a estos servicios. Según se observa en el Cuadro No. 9, los sectores sociales en los que más ha aumentado la tenencia de teléfonos desde la reforma del sector han sido los sectores C y D. Entre 1993 y 1998, el porcentaje de hogares del sector C con acceso a teléfonos se ha incrementado de 10 a 52; mientras que el del sector D ha crecido de 1 a 21. Actualmente, casi 250 mil hogares del sector C y 70 mil hogares del sector D cuentan con una línea telefónica.

Cuadro No. 9**RESULTADOS: TENENCIA DE TELÉFONOS
SEGÚN ESTRATOS SOCIOECONÓMICOS**

Años	% Total hogares	Estratos socioeconómicos			
		A	B	C	D
1993	17	92	54	10	1
1994	22	100	68	16	1
1995	28	100	75	21	1
1996	37	100	84	36	7
1997	42	100	83	44	13
1998	48	100	96	52	21

Fuente: OSIPTEL.

Asimismo, a diferencia de lo que ocurría en el pasado, la expansión de los servicios no sólo fue en Lima, sino también en otras ciudades y pueblos fuera de este departamento. Una muestra de este efecto es que, desde 1993, el número de localidades con servicio telefónico ha aumentado de 1,450 a más de 3,000 (Cuadro No. 7). Asimismo, el número de abonados a telefonía fija en provincias creció de 290 a más de 500. Igualmente, el número de ciudades con acceso a servicios de telefonía celular ha crecido de 7 a 120 desde la privatización.

La evolución de estos indicadores muestra claramente cómo, a raíz de la reforma del sector, el acceso de los peruanos a los servicios telefónicos ha crecido considerablemente, lo cual eleva su estándar de vida. Este efecto ha sido particularmente importante en los sectores de menores ingresos y en los pueblos del interior del país. El acceso de estos grupos a los servicios telefónicos desde luego está contribuyendo a mejorar su nivel de vida, así como a elevar su productividad y su nivel de integración con el resto del país.

Igualmente, como consecuencia de la reforma del sector, se aceleró la introducción de otros servicios de telecomunicaciones que han contribuido a modernizar e internacionalizar la economía peruana. Durante los últimos 5 años ha crecido enormemente el número de suscriptores a servicios de Internet, y a la fecha existen más de 100,000 suscriptores a dicho servicio. Igualmente, el número de usuarios de televisión por cable ha aumentado de 30,000 a más de 350,000.

Desde la privatización de CPT y ENTEL, TdP ha cumplido más que satisfactoriamente con las metas de expansión de la red, modernización y mejoramiento de la calidad del servicio a que se comprometió en el momento de la privatización de estas empresas. Como se aprecia en el Cuadro No. 10 en lo que respecta a los requisitos de expansión de líneas, TdP ha excedido largamente las metas del contrato. Durante el período 1994-1998 instaló 1,400,000 líneas, con lo cual se superó en más de 40% la meta de instalación establecida de 978,000 líneas. De esta forma, el número de líneas existentes se triplicó desde la privatización, de 600,000 a cerca de 2,000,000. En lo que respecta a la meta de instalación de teléfonos públicos, el cumplimiento fue también más que satisfactorio. Durante el período 1994-98 se instalaron más de 43,000 teléfonos públicos, por lo cual se superó largamente la meta de 19,000 establecida en el contrato de concesión. Desde la privatización, el número de teléfonos públicos se multiplicó 9 veces, pasando de 4,458 a cerca de 47,600 a fines de 1998. Asimismo, se instalaron 1,523 teléfonos públicos en centros poblados rurales, y se benefició a una población de cerca de 1,500,000 habitantes. En 1994 existían tan sólo 54 teléfonos públicos en centros poblados rurales.

En lo que se refiere a la modernización de la red, TdP también cumplió largamente los compromisos asumidos. Así, durante el período 1994-1998, sustituyó más de 300,000 líneas instaladas, superando la meta de 200,000 líneas establecida en el contrato. Igualmente, sustituyó 149 centrales manuales e instaló centrales digitales en nueve localidades, cumpliendo también con su compromiso contractual. Así, el grado de digitalización de la red llegó en 1998 a cerca del 90% de la red, en contraste con el nivel de 33% existente antes de la privatización. Igualmente, la extensión de la red de fibra óptica aumentó de 200 a 3,000 kms durante el mismo período.

Cuadro No. 10

**CUMPLIMIENTO CON LAS METAS DE
EXPANSIÓN Y MODERNIZACIÓN**

	Meta 1994-98	Ejecución 1994-98
Instalación de líneas	978.000	1,400,000
Instalación de teléfonos públicos	19,000	43,000
Sustitución de líneas instaladas	200,000	300,000

Fuente: OSIPTEL.

Las metas de calidad del servicio telefónico fueron igualmente cumplidas satisfactoriamente (Cuadro No. 11). Así, la tasa de fallas del servicio telefónico en Lima se redujo a fines de 1998 a 19%, nivel sustancialmente más bajo que la meta de 38%; mientras que en el caso del servicio de provincias dicha tasa se redujo a 20%, nivel también inferior al 38% establecido. Algo similar ocurrió con la tasa de velocidad de reparación de fallas. En este caso, más del 99% de las fallas ocurridas tanto en Lima como en provincias fueron reparadas en menos de 24 horas, frente a una exigencia de 75% establecida en las metas del contrato. Asimismo, TdP cumplió, en exceso, el requisito de porcentaje de llamadas locales y de larga distancia internacional completadas. En ambos casos, dicho porcentaje llegó a prácticamente el 100%, excediendo largamente la meta de 57% y 49%, respectivamente, establecida para Lima y la de 64% y 52% establecida para provincias. En lo que respecta a las llamadas de larga distancia nacional completadas, el porcentaje alcanzado fue de 55% y 57%, en Lima y provincias, respectivamente, sobrepasándose también en este caso la meta establecida de 47%.

Cuadro No. 11**METAS DE MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD**

	Meta 1994-98	Ejecución 1994-98
Tasa fallas del servicio en Lima	38%	19%
Tasa fallas del servicio en provincias	38%	19%
Tasa velocidad de reparación de fallas (Lima)	75%	99.50%
Tasa velocidad de reparación de fallas (Provincias)	75%	99.50%
Llamadas locales completadas (Lima)	57%	99.90%
Llamadas locales completadas (Provincias)	64%	99.90%
Llamadas LDI completadas (Lima) (1)	49%	100%
Llamadas LDI completadas (Provincias) (1)	52%	99.90%
Llamadas LDN completadas (Lima) (2)	47%	54%
Llamadas LDN completadas (Provincias) (2)	46%	57%

(1) LDI = Larga distancia internacional.

(2) LDN= Larga distancia nacional.

Fuente: OSIPTEL.

Asimismo, el tiempo de espera para la instalación del servicio se ha reducido considerablemente durante los últimos 5 años. En 1998, el tiempo de espera para dicha instalación había descendido a 45 días, nivel sustancialmente más bajo que los 118 meses que en promedio debía esperarse para acceder a este servicio. Al mismo tiempo, la cuota de conexión para telefonía fija se redujo notablemente, de un nivel de US\$1,500 a uno de US\$170.

De manera que, desde 1994, el sector telecomunicaciones experimentó un significativo desarrollo que se tradujo en una considerable expansión, modernización y mejoramiento de la calidad de los servicios telefónicos. Dicho desarrollo puso al alcance de los peruanos las últimas innovaciones en el sector en el nivel internacional y elevó significativamente el acceso de los sectores de menores recursos y los pueblos fuera de Lima a los servicios telefónicos, contribuyendo de esta forma a aumentar el nivel de integración de nuestra economía, a facilitar su integración con la economía internacional y, en general, a elevar la calidad de vida de los peruanos.

2.6 Las razones del éxito alcanzado

Las cifras mostradas en la sección anterior muestran claramente el éxito alcanzado con la privatización y con la reforma del sector. Es eviden-

te que parte de estos notables avances se explican por la evolución favorable de la economía peruana durante este período, como consecuencia de la aplicación del programa de estabilización y reformas estructurales. El equilibrio fiscal alcanzado y el control de la inflación generaron un entorno de estabilidad económica propicio para el desarrollo de inversiones de largo plazo y de elevada magnitud como la que efectuó TdP en el Perú. Asimismo, el programa de reformas estructurales generó un nivel de apertura de nuestra economía y flexibilidad en el funcionamiento de sus mercados que facilitó la ejecución de dicho programa de inversiones, el ingreso de otras empresas en los mercados de telecomunicaciones abiertos a la competencia, la expansión del empleo en el sector y la incorporación de nuevas tecnologías provenientes del exterior. El crecimiento sostenido de la economía peruana y la recuperación de los ingresos de la población durante este período otorgó, además, una base confiable a las empresas del sector para expandir sus operaciones.

Es indudable que gran parte de estos resultados se explican también por la exitosa estrategia de privatización de CPT y ENTEL, y por el adecuado marco regulatorio y de supervisión establecido en este sector. La privatización de estas empresas conjuntamente con la consistencia y calidad del marco regulatorio permitieron atraer al país a un operador de primer nivel internacional con experiencia, conocimientos y acceso a capitales, así como a nuevas tecnologías.

En lo que respecta al marco regulatorio, debe destacarse el rol que cumplió la creación de un órgano regulador técnico e independiente del poder político. El ente regulador supo establecer un balance entre la necesidad de aplicar un marco regulatorio flexible, que facilitara el logro de los objetivos de expansión y modernización establecidos para esta primera etapa de liberalización del sector, y la necesidad de ir sentando las bases para una mayor competencia futura, una vez concluido el período de concurrencia limitada.

La consistencia del marco regulatorio jugó un papel importante. Durante esta primera etapa, el objetivo del gobierno fue expandir agresivamente la densidad telefónica en el país y preparar gradualmente las condiciones para una total apertura del mercado a partir de 1999. La privatización de CPT y ENTEL, la integración de las operaciones de los servicios de telefonía fija y los de portador de larga distancia, el rebalanceo tarifario y los exigentes requisitos de expansión y modernización establecidos en el contrato fueron medidas consistentes con los objetivos establecidos para la primera etapa de liberalización del sector.

Asimismo, el respeto estricto de los compromisos asumidos por el gobierno en el momento de la privatización contribuyó a crear un entorno de confianza y seriedad en el marco regulatorio que facilitó el cumplimiento de las metas de TdP. Ello permitió también atraer a otros operadores internacionales de primer nivel -la empresa Bell South- en aquellos segmentos del mercado que estaban abiertos a la competencia. A través de su participación en Tele 2000 esta empresa fue adquiriendo cada vez una mayor participación en el mercado de telecomunicaciones. Así, a fines de 1998, tenía el 41% del mercado de telefonía móvil en Lima. A principios de 1998, se le adjudicó la buena pro en el concurso público internacional para la concesión de la telefonía celular fuera de Lima. De esta forma, Tele 2000 se fue constituyendo gradualmente en el principal competidor de TdP en el mercado de telecomunicaciones peruano.

2.7 La apertura anticipada del mercado de telecomunicaciones

En el primer semestre de 1998 se había cumplido satisfactoriamente las metas de expansión, modernización y mejoramiento de la calidad del servicio de telecomunicaciones previstas para la primera etapa del proceso de apertura del sector. Asimismo, se había aplicado estrictamente el programa de rebalanceo tarifario, que culminaba en diciembre de 1998, y prácticamente se había reestructurado los precios relativos del sector para que reflejaran los costos reales de prestación de cada servicio.

De manera que habiéndose alcanzado los objetivos trazados para la etapa de concurrencia limitada, en agosto de 1998, el gobierno peruano y TdP acordaron la apertura anticipada de los mercados de telefonía fija local y servicios de portador de larga distancia nacional e internacional. Mediante dicho acuerdo, el monopolio que TdP mantenía en estos servicios concluyó un año antes de lo establecido en el contrato de compra-venta de acciones de CPT y ENTEL.

Cabe destacar que la apertura anticipada del sector telecomunicaciones en el Perú ha marcado una clara diferencia con lo que se ha observado en otros países de América Latina, en los que se estableció períodos de concurrencia limitada más extensos u otros en los que se solicitó la prórroga del período inicial establecido debido al incumplimiento de las metas trazadas para esta primera etapa. Esto demuestra la solidez del esquema de privatización y del marco regulatorio establecido, así como la seriedad con la cual la empresa operadora asumió sus obligaciones contractuales.

Durante esta nueva etapa, la competencia en el sector se regirá por los principios de política aprobados por el Ministerio de Transportes y Co-

municaciones en sus “Lineamientos de Política de Apertura del Mercado de Telecomunicaciones”. Dichos lineamientos contienen los fundamentos que guiarán la política regulatoria en este sector luego de la apertura y las metas que se prevé alcanzar en el período 1998-2003. Dicho documento resume los principios en los que se basará la política tarifaria, la entrega de concesiones, la interconexión de redes, el acceso de los usuarios a los portadores de larga distancia, las tasas contables, el acceso universal, las políticas de competencia y la regulación de los operadores, entre otros aspectos.

En lo que respecta a los principios que regirán la política regulatoria cabe destacar que las autoridades reconocen la importancia de promover un ambiente de libre y leal competencia, sin barreras legales al ingreso de operadores eficientes al sector, así como de mantener un marco regulatorio que permita a los operadores recuperar sus costos y tener un margen razonable de rentabilidad. Ambos principios tienen gran importancia. El primero asegurará que se cumpla con los objetivos de la apertura, es decir, que se produzca una competencia real entre los operadores, sin discriminación entre ellos. En otras palabras, que exista un “piso plano” que permita una competencia efectiva en beneficio de los usuarios. El segundo permitirá que los operadores tengan suficientes incentivos en el mediano y largo plazo para continuar expandiendo la red y modernizando la calidad de sus servicios.

En cuanto a las metas para el período 1998-2003, destacan las siguientes: i) incrementar la teledensidad total por cada 100 habitantes de 11 a 20 líneas; ii) incorporar por lo menos 5,000 localidades a los servicios de telecomunicaciones; iii) completar la digitalización de la red; y iv) lograr que el 98% de las nuevas solicitudes de instalación de servicio en zonas urbanas se atiendan en no más de 5 días. Asimismo, se prevé un nivel de inversión cercano a los US\$2,500 millones para dicho período.

De acuerdo con los lineamientos, la política tarifaria que se seguirá será la de permitir que los precios se fijen libremente en el mercado en aquellos casos en los que exista un nivel adecuado de competencia. Así, dado que se prevé un mayor nivel de competencia en los servicios de portador de larga distancia nacional e internacional, es previsible que la determinación de tarifas en estos servicios sea desregulada en el futuro. En lo que respecta a los mercados en los que no exista un nivel suficiente de competencia efectiva, Osiptel continuará estableciendo tarifas tope, otorgándose libertad a los operadores a fijar sus tarifas por debajo de dicho límite. En este sentido, un cambio importante con respecto a la práctica vigente antes de la apertura, es que dichas tarifas tope regirán tanto para el operador con mayor participación en el mercado como para sus competidores.

Una modificación destacable en el nuevo régimen tarifario es la extensión del área local al límite de la demarcación política de cada departamento. Con ello, las llamadas entre distintas provincias dentro de un mismo departamento –que antes eran consideradas llamadas de larga distancia y que tenían un costo más elevado– están siendo facturadas como llamadas locales. Esta modificación en el régimen tarifario contribuirá a reducir el costo de las llamadas interprovinciales, lo que elevará significativamente el tráfico telefónico interprovincial y el nivel de integración en el interior del país. En lo que respecta a la política de concesiones, los lineamientos aprobados precisan que su objetivo es promover la competencia, la inversión y el uso eficiente del espectro radioeléctrico, así como facilitar el desarrollo de nuevos servicios. La política de concesiones promoverá el libre acceso de los operadores al mercado en aquellos casos en los que no exista escasez de frecuencias. En este caso, bastará con obtener una concesión del MTC y comprometerse al pago de un derecho de concesión.

Asimismo, el mecanismo de asignación de las frecuencias en los mercados en los que exista escasez de las mismas será el de subastas. Este mecanismo promoverá una asignación transparente, objetiva y no discriminatoria del espectro al operador que mayor valor económico le asigne. Asimismo, en la medida que se trata de un recurso escaso, se ha previsto la necesidad de que quien tenga asignada una frecuencia se comprometa a usarla efectivamente. Con esta finalidad se establecerán metas de uso de frecuencia para los operadores de telefonía local equivalentes al 5% de las líneas en servicio del operador establecido en el área de la concesión, 10% de las cuales deberán estar fuera de la ciudad con mayor densidad. En el caso de operadores de larga distancia, se les requerirá que en el plazo de 2 años cuenten con infraestructura propia en por lo menos 5 ciudades en distintos departamentos del país, que tengan al menos 50 mil habitantes. El establecimiento de estos compromisos permitirá, además, evitar que los nuevos operadores se dediquen a “descremar” los segmentos más atractivos de su concesión y descuiden la atención de los otros segmentos. Asimismo, estos operadores estarán sujetos a los mismos estándares de calidad que los previstos para TdP.

Durante la primera etapa de la apertura se dará prioridad a la asignación de espectro para el ingreso al mercado de nuevas tecnologías que puedan competir con la telefonía fija local. Ello permitirá que existan mayores opciones de elección para los consumidores en el mercado de telefonía local. Por su parte, se licitará una de las bandas de los “sistemas de comunicación personal” para el ingreso al mercado de un tercer competidor en el mercado de telefonía móvil celular.

En lo que se refiere a los principios que regirán el otorgamiento de concesiones destacan los de celeridad y simplificación administrativa. Los lineamientos mencionan la importancia de contar con plazos expeditivos – que no exceden a los 50 días- para el otorgamiento de las concesiones. Asimismo, se establece que en ningún caso se tendrá que sustentar la solicitud de concesión con estudios de factibilidad económica, pues el resultado de las inversiones es de responsabilidad de los inversionistas. La aplicación efectiva de estos principios permitirá reducir la incertidumbre y costos de transacción, y facilitará el ingreso de nuevos competidores al mercado.

El documento reconoce la importancia de la política de interconexión para la promoción de la competencia. La interconexión de redes telefónicas permite que las redes de los distintos operadores se conecten entre sí de acuerdo con las condiciones acordadas por ellos y, por tanto, que los clientes de uno de los operadores tengan acceso a los del otro y viceversa. La interconexión contribuye a que exista un mayor nivel de competencia en el sector. Sin políticas que la promuevan, sería muy difícil que un nuevo operador pueda ingresar al mercado, pues no podría ofrecer a sus clientes comunicación con los clientes de los operadores que ya se encuentran en el mercado, los que, sobre todo al inicio de la apertura, constituyen la mayoría de la población. Es por esta razón que, para reducir la incertidumbre que enfrentan los inversionistas potenciales, los lineamientos establecen una política de “cargos de interconexión por defecto”, que consiste en la prepublicación por parte del órgano regulador de los cargos de interconexión y otros cobros a que tiene derecho el titular de la red que se interconecta. Mediante este mecanismo se prevé reducir la incertidumbre y los elevados costos de transacción que caracterizan la negociación de estos cargos, y que inhibe innecesariamente el ingreso de nuevos operadores al mercado.

En relación a la definición de esta política es importante que los cargos de interconexión establecidos por las autoridades incentiven la expansión y modernización de la red. En otros términos, es importante que permitan recuperar los costos de inversión y mantenimiento de las redes y otorguen un nivel razonable de utilidad a los titulares de las redes. En caso contrario, se promovería un “acceso fácil” al mercado, que incentivaría el ingreso de operadores no dispuestos a comprometer recursos en el sector, sino más bien a hacer un “uso oportunístico” de las inversiones de los operadores que han invertido en la expansión de sus redes. Es claro que mediante esta política se promovería una mayor competencia en el corto plazo, pero a costa de descuidar el crecimiento y la modernización de la red en el largo plazo, lo que afectaría el bienestar de los usuarios.

Otro de los aspectos regulatorios de importancia en esta segunda etapa es el referente a la política de acceso de los consumidores a los operadores de larga distancia nacional e internacional. Dicha política está referida a la facilidad con la cual los consumidores pueden elegir a operadores alternativos para que les presten el servicio de portador de larga distancia. La facilidad con la cual puedan modificar a la empresa portadora incidirá en el nivel de competencia en estos mercados. El documento reconoce la importancia de adoptar una política que promueva la libre elección de los usuarios y que, al mismo tiempo, permita adecuar gradualmente las facilidades técnicas de TdP a los requerimientos de una política de elección inmediata del portador. Al respecto, existirán dos períodos. Durante los primeros dos años se desarrollará una política de preselección de los portadores, que permitirá a los usuarios seleccionar por un período determinado al operador que le prestará los servicios de portador de larga distancia, durante el cual no podrán cambiarse de operador. Luego de transcurridos dos años, los usuarios podrán, además de optar por la política de preselección de operadores por un período determinado, seleccionar al operador que deseen cuando realizan cada llamada específica. Durante esta segunda etapa tendrán un mayor nivel de libertad para elegir a sus operadores de acuerdo con las condiciones del mercado.

En lo que se refiere a las tasas contables, durante la etapa de apertura se permitirá a los operadores negociar libremente sus tasas con operadores de otros países, siempre que estas tasas no sean inferiores a las “tasas piso” determinadas por OSIPTEL. Dicha “tasa piso” será establecida sobre la base de la tasa negociada por TdP con los operadores de los Estados Unidos. Los principios que regirán la política de tasas contables durante esta etapa serán los de no discriminación y transparencia. Es decir, las tasas contables negociadas con operadores de otros países deberán aplicarse a todos los operadores en el Perú y deberán ser públicas. Asimismo, las tasas deberán reducirse gradualmente, de manera que tiendan a reflejar los costos reales del servicio. Esta política es consistente con la tendencia internacional a disminuir la renta que obtienen los países con un balance de tráfico internacional negativo por la aplicación de un sistema de tasas contables que no refleja los costos reales del servicio. La reducción gradual de las tasas contables permitirá que las empresas que operan en el Perú no dependan de estas rentas temporales para cubrir los costos de sus operaciones y, se adapten gradualmente a lo que será el nuevo entorno internacional.

Finalmente, durante este período se mantiene el objetivo de continuar ampliando la cobertura de los servicios telefónicos en el nivel nacional sobre la base de los recursos del Fondo de Inversiones en Telecomuni-

caciones (FITEL). Para el período 1998-2003 se prevé una ampliación de la telefonía pública en 5,000 centros poblados rurales.

2.8 El impacto de la apertura en el sector de telecomunicaciones

La apertura total del sector de telecomunicaciones va a tener un efecto importante en el bienestar de los consumidores y en el dinamismo de la actividad económica. Con la apertura se va a consolidar un entorno más competitivo en el sector, con mayores alternativas de elección para los consumidores, y en el que la mayor competencia va a incentivar a las empresas a proveer una mayor variedad de servicios y a mejorar continuamente la calidad de los mismos.

Los primeros efectos benéficos de la apertura ya se han empezado a sentir (Cuadro No. 12). A partir de agosto de 1998, las tarifas telefónicas experimentaron una reducción inmediata. Así, la cuota de conexión se redujo en 50% y la tarifa por consumo local en 7%. De igual manera, la incorporación de las llamadas al interior de un mismo departamento dentro de la definición de área local ha permitido una reducción de 52% en las tarifas promedio por llamadas intradepartamentales, lo que beneficia a aproximadamente 225,000 familias.

Cuadro No. 12

IMPACTO SOCIAL DEL ADELANTO DE APERTURA

A. Reducción inmediata de las tarifas a los usuarios (residenciales y comerciales)		
Línea	-50% Cuota de conexión (precio único)	(Beneficios aprox.)
Factura	-42% Teléfono popular (línea + tráfico)	500,000 familias nuevas
Local	-7% Rebalanceo de R.M. no sube todo	1,200,000 familias
LDN	-20% (78% de tráfico LDN –interdepartamental)	800,000 familias
LDN	-52% (22% de tráfico LDN –intradptl.)	225,000 familias
LDI	-30% Tráfico internacional	350,000 familias
B. Ingreso de nuevos competidores un año antes (22 empresas)		
C. Inversión en el sector (un año antes) 42.424.088		
D. Nuevas plazas de trabajo, un año antes		

Fuente: OSIPTEL.

Asimismo, se registró una reducción inmediata de la tarifa promedio de larga distancia internacional de 30%. El Cuadro No. 13 muestra la disminución porcentual experimentada por las tarifas por llamadas de larga distancia internacional a distintos países. Según se observa, las tarifas por llamadas a los Estados Unidos cayeron en 27%, mientras que las que corresponden a

llamadas a países como Argentina, Brasil y Chile se redujeron en un promedio de 36%. Igualmente, las llamadas de larga distancia nacional interdepartamentales experimentaron en promedio una caída de 14%, observándose una reducción significativa en las llamadas del horario diurno (Cuadro No. 14).

Cuadro No. 13**TARIFAS DE LDI LUEGO DE LA APERTURA**

Argentina	1	4,273	América	2,761	-35,38%
Brasil	1	4,273	América	2,761	-35,38%
Chile	1	4,273	América	2,761	-35,38%
México	2	4,524	América	2,761	-38,97%
EE.UU.	7	3,754	América	2,761	-26,45%
Alemania	3	5,116	Europa	3,634	-28,97%
España	2	4,524	Europa	3,634	-19,67%
Francia	3	5,116	Europa	3,634	-28,97%
Italia	3	5,116	Europa	3,634	-28,97%
China	5	11,395	Resto mundo	4,449	-60,96%
Egipto	5	11,395	Resto mundo	4,449	-60,96%
Hong Kong	3	5,116	Resto mundo	4,449	-13,04%
Japón	8	4,355	Japón	4,355	0,00%
				Promedio	-30,86%

Fuente: OSIPTEL.

Cuadro No. 14**REDUCCIÓN EN TARIFAS LDN (INTERDEPARTAMENTALES)**

Categoría	S/.	Categoría *	S/.	Porcentual
0-100 Km		0-100 Km		
Diurna	2,347	Diurna	0,238	-31,41%
Nocturna	0,240	Diurna	0,238	-0,83%
Medianoche	0,133	Nocturna	0,119	-10,53%
100-450 Km		100-450 Km		
Diurna	0,817	Diurna	0,565	-30,84%
Nocturna	0,573	Diurna	0,565	-1,40%
Medianoche	0,322	Nocturna	0,287	-10,87%
Más 450 Km		Más 450 Km		
Diurna	1,018	Diurna	0,702	-31,04%
Nocturna	0,708	Diurna	0,702	-0,85%
Medianoche	0,400	Nocturna	0,352	-12,00%
Tarifas Incluyen IGV.			Promedio	-14,24%

Lo que antes era horario nocturno ha pasado a ser diurno y el horario de medianoche ha pasado a ser nocturno.

Fuente: OSIPTEL.

Asimismo, con la apertura, TdP creó una oferta especial dirigida a los usuarios de menor consumo del servicio, mediante la cual con el pago de S/.50.00 se cubre la renta mensual correspondiente a un consumo de 60 minutos de llamadas diurnas y 300 minutos de llamadas en horarios nocturnos y domingos, además del financiamiento de la cuota de conexión y el suministro del equipo terminal⁴. Esta oferta especial ha permitido beneficiar a aproximadamente 500,000 familias, con una reducción de cerca de 42% en su factura mensual.

Una muestra del atractivo marco normativo establecido luego de la apertura es que, a fines de abril de 1999, 12 empresas habían solicitado nuevas concesiones ante el MTC para actuar como portadores de larga distancia, 5 para operar como portadores locales y una para prestar el servicio de telefonía local. Se estima que estas empresas efectuarán una inversión inicial de aproximadamente US\$50 millones, con una proyección a US\$150 millones durante el próximo quinquenio. Estas empresas realizarán inversiones en Lima y el interior del país y, de esta forma, contribuirán a una mayor integración del mismo así como a la reactivación de las economías de estas regiones.

2.9 La agenda pendiente

Durante la segunda etapa de la reforma del sector se deberá promover un adecuado nivel de competencia en el mercado. Asimismo, deberá mantenerse un marco regulatorio y tarifario que promueva la inversión y una continua expansión y modernización del sector. Entre las principales tareas pendientes en la agenda del sector se encuentran las siguientes:

- i. Convocar a licitación pública de bandas para un tercer operador de celular en Lima.
- ii. Convocar a licitación pública de bandas para “Sistemas de Comunicación Personal” (PCS) que promueva competencia en la telefonía fija local.
- iii. Reforma del área de concesiones del MTC para agilizar los procedimientos de otorgamiento de concesiones y reducir la excesiva discrecionalidad en el otorgamiento de las mismas.

4. El programa de ofertas especiales fue incorporado en los anexos del primer addendum al contrato de concesión para la prestación del servicio portador, servicios de telefonía local y de larga distancia nacional e internacional celebrado entre el MTC, en representación de la República del Perú, y TdP.

- iv. Mayor flexibilidad a los operadores para fijar las tarifas que cobran en aquellos servicios en los que exista mayor competencia.
- v. Implementar gradualmente una política que otorgue al usuario libertad de elección de los operadores de larga distancia.
- vi. Implementar gradualmente una política de tasas contables que tienda a reflejar los costos reales de prestar el servicio de larga distancia internacional desde el Perú.
- vii. Establecimiento de mecanismos transparentes y confiables, con referencia a estándares internacionales, para calcular el índice de productividad por aplicar en la revisión de las tarifas que permanezcan reguladas.

2.10 Conclusiones

A raíz de la privatización de CPT y ENTEL y de la reforma emprendida en el sector, el mercado de las telecomunicaciones en el Perú ha experimentado un crecimiento notable. Estas reformas han permitido una expansión significativa de los servicios, un mejoramiento de la calidad y han otorgado a los consumidores peruanos la oportunidad de acceder a las más recientes innovaciones producidas en este mercado en el nivel internacional. La reforma ha tenido un impacto particularmente importante en el bienestar de los consumidores de menores recursos y en los de las zonas del interior del país, gran parte de los cuales han accedido a servicios de telecomunicaciones. A estos efectos, deben agregarse el significativo monto de inversión movilizado en el sector a la fecha, así como su contribución al crecimiento del producto y a la generación de puestos de trabajo permanentes.

Una vez cumplidos los objetivos del período de concurrencia limitada de efectuar un ajuste gradual de las tarifas a sus niveles reales y poner en práctica un agresivo programa de expansión del servicio, fue posible acordar con TdP la finalización del período de concurrencia limitada un año antes de lo originalmente previsto. La apertura anticipada del mercado es una clara demostración de la seriedad con la que la empresa, el gobierno y los órganos reguladores cumplieron con los compromisos correspondientes a la primera etapa del proceso de reforma del sector, y de la solidez del marco regulatorio.

Un factor importante en todo el proceso ha sido que la empresa ha podido desenvolverse en un entorno sin competidores estatales, que realicen una competencia desleal. El Estado se ha limitado a cumplir un rol normativo y regulador. Esto ha contribuido a consolidar un marco institu-

cional transparente y claro, en el que las empresas saben que no están sujetas a “riesgos regulatorios” ni a intervenciones repentinas del Estado en el mercado con fines puramente políticos. Ello explica también por qué la apertura total del sector ha atraído a un número importante de inversionistas al mercado peruano. Esto debería dejar importantes enseñanzas para las reformas inconclusas en otros de los servicios públicos en los que inicialmente hubo por parte del gobierno una voluntad privatizadora.

Se abre ahora una segunda etapa, en la que se espera un mayor nivel de competencia en el sector, con una mayor variedad y calidad de ofertas para los usuarios, y en el que las tarifas tenderán a reducirse gradualmente para reflejar los avances en la productividad y en los costos reales de prestación del servicio. En esta segunda etapa, al órgano regulador le espera una tarea compleja, pues enfrentará presiones permanentes para reducir el nivel de las tarifas reales de los servicios en los que por razones tecnológicas existirá menor competencia. En este contexto se deberá promover competencia en el sector y permitir que las tarifas otorguen a los operadores adecuados niveles de rentabilidad en el largo plazo.

2.11 La reforma en el sector transporte

A principios de la década de los noventa se realizaron importantes reformas en el transporte aéreo, terrestre y marítimo que estuvieron dirigidas a eliminar las restricciones para la inversión privada y a generar un entorno basado en la competencia y el libre acceso al mercado.

Estas reformas contribuyeron a una mejora en la situación del sector, con un incremento en la oferta de servicios debido a las inversiones efectuadas por el sector privado y a la rehabilitación de la infraestructura realizada por el Estado.

Sin embargo, a pesar de estos avances, es indudable que la infraestructura del sector transporte en el país se encuentra sumamente rezagada con respecto a la de las principales economías con las cuales compite el Perú. Un estudio reciente del Banco Mundial detectó que el costo del transporte en el país representa el 40% del costo total de los productos, cerca del doble del costo promedio en otros países con los que compite. Este rezago contribuye a agudizar los problemas de competitividad que aún enfrenta la economía peruana en los mercados internacionales. Una consecuencia de estas deficiencias en el transporte es que las empresas peruanas tienen que mantener un nivel de inventarios que es 3 veces mayor que el de las que operan en países industrializados, con un impacto en sus costos financieros.

El nivel de inversiones que se requiere efectuar en este sector durante los próximos años para mejorar la competitividad del país excede largamente la capacidad de inversión y de gestión del Estado peruano, y lo distrae del cumplimiento de sus responsabilidades específicas en el área social. De acuerdo con el estudio del Banco Mundial antes mencionado, durante el período 1999-2004 se requiere invertir por lo menos US\$6,500 millones en la infraestructura de puertos, aeropuertos y carreteras del país. En este sentido, es indispensable que el gobierno acelere el programa de entrega en concesión de los principales puertos, aeropuertos y carreteras al sector privado; de lo contrario, la competitividad internacional de la economía peruana se verá seriamente afectada durante los próximos años.

2.11.1 El sector de transporte terrestre

2.11.1.1 La situación del sector en 1990

En 1990, el sector de transporte terrestre se caracterizaba por la existencia de diversas restricciones que limitaban el funcionamiento del mercado. Los transportistas no tenían libertad para fijar sus tarifas, existían barreras administrativas para el ingreso de nuevos inversionistas y para la libre competencia en el sector. La Comisión Reguladora de Tarifas de Transporte (CRET) establecía las tarifas que cobraban todos los transportistas públicos en el nivel nacional. Asimismo, la Empresa Nacional de Transporte Urbano (ENATRU) tenía una importante participación en el mercado de transporte público urbano.

Este sistema no ofrecía incentivos adecuados para la inversión privada y para la prestación de un servicio de calidad razonable. Las tarifas de la CRET eran establecidas con criterios políticos y no permitían la generación de rendimientos suficientes para mantener adecuadamente la flota y, menos aún, para modernizarla. En 1989, por ejemplo, el pasaje del transporte urbano de pasajeros en Lima llegó a representar US\$0.02 por pasajero.

Para compensar estas deficiencias, el gobierno ofrecía a los transportistas una serie de privilegios que les permitía mantenerse en el mercado. Así, por ejemplo, se les subsidiaba el combustible, se les otorgaba acceso al dólar subsidiado del Mercado Único de Cambios (MUC) para importar repuestos, se les exoneraba del arancel a las importaciones que efectuaban para la flota, y se les otorgaba monopolios en las rutas, garantizándoseles un “mercado cautivo”. El sistema de tarifas controladas y privilegios concedidos por el Estado propiciaba el funcionamiento “cartelizado” de los transportistas, en perjuicio de los usuarios del servicio.

Como consecuencia de estas normas, existía un déficit crónico de transporte público y el servicio era de deficiente calidad. Los efectos perjudiciales de estas restricciones al funcionamiento del mercado afectaban sobre todo a los sectores de menores ingresos, que son quienes más intensamente utilizan estos servicios para movilizarse a sus centros de trabajo y para realizar viajes interprovinciales.

Estos problemas se agravaban por la falta de inversión pública en el mantenimiento y construcción de vías de comunicación terrestre debido a la precaria situación fiscal del país. Se estima que en 1990 cerca del 80% de los caminos pavimentados presentaban un estado extremadamente deficiente, y requerían una total rehabilitación. Éste era, por ejemplo, el caso de la carretera Panamericana, la principal vía de comunicación norte-sur del país. La situación de los caminos locales y regionales era aun más grave.

La falta de adecuadas vías de comunicación terrestre afectaba significativamente el costo del transporte y dificultaba el desarrollo de la actividad económica, particularmente en las zonas del interior del país. A fines de 1990 ANATEC –el gremio que representa a los transportistas de carga terrestre– estimó que el deficiente estado de las carreteras generaba retrasos de aproximadamente 40% en relación a 1984.

2.11.1.2 Las reformas en el transporte terrestre

En 1991 se inició la reforma del sector de transporte terrestre con la promulgación de los Decretos Legislativos No. 640, 651, 669 y 676. Estos dispositivos legales crearon las condiciones para atraer inversión privada al mercado de transporte interprovincial de pasajeros y carga, desregularon el transporte urbano e interurbano de pasajeros, y establecieron un régimen de libre competencia en la determinación de las tarifas de transporte, eliminando a la CRETT.

Como parte de esta reforma, en 1992 se privatizó ENATRUPERÚ, 452 unidades de transporte público agrupadas en 65 lotes o empresas fueron subastadas a los trabajadores. Esta privatización permitió que más de 1,450 trabajadores se convirtieran en los propietarios de los ómnibuses, pagando por esta operación cerca de US\$11 millones.

Asimismo, mediante el Decreto Legislativo 690, se estableció un marco legal para atraer la inversión privada en la actividad ferroviaria, y se prohibió cualquier monopolio en la prestación de este servicio. La norma legal autorizó al Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción (MTCVC) a otorgar en concesión al sector privado los tramos de las vías férreas que considerara conveniente, asumiendo los concesio-

narios el compromiso de ejecutar las obras de rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura vial ferroviaria.

En cuanto a infraestructura vial, el gobierno destinó cerca del 7% del presupuesto público al mejoramiento de la red vial. Ello permitió ejecutar un agresivo programa de rehabilitación y mantenimiento de la red, que en su primera etapa reparó en un 98% la Carretera Panamericana y la Carretera Central, lo que restauró la transitabilidad del país. La segunda etapa del programa comprende la rehabilitación de 40,000 kilómetros de caminos rurales y se encuentra en ejecución. Estas inversiones permitieron construir aproximadamente 3,500 km de nuevas carreteras, y rehabilitar y reconstruir cerca de 6,000 km entre 1990 y 1995.

Como consecuencia de las reformas efectuadas en este sector, la situación del transporte público ha mejorado sustancialmente. La desregulación del transporte conjuntamente con la reforma comercial han generado un importante flujo de inversiones en el sector, que ha elevado la oferta y calidad del servicio de transporte público. De acuerdo con cifras del MTCVC, entre 1990 y 1995 ingresaron al mercado 20,000 ómnibuses privados. Este nivel es sustancialmente más elevado que los 700 ómnibuses que ingresaron al mercado durante el período 1983-1990, cuando ENATRU tenía el monopolio en este segmento del mercado.

El cambio ha sido más drástico aún en el segmento de microbuses. Como consecuencia de las múltiples restricciones administrativas existentes, durante el período 1983-1990, ingresaron al mercado únicamente 5,000 microbuses. Entre 1990 y 1995, en cambio, se añadieron más de 50,000 unidades a la flota. La liberalización del comercio ha generado también importantes beneficios complementarios, pues ha permitido el acceso de distintos segmentos de la población a vehículos nuevos y usados provenientes del exterior.

El sector de transporte público se ha convertido en un importante generador de puestos de trabajo. De acuerdo con estimados de la Embajada de los Estados Unidos, luego de la reforma del sector se han creado más de 330,000 nuevos puestos de trabajo en esta actividad (Embajada de los Estados Unidos, 1997).

2.11.1.3 Evaluación de los avances en la reforma del sector

Es indudable que durante la presente década se han logrado importantes avances en el sector de transporte terrestre. La liberalización de las rutas y la eliminación de las restricciones a la inversión en el sector han generado un entorno atractivo para la ampliación de la oferta de servicios

y el mejoramiento de su calidad. Asimismo, las mejoras en la infraestructura de carreteras y caminos rurales y regionales han permitido recuperar la transitabilidad en el país, lo que facilita la integración de las zonas más alejadas, reduce el costo para las actividades económicas y contribuye a la reactivación del turismo interno.

Sin embargo, a pesar de estos avances, es innegable que la situación del sector presenta aún innumerables problemas. Así, el Perú tiene actualmente uno de los más bajos indicadores de densidad de caminos. Su densidad de caminos de 6.7 km de caminos asfaltados por cada 1,000 km es significativamente más baja que la de Chile (17.1) y Brasil (17.3). En los caminos locales cerca del 90% son trochas y únicamente el 40% de la red vial nacional se encuentra pavimentada. El crecimiento que viene experimentando la demanda de infraestructura de transporte en el interior del país hace prever niveles de inversión cercanos a los US\$5,000 millones para el período 1999-2004, que el Estado peruano no está en capacidad de administrar y, menos aún de financiar, sin descuidar la atención de las necesidades más urgentes en el área social.

La construcción de carreteras y caminos rurales genera importantes beneficios económicos, en términos de integración y mejoramiento de las condiciones de vida de las zonas más alejadas, reducción del costo de las actividades económicas y promoción del turismo en el interior del país. En este sentido, es indispensable dinamizar el programa de concesiones al sector privado en carreteras. Este programa permitirá que el sector privado se encargue de la construcción, rehabilitación y mantenimiento de estas carreteras, a cambio del derecho a cobrar tarifas por el uso de las vías. En determinados casos, en los que no exista suficiente demanda como para otorgar una rentabilidad adecuada a los inversionistas con los niveles de tarifas previstas, será necesario que el Estado les transfiera recursos fiscales. En la medida que la entrega de las concesiones se otorgaría a través de subastas, el Estado aseguraría las menores tarifas para los usuarios y la entrega de las menores transferencias a los operadores privados, y además únicamente cuando ello fuera necesario. En cualquier caso, el Estado ahorrará recursos fiscales, que podrá destinar a las áreas sociales.

2.11.2 El sector de transporte aéreo

El gobierno emprendió también un conjunto de reformas en el transporte aéreo orientadas a generar un marco que promoviera el desarrollo del sector sobre la base de la inversión privada. A continuación se describe

brevemente la situación del sector en 1990, las principales reformas efectuadas en esta actividad y la situación actual del sector.

2.11.2.1 La situación en 1990

En 1990 la situación del transporte aéreo en el país era crítica. Los aeropuertos carecían de una adecuada infraestructura y equipos. Como consecuencia de la falta de recursos fiscales, la Corporación Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial (CORPAC) prácticamente no invertía en el mantenimiento de la infraestructura aeroportuaria ni en la reposición de equipos. El servicio a los pasajeros y a las aeronaves era sumamente deficiente, sin que se cumplieran estándares mínimos de seguridad.

El Estado tenía una excesiva injerencia en el mercado de la aviación comercial. Existían innumerables restricciones, trámites y procedimientos administrativos que obstaculizaban la inversión privada. Las tarifas aéreas y fletes comerciales eran controlados por el Estado. Asimismo, debía solicitarse la autorización administrativa previa para importar y transferir aeronaves. En suma, no existía un marco que otorgara suficiente flexibilidad a los operadores privados para desarrollar sus actividades.

2.11.2.2 La reforma del transporte aéreo

La reforma del transporte aéreo tuvo como principal objetivo generar un marco atractivo para promover la expansión de la oferta de servicios y el mejoramiento de su calidad. Con este objetivo, el Decreto Legislativo No. 670 eliminó las restricciones, trámites y procedimientos que impedían el libre desarrollo de la aviación civil, con lo cual se facilitó la participación del capital privado, nacional y extranjero en esta actividad.

Este dispositivo legal estableció que los inversionistas tenían libertad para determinar las tarifas y fletes para el transporte de pasajeros y carga. Asimismo, eliminó el procedimiento de autorización previa para la importación, explotación y compra-venta de aeronaves, estableciendo que únicamente se tenía que cumplir con los requisitos aduaneros y fiscales pertinentes, aplicables a todas las actividades económicas.

Asimismo, se eliminó el monopolio que ejercía CORPAC en la prestación de los servicios de transporte aéreo y de asistencia a aeronaves en tierra, incluidos los servicios de rampa, manipuleo carga, descarga, almacenaje de mercaderías y apoyo al mantenimiento de aeronaves. Estos servicios son ahora prestados en condiciones competitivas por el sector privado. Los únicos servicios que CORPAC presta en forma exclusiva son los

de asistencia a la navegación, radiocomunicaciones aeronáuticas y control de tránsito aéreo.

2.11.2.3 Los resultados de la reforma

Desde 1994 la actividad de los aeropuertos se ha incrementado considerablemente como consecuencia de la pacificación del país y el crecimiento económico experimentado. En promedio, desde 1992, el flujo de carga de transporte aéreo y pasajeros ha crecido a una tasa anual de 17%, mientras que el tráfico doméstico, a una tasa cercana al 10%. Actualmente, 7.5 millones de pasajeros usan los servicios del aeropuerto anualmente. El flujo de carga aérea es de aproximadamente 125 millones de toneladas anuales. A la fecha cerca de 30 compañías prestan servicios de transporte de pasajeros entre el Perú y el exterior.

De otro lado, la mayor disponibilidad de recursos fiscales ha permitido al gobierno mejorar la infraestructura de los aeropuertos en el país. A la fecha se han ejecutado obras de remodelación en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, y de rehabilitación en los aeropuertos de las principales ciudades del país. La privatización de ciertos servicios de CORPAC ha contribuido a mejorar los servicios que se prestan a los pasajeros y aeronaves. El tiempo de espera para la entrega del equipaje se ha reducido a menos de la mitad, lo que ha mejorado la calidad del servicio a los pasajeros y ha beneficiado a las aerolíneas, permitiéndoles programar mejor sus vuelos y reducir su tiempo de estadía en el aeropuerto.

Sin embargo, a pesar de estos avances, es innegable que el Estado peruano mantiene, en la práctica, una excesiva injerencia en el sector, que desincentiva el ingreso de inversión privada. Asimismo, la calidad del servicio en los aeropuertos, especialmente en los del interior del país, se encuentra muy por debajo de los estándares internacionales. Si el Perú desea incrementar el flujo del turismo nacional e internacional requiere elevar considerablemente la calidad de sus aeropuertos.

Así, se estima que el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez requiere una inversión de aproximadamente US\$235 millones en mejoras y modernización de la infraestructura, además de una inversión anual de US\$11 millones durante el período 1999-2003. Adicionalmente, los principales aeropuertos del interior del país requieren de una inversión cercana a los US\$120 millones para su modernización. Actualmente, el único aeropuerto que genera utilidades en el país es el de Lima. Estas utilidades son empleadas para financiar las pérdidas operativas e inversiones del resto de aeropuertos del país.

La entrega en concesión de los principales aeropuertos a operadores de primer nivel internacional permitiría reducir los costos y elevar la calidad del servicio aeroportuario, adecuándolo a los estándares de los principales aeropuertos en el nivel mundial. Asimismo, permitiría que el Estado concentrara sus recursos y esfuerzos en las tareas que le son propias en el área social.

Desafortunadamente, el gobierno ha desaprovechado la oportunidad de ejecutar un programa acelerado de entrega en concesión de los principales aeropuertos, que hubiera permitido captar importantes inversiones y mejorar la calidad del servicio en los principales aeropuertos del país, con lo cual se habrían hecho más atractivos para el turismo.

2.11.3 El sector de transporte marítimo

2.11.3.1 La situación en 1990

Hasta principios de la década de los noventa, el transporte marítimo peruano se caracterizaba por la existencia de numerosas restricciones a la inversión en el sector y al libre acceso al mercado. Las regulaciones restringían el acceso de los inversionistas privados a las rutas de transporte marítimo en el nivel nacional e internacional. Se exigían diversas autorizaciones administrativas para invertir en el sector y para adquirir, importar y hasta arrendar embarcaciones navieras. Con el pretexto de desarrollar un sector naviero nacional, se obligaba a los usuarios del servicio a contratar el 50% de su carga con empresas navieras nacionales, que eran caras e incapaces de competir en el nivel internacional.

Asimismo, el servicio prestado por la Empresa Nacional de Puertos (ENAPU) en los puertos era sumamente deficiente y oneroso. Durante la segunda mitad de la década de los ochenta, la capacidad operativa de los puertos peruanos se deterioró significativamente, al punto que éstos llegaron a ser considerados entre los más ineficientes y caros del mundo. La obsolescencia y el deficiente servicio que prestaban a los usuarios se explicaban por la existencia de monopolios laborales en la prestación de los servicios, sistemas operativos ineficientes y anacrónicos, así como por una falta de inversiones en mantenimiento y modernización de las instalaciones, derivada de la escasez de recursos fiscales y del desorden en la administración de la empresa estatal.

Las deficiencias en el servicio portuario conjuntamente con las restricciones administrativas para el ingreso de nuevos operadores y la ausencia de un marco promotor de la competencia en el mercado, generaron un sistema de transporte marítimo ineficiente, que representaba un “sobrecos-

to” para la actividad económica. Este “sobrecosto” conjuntamente con las restricciones existentes para el comercio internacional constituían una carga para el desarrollo de las actividades productivas.

2.11.3.2 La reforma del transporte marítimo

La reforma del transporte marítimo estuvo orientada a promover el ingreso de la inversión privada al sector, para lo cual se eliminaron las restricciones para el acceso al mercado y se generaron las condiciones para una libre competencia. Con esta finalidad, el Decreto Legislativo No. 644 liberalizó las rutas y los permisos de operación en el transporte marítimo internacional, y eliminó todas las limitaciones que restaban competitividad a las empresas en este sector. Igualmente, se eliminaron las restricciones y los obstáculos legales y administrativos para que las empresas navieras nacionales accedieran libremente a las rutas y tráficos internacionales.

Mediante el Decreto Legislativo 683 se liberalizaron también las rutas en el transporte acuático comercial (marítimo, fluvial y lacustre), en el tráfico nacional y de cabotaje, para lo cual se eliminaron todas las restricciones legales y administrativas que impedían su libre desarrollo.

Asimismo, se permitió a las empresas navieras realizar sus actividades libremente con naves propias, arrendadas de terceros o fletadas. Se establecieron disposiciones para facilitar el equipamiento de las empresas navieras; se liberaron del pago de derechos de importación sus importaciones de barcos con un peso de por lo menos dos mil toneladas.

Por otro lado, con el fin de elevar la competitividad del transporte marítimo, se eliminó también la reserva de carga del 50% que beneficiaba a las empresas navieras nacionales, y se determinó una total libertad de carga en el transporte marítimo.

Estas reformas fueron complementadas con una reforma del sistema portuario, que permitió la participación del sector privado en las labores de estiba y desestiba, y disolvió la Comisión Controladora del Trabajo Marítimo (CCTM). Asimismo, mediante los Decretos Legislativos No. 645 y 660, se ratificó la eliminación del monopolio sindical en las labores de estiba y desestiba.

Al mismo tiempo, ENAPU realizó un programa de reorganización y racionalización de costos que le permitió eliminar el cobro por concepto de "uso de puerto", disminuir en 50% las tarifas por servicios a los contenedores y en 60% las tarifas por servicios a naves. Las medidas adoptadas han permitido acelerar significativamente las operaciones de carga y descarga y

contar con fletes más competitivos, que han contribuido a otorgarle mayor dinamismo al comercio exterior peruano.

Asimismo, mediante contratos de alquiler y concursos públicos, ENAPU ha ofrecido a empresas privadas la administración de las instalaciones de los puertos de Eten, Chicama, Pacasmayo y Cerro Azul. Igualmente, ofreció también al sector privado los servicios portuarios de carga y descargas de mercancías, mantenimiento, almacenamiento y otros, en los distintos terminales marítimos y fluviales del país.

A pesar de los avances que se han logrado en la reforma del transporte marítimo, es innegable que la presencia del Estado a través de ENAPU en la administración de los puertos constituye un factor que afecta la competitividad internacional de la economía peruana. Se estima que las inversiones requeridas para modernizar los 7 principales puertos del país –Callao, Ilo, Matarani, Paita, Salaverry, Chimbote y General San Martín-Pisco– en los próximos 5 años será de aproximadamente US\$900 millones. El Estado peruano carece de los recursos y la capacidad gerencial para administrar eficientemente los puertos del país. Al dedicarse a esta actividad distrae, además, importantes recursos fiscales de las áreas sociales. En este sentido, es claro que se requiere acelerar la entrega en concesión de los principales puertos del país al sector privado para elevar el nivel de competitividad de la economía peruana.

2.12 La reforma en el sector energía

2.12.1 La reforma del sector eléctrico

2.12.1.1 Situación previa del sector eléctrico

Durante la década de los setenta y ochenta, el sector eléctrico se desarrolló en un entorno dominado por la presencia del Estado, a través de ELECTROPERU y sus filiales. Durante este período, el desempeño de los principales indicadores del sector fue sumamente deficiente. En 1990, el coeficiente de electrificación en el nivel nacional alcanzó tan sólo un 43%, y existían algunas zonas del país en las que este indicador era inferior al 5%. Asimismo, a fines de los ochenta, el consumo per cápita anual de energía era de 350 kwh y la potencia instalada, de apenas 0.19 kw por habitante. Estos valores nos ubicaban en el grupo de los países de menor desarrollo en Latinoamérica.

El deterioro de la calidad del servicio durante este período se debió fundamentalmente al establecimiento de tarifas eléctricas que no permitían

cubrir los costos de operación y el mantenimiento del sistema y, menos aún, efectuar las inversiones que el país requería para aumentar el grado de electrificación. La fijación de tarifas con criterios políticos no permitió generar recursos suficientes para financiar inversiones en el sector, razón por la cual el país sufrió severos racionamientos en el servicio eléctrico desde fines de la década de los ochenta.

La ineficiencia del Estado empresario en el sector eléctrico hizo que, a pesar del gran potencial y favorables condiciones para el desarrollo energético del país, durante la década de los setenta se efectuaran fuertes inversiones en centrales hidroeléctricas, a un costo superior a los US\$4,000 por kw instalado, nivel muy por encima de los estándares internacionales.

Durante este período, la inversión privada en el sector eléctrico fue prácticamente nula, con la única excepción de aquella que, con carácter forzoso, se imponía a los nuevos usuarios para la construcción de los sistemas de distribución y que se capitalizaba en las empresas en favor del Estado, sin reconocer a los usuarios ningún derecho por esta inversión.

Los resultados de la gestión estatal en el sector eléctrico durante el período 1970-1990 se pueden resumir en pérdidas económicas acumuladas de US\$3,000 millones, una deuda externa acumulada en el sector de US\$3,500 millones, un bajo nivel de electrificación del país y una deficiente calidad del servicio, con continuos racionamientos a fines de los años ochenta.

2.12.1.2 La reforma del sector eléctrico

En 1992 se inició una profunda reforma en el sector eléctrico que tuvo como finalidad otorgar al sector privado la responsabilidad del desarrollo en el sector, y limitar la participación del Estado a la actividad regulatoria y de supervisión. Con este propósito se estableció un nuevo marco regulatorio para el sector y un programa de reestructuración de las empresas del sector que permitiera privatizarlas.

2.12.1.3 Marco regulatorio

La Ley de Concesiones Eléctricas de noviembre de 1992 y sus normas reglamentarias establecieron las condiciones sobre las cuales se desarrollan las actividades del sector eléctrico. En el nuevo marco regulatorio, el Estado asumió un rol normativo y regulador, a través del Ministerio de Energía y Minas (MEM) y la Comisión de Tarifas Eléctricas (CTE). Asimismo,

mo, se establecieron reglas para que los inversionistas privados desarrollaran independientemente las actividades de generación, transmisión y distribución de electricidad, mediante contratos de concesión a plazo indeterminado, que sólo podían concluir por renuncia o caducidad debido al incumplimiento en sus condiciones.

Dicho marco regulatorio establece que los usuarios con consumos superiores a 1000 KW se encuentran desregulados y que, en consecuencia, pueden contratar libremente con el distribuidor o cualquier generador del sistema, sin mayor restricción que la capacidad física de los sistemas.

De igual forma, se establece que la regulación tarifaria la ejerce la CTE, organismo técnico con autonomía funcional y administrativa, bajo un sistema de precios basado en los costos marginales de largo plazo de generación del sistema y los costos estándares en distribución (VAD). Para evitar la manipulación política de las tarifas, se establece además que el cálculo de las tarifas de generación tiene que ubicarse en un rango de más/menos 10% con respecto a los precios de la generación eléctrica en el mercado libre.

La fiscalización de la calidad del servicio se encuentra a cargo del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía – OSINERG. La Norma de Calidad del Servicio Eléctrico establece una regulación muy exigente en cuanto a medición de parámetros y niveles de servicio, así como penalizaciones a las empresas prestadoras que no cumplen con estos estándares de calidad.

2.12.1.4 Privatización de las empresas del sector

El proceso de privatización en este sector se inició en 1994 con la transferencia del 60% de las empresas de distribución de electricidad en Lima -EDELNOR y EDELSUR- por un monto de US\$176 y US\$212 millones, con compromisos de inversión por US\$150 y US\$120 millones, respectivamente. La transferencia del 60% de la empresa de generación EDEGEL produjo ingresos para el Estado por un monto de US\$524 millones, con un compromiso de inversión de US\$42 millones. Durante este período se privatizó también la empresa de Generación Termoeléctrica de Ventanilla (ETEVENSA) por un monto de US\$120 millones, con un compromiso de capitalización y la empresa de Generación Eléctrica de Cahua por US\$42 millones.

Posteriormente, durante 1996, se privatizó la Empresa de Generación Eléctrica Norperú (EGENOR) por un monto de US\$228 millones y un compromiso de inversión de US\$42 millones, y se transfirió la Empresa

Eléctrica de Piura (EEPSA) por US\$60 millones con un compromiso de capitalización. Otros procesos importantes de privatización fueron la transferencia de la Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad (ELECTRO SUR MEDIO) y las de las Empresas de Servicio Público de Electricidad del Norte, Norte Medio, Centro y Nor Oeste, en las cuales el Estado recibió un total de ingresos de US\$197 millones.

La privatización del sector atrajo a los más importantes inversionistas en el nivel internacional. Empresas del nivel de Chilquinta, Endesa España, Enersis, Dominion Energy, Ontario Hydro y Red Eléctrica de España han tenido una importante participación en el proceso. Al mismo tiempo, grupos nacionales han participado como socios de los operadores extranjeros o han asumido el control de las operaciones directamente, a través del programa de participación empresarial. Las privatizaciones efectuadas en este sector permitieron que el Estado obtuviera un total de ingresos de US\$1,600 millones y compromisos de inversión de US\$570 millones.

Cuadro No. 1

EMPRESAS PRIVATIZADAS EN EL SECTOR ELÉCTRICO

Empresa	Valor de transferencia (Millones de dólares)	Operadores
1994		
Edelnor	176.5	Endesa-Chilectra-Enersis
Luz Del Sur	212.1	Ontario Hydro-Chilquinta
1995		
Cahua	41.8	Sipesa
Edegel	524.5	
Etevensa	120.1	Endesa España
Edechancay	10.4	Endesa-Chilectra-Enersis
1996		
Egenor	228.2	Dominion Energy
Edecañete	8.6	Ontario Hydro-Chilquinta
Eepsa	59.67	Endesa España-Energía Andina
1997		
Electro Sur Medio	25.6	Late-Tizón
1998		
Electro Norte	22.1	Grupo Rodríguez Banda
Elec. Norte Medio	67.9	Grupo Rodríguez Banda
Electro Centro	32.7	Grupo Rodríguez Banda
Electro Nor Oeste	22.9	Grupo Rodríguez Banda
Total	1,600	

Una de las preocupaciones de la COPRI durante la privatización de las empresas en este sector fue promover la participación de inversionistas locales a través del programa de “participación empresarial”. Mediante este programa, los inversionistas nacionales podían acceder a la propiedad de las empresas privatizadas pagando al contado hasta el 10% de las acciones transferidas, y el saldo hasta en 12 años a una tasa Libor, con garantías hipotecarias. Este mecanismo se utilizó en la privatización de la empresa de generación CAHUA.

En las privatizaciones de las empresas regionales de distribución se aplicaron otras modalidades. En el caso de la empresa Electro Sur Medio, el inversionista suscribió un “paquete accionario” del 50% pagando una parte a plazos, mediante promoción empresarial, y el resto mediante la ejecución de obras de electrificación en áreas rurales previamente definidas por el CEPRI. Asimismo, en la privatización de la empresa regional de distribución del Norte, se transfirió un “paquete” del 30% de las acciones, con una opción de compra de un “paquete” adicional de 30%. El “paquete” inicial se pagaba mediante el mecanismo de participación empresarial. En este caso el inversionista suscribió un contrato para administrar las instalaciones de electrificación efectuadas por el Ministerio de Energía y Minas.

2.12.1.5 Promoción de inversiones por concesiones

Durante los dos últimos años, el sistema de concesiones se ha convertido en un efectivo canalizador de inversiones en el sector eléctrico, con un monto aproximado de inversiones de US\$250 millones.

Mediante la concesión, el inversionista se compromete a llevar adelante la inversión por un determinado período de tiempo al final del cual los activos se entregan al Estado a su valor en libros.

Bajo este esquema, en 1998 se ha otorgado la concesión de la línea de transmisión eléctrica Mantaro- Socabaya a un consorcio canadiense-peruano que permitirá construir una línea de transmisión de 700 km y una capacidad de 300 MW integrando los Sistemas Interconectados Centro-Norte y Sur.

Igualmente se ha otorgado la concesión para la ejecución de obras de reforzamiento de los sistemas eléctricos de transmisión del sur a la empresa española Redes, lo que permitirá la extensión del sistema de transmisión hasta la zona de Ilo y consolidar operativamente todo el sistema existente. En ambos casos la concesión se otorgó bajo el sistema BOOT (“Build, Own, Operate and Transfer”), por un período de 33 años.

2.12.1.6 Inversiones privadas “Green Field”

Paralelamente, el marco regulatorio establecido en el sector energético ha permitido atraer otras inversiones privadas, tales como las efectuadas por la empresa Maple Gas, que desarrolla los campos de gas de Aguaytía y ha instalado centrales de generación a gas de 140MW; la empresa Enersur que, además de haber adquirido los activos de generación de la empresa Southern Peru, se encuentra en proceso de instalar una planta a carbón de 150 MW; y Cementos Norte Pacasmayo que ha incorporado al sistema la central hidroeléctrica Gallito Ciego con una potencia de 25 MW. Asimismo, existen otras inversiones en hidroeléctricas en ejecución con una capacidad de 100 MW adicionales.

2.12.1.7 Los resultados de la reforma del sector eléctrico

La reforma del sector conjuntamente con la privatización de las empresas de generación y distribución eléctrica han generado beneficios importantes para la economía peruana. Desde el inicio de la privatización se ha incrementado la capacidad instalada de generación eléctrica en más de 1,000 MW, lo que representa un crecimiento de 25% de la capacidad existente cuando se inició el proceso de privatización en el sector. Las inversiones privadas en generación han permitido que se logre una reserva del 50% de la demanda total del sistema.

Igualmente, se ha registrado un avance significativo en la cobertura del servicio. Desde 1994 se han incorporado 860 mil nuevos clientes al servicio, lo que ha permitido aumentar el número de clientes en 40%. Este incremento excede en más de dos veces el aumento de 400,000 que se registró en el número de clientes con acceso al servicio en el período 1985-1990. La ampliación del servicio ha permitido que el grado de electrificación haya crecido de 68% en 1994 a 98% en 1997⁵. Un elemento importante por considerar es que la ampliación de la cobertura del servicio ha beneficiado sobre todo a los sectores de menores ingresos, que antes no tenían acceso a estos servicios.

Estos importantes avances en la cobertura del servicio eléctrico se han logrado con una reducción de 6% en el nivel real de las tarifas eléctricas del sector residencial desde el inicio de la privatización del sector. Cabe destacar que una muestra clara de las eficiencias logradas con la adminis-

5. En 1990, el grado de electrificación del país era de 43%.

tración privada de estas empresas es que las pérdidas de energía en la red de distribución se han reducido en más de 25% desde que se inició el proceso de privatización. Asimismo, entre 1990 y 1998, el consumo per cápita de energía del usuario doméstico cayó de 143 KWh-mes a 105 KWh-mes. De igual forma, el factor de carga que en 1990 alcanzaba apenas un nivel del 65%, en 1998 alcanzó un valor de 74%.

Lamentablemente, a pesar de estos logros, se encuentra pendiente la transferencia al sector privado de importantes activos de la empresa Electroperú, como son los activos de la hidroeléctrica del Mantaro. Asimismo, el Estado continúa ejecutando proyectos de inversión –como las hidroeléctricas de San Gabán y Yuncán- que compiten con otros proyectos del sector privado.

La presencia de Electroperú en el mercado distorsiona la competencia en el sector eléctrico y puede convertirse en un factor que desaliente el ingreso de nuevos inversionistas privados. La actitud poco clara del gobierno con respecto al desarrollo futuro de este sector está generando incertidumbre entre los inversionistas sobre el compromiso del gobierno con el proceso de privatización y con la inversión privada en general.

Cuadro No. 2

PRINCIPALES INDICADORES DEL SECTOR ELÉCTRICO

	1994	1998
Capacidad instalada de generación	4151.5 MW	5,523 MW
Cobertura del servicio de distribución	2,104,862 clientes	2,964,317 clientes
Tarifas residenciales	US\$27.64 por MWh	US\$26.11 por MWh

2.12.1.8 La agenda pendiente en el sector eléctrico

La agenda pendiente en el sector eléctrico se basa en el relanzamiento del programa de privatización y concesiones así como en el perfeccionamiento del marco regulatorio actual.

En primer lugar, es indispensable que en este sector se envíen señales claras al sector privado sobre la visión de largo plazo de las autoridades con respecto al desarrollo del sector eléctrico por el sector privado. El Estado se ha embarcado en un costoso programa de inversiones –entre las principales se encuentran la construcción de las centrales de Yuncán y San Gabán- que se aparta claramente de los principios que han caracterizado hasta la fecha al programa económico y que ha generado, justificadamen-

te, desconcierto entre los inversionistas sobre el compromiso real del gobierno con el programa de reformas.

Ello ha ocurrido en un contexto en el cual: i) se han paralizado las más importantes privatizaciones en este y otros sectores; ii) las empresas estatales que aún no han sido privatizadas han asumido un rol más activo en la economía, con lo cual compiten en el mercado con empresas privadas; y iii) hasta la fecha no existe claridad sobre la viabilidad económica del proyecto Camisea, en parte debido a la renuencia del gobierno a reconocer a los inversionistas un nivel de rentabilidad acorde con los riesgos involucrados en este proyecto.

Estas señales conjuntamente con las nuevas reglas para el pago de la potencia, la continua postergación de la entrega de concesiones para la construcción de nuevas hidroeléctricas y la renuencia de la CTE para cumplir con las disposiciones legales que obligan a establecer las tarifas reguladas en un rango de más-menos 10% del nivel de las tarifas del mercado libre, han generado entre los inversionistas una sensación de inestabilidad en las “reglas de juego”, cuyos efectos negativos afectan la capacidad del país para atraer inversiones en este y otros sectores. Las autoridades deben ser conscientes de que muy rápidamente pueden perder la confianza de los inversionistas, si es que se continúa alterando las “reglas de juego”.

En este sentido, para revertir la tendencia negativa observada en el sector durante los dos últimos años, es imprescindible acelerar el programa de privatizaciones de las empresas eléctricas que se mantienen en control estatal. La agenda pendiente en privatizaciones se centra básicamente en la central hidroeléctrica del Mantaro, así como en las otras empresas de generación, transmisión y distribución todavía en poder del Estado. Dado que la construcción de la central de San Gabán se encuentra avanzada, es necesario que el gobierno defina cuanto antes la fecha de su transferencia al sector privado. Asimismo, deben paralizarse las inversiones en la construcción de Yuncán, pues su costo de cerca de US\$3,000 por KW es excesivamente elevado. Estas inversiones en centrales hidroeléctricas no sólo distraen recursos del Estado de su actividad fundamental en el área social, sino que también afectan la inversión privada en el sector eléctrico y generan importantes obstáculos para el desarrollo del proyecto del gas de Camisea. El sector eléctrico representa el principal mercado para el gas de Camisea y la ejecución de ineficientes centrales hidroeléctricas por el Estado resta demanda potencial al proyecto, con lo cual se pone en riesgo su viabilidad económica. Las ineficiencias y elevados costos de inversión de Yuncán y San Gabán son transferidos a los usuarios del servicio eléctrico a

través de mayores costos de operación del sistema y mayor endeudamiento externo del país.

Por otro lado, en lo que respecta al proyecto Camisea, debe establecerse un marco regulatorio flexible que permita su desarrollo. La rigidez de las regulaciones del sector eléctrico, cuyas reglas de despacho y cálculo tarifario no facilitan la incorporación al sistema de fuentes de energía que no son transables internacionalmente como el gas, debe ser modificada pues ésta ha representado un fuerte obstáculo para el desarrollo de este proyecto. El sistema actual basado en costos marginales no presenta mayores dificultades cuando los costos más importantes están representados por fuentes de energía como el carbón o el diesel, que cuentan con cotizaciones internacionales fácilmente verificables y que reducen el margen de manipulación tarifario de las entidades regulatorias. Sin embargo, el problema se presenta cuando se introducen en el mercado fuentes de energía como el gas, que al no ser “commodities” no cuentan con cotizaciones internacionales; ello otorga a las autoridades regulatorias un gran margen de maniobra para determinar el precio del gas que reconocen como costo para efectos del cálculo tarifario. A su vez ello tiene importantes implicancias en el orden del despacho eléctrico en el Comité de Operaciones Económicas del Sistema Interconectado Centro-Norte (COES). En este sentido, debe evaluarse la modificación de las regulaciones del sector con el fin de basar tanto el despacho eléctrico como el cálculo de las tarifas en las declaraciones de los generadores en un sistema de subastas que se realizarán periódicamente, siguiendo la tendencia reciente en países como el Reino Unido y Argentina.

En lo que respecta al marco regulatorio, deben definirse algunos temas pendientes para generar un mercado eléctrico más competitivo que promueva el ingreso de nuevos inversionistas al sector. Así, deben establecerse mecanismos como la negociación de contratos de electricidad en el mercado de futuros, para lograr un funcionamiento más fluido del mercado libre y para una formación de precios más eficiente. Igualmente, se debe derogar la norma de prevención de monopolios con el propósito de evitar que siga constituyendo una barrera para el ingreso de nuevas inversiones al sector. Se debe revisar también la norma de calidad de servicio, ya que sus exagerados niveles de exigencia encarecen el servicio y dificultan la expansión del mismo a otros segmentos de la población, particularmente en el sector rural.

Asimismo, es necesario resolver el conflicto que se ha generado con la remuneración de la potencia, de manera que no sea percibida por los inversionistas como un cambio en las “reglas de juego”. En 1992 se esta-

bleció un mecanismo para remunerar la potencia con el fin de promover el ingreso de generadoras térmicas al mercado, debido a que en el momento de la reforma se enfrentaba un serio racionamiento y los proyectos térmicos eran los de más pronta ejecución. En este contexto, se produjo un ingreso importante de centrales térmicas al mercado. Sin embargo, en 1998 se modificó repentinamente el cálculo de la remuneración por potencia, con el argumento de que habían ingresado al mercado centrales antiguas, que estaban siendo remuneradas por el pago por potencia. Este cambio en las “reglas de juego” establecidas al inicio de la reforma ha afectado a quienes invirtieron en centrales térmicas a partir de la señal enviada por el gobierno en 1992.

De otro lado, en 1996 se promulgó una ley para evitar concentraciones en el sector eléctrico en respuesta a la venta de una participación accionaria en la recién privatizada empresa Egenor por parte de Dominion Inc. a la empresa chilena Gener, y al anuncio de integración entre Endesa de España y la empresa Chilena Enersis para formar el mayor conglomerado energético en Latinoamérica. Frente a estos hechos, apresuradamente, se aprobó una normatividad que limita la concentración de inversiones en el sector eléctrico y extiende a este sector el mecanismo de “acciones doradas” que se había aprobado previamente para el sector hidrocarburos. La introducción de esta norma ha generado también desconfianza entre los inversionistas, pues es evidente que se trata de una norma emitida con nombre propio. Este tipo de normas genera la sensación de que el Estado discrimina entre los inversionistas que ingresan al país, de acuerdo con su nacionalidad, algo que es inconcebible en una economía de mercado.

Cabe señalar que estas normas son por lo general inútiles, pues es muy difícil que puedan evitar que se realicen operaciones internacionales, que responden a estrategias de expansión globales y que se dan al margen de lo que ocurre en el Perú. Es evidente que aun cuando esta norma hubiera estado vigente antes de la operación, no habría podido evitar la transferencia de las acciones de Egenor a Gener, pues esta empresa no tenía participación alguna en empresas en el país. Tampoco habría podido detener la concentración que ha ocurrido por la operación Endesa-Enersis, pues ésta se da en un tercer nivel del accionariado y corresponde a una operación internacional -muy común en el sector energético en un entorno globalizado-, sobre la cual la legislación peruana no se aplica. Como se observa a lo único que contribuyen estas restricciones es a aumentar los costos de invertir en el país y a desalentar las inversiones en el sector. Superada esta situación coyuntural, el país mantiene vigente una norma innecesariamente restrictiva a la inversión privada, que no contribuye sino

a deteriorar el valor de los activos del Estado pendientes de privatizar y que no se puede justificar sobre la base de criterios técnicos.

2.12.2 La reforma del sector hidrocarburos

2.12.2.1 La situación en 1990

La reforma del sector hidrocarburos tuvo como principal objetivo establecer un marco legal que promoviera la inversión privada nacional y extranjera en la exploración y explotación de hidrocarburos. El concepto básico detrás de la nueva legislación es que los inversionistas privados se encargan de las actividades de exploración y explotación de los recursos, mientras que el Estado se beneficia con la percepción de las regalías e impuestos provenientes de estas actividades.

Mediante la Ley No. 26221 se modificó radicalmente el régimen de exploración y explotación de hidrocarburos; se estableció que el Estado promoviera el desarrollo de estas actividades sobre la base de la libre competencia, permitiendo el libre acceso de inversionistas privados a estas actividades económicas.

Asimismo, se creó PERUPETRO para que se encargara de negociar, celebrar y supervisar, como parte contratante en representación del Estado peruano, los contratos petroleros y los convenios de evaluación técnica que se suscribieran con los contratistas.

La ley contempla la posibilidad de que se establezcan diversas modalidades contractuales para la exploración y explotación de hidrocarburos. Sin embargo, las más importantes son el contrato de licencia y el de servicios. A través del contrato de licencia se transfiere la propiedad de los hidrocarburos extraídos al contratista a cambio del pago de una regalía al Estado. El contrato de servicios permite al contratista recibir una retribución en función de la producción fiscalizada de hidrocarburos.

Las normas garantizan al contratista la libre disponibilidad de los hidrocarburos que le correspondan, pudiendo exportarlos libres de todo tributo. Asimismo, se garantiza la libre disponibilidad de las divisas generadas por sus exportaciones.

Este nuevo régimen se complementa con la liberalización de los precios de los combustibles (gasolina, kerosene y petróleo) dispuesta por el gobierno, los cuales, de acuerdo con las disposiciones legales, se determinan libremente en el mercado.

2.12.2.2 El programa de privatizaciones en el sector hidrocarburos

Uno de los sectores en los que debiera haberse ejecutado más rápidamente el programa de privatizaciones es el de hidrocarburos, debido a la fuerte distorsión generada en toda la economía con la presencia de PETROPERU y por las potenciales ganancias de productividad y montos de inversión que podrían haberse logrado con una privatización más acelerada en este sector.

A pesar de estos beneficios potenciales, el sector hidrocarburos ha sido uno de los sectores en los que más lentamente ha avanzado el programa de privatizaciones. El sector fue uno de los primeros en participar en el programa a través de las estaciones de servicio de propiedad de PETROPERU. En 1992 se transfirieron al sector privado 78 grifos por un monto de US\$39 millones. Meses después se subastó la empresa de distribución de gas Solgas por un valor de US\$7.5 millones y la empresa de explotación de petróleo Petromar. En el caso de Petromar, el Estado recibirá una retribución promedio del 21% del gas y petróleo explotado durante los 30 años de la concesión. El operador asumió también el pago de una deuda de US\$200 millones por los activos de la empresa y se comprometió a una inversión de US\$65 millones.

Luego de una larga interrupción, la privatización del sector se reanudó en 1996 con la transferencia al sector privado del 60% de las acciones de la refinería La Pampilla por un monto de US\$181 millones y un compromiso de inversión de US\$50 millones. El consorcio ganador estuvo conformado por las empresas Repsol, YPF y Mobil Oil del Perú.

Ese mismo año se privatizó los yacimientos petroleros comprendidos en el Lote 8/8X y el Lote X. El Lote 8/8X fue subastado en junio y resultó ganador el consorcio conformado por las empresas Pluspetrol Perú Corp., Pedco y Daewoo Corp., que pagó US\$142 millones y asumió un compromiso de inversión de US\$25 millones. En lo que respecta al Lote X, éste se subastó en octubre del mismo año, y fue adquirido por la empresa Pérez Companc por un valor de US\$202 millones y un compromiso de inversión de US\$25 millones.

Asimismo, en diciembre de 1997, el Estado subastó el contrato de operación de los terminales de almacenamiento de combustibles de propiedad de PETROPERU, y fue declarado ganador un consorcio liderado por la empresa Graña y Montero, para la operación de los terminales del norte y sur del país, y la empresa Serlipsa para la operación de los terminales del centro. El contrato de concesión en ambos casos tiene un plazo de duración de 15 años, período durante el cual el Estado recibirá US\$99

millones, además de US\$9 millones por derecho de suscripción de los contratos y un monto estimado de US\$90 millones por concepto de tarifas.

2.12.2.3 Impacto de la reforma del sector de hidrocarburos

La reforma del sector hidrocarburos ha generado una importante actividad exploratoria en la zona de selva y en el litoral de la costa peruana. Entre los años 1995 y 1996 se han suscrito 39 contratos petroleros que involucran inversiones por más de US\$3,600 millones en la etapa de explotación para los próximos 5 a 7 años. Asimismo, en los últimos 3 años, los terrenos entregados en concesión a las empresas petroleras se han triplicado, alcanzan en la actualidad los 3.4 millones de hectáreas. Es de esperar que estas inversiones en exploración contribuyan a incrementar las reservas probadas de petróleo en el Perú, que en la actualidad son de 390 millones de barriles.

Este nivel de actividad contrasta claramente con lo ocurrido durante los últimos 25 años, período en el cual únicamente se celebraron 2 contratos de exploración. Las inversiones comprometidas a la fecha en actividades exploratorias exceden largamente el promedio de US\$20 millones anuales que se destinaban a esta actividad a fines de la década de los 80.

Igualmente, el proceso de privatización ha permitido transferir al sector privado empresas en el sector hidrocarburos por un valor de US\$939 millones, y se han generado proyectos de inversión por US\$189 millones. Las unidades privatizadas han contribuido a dinamizar el sector en los últimos años bajo un ordenamiento legal que concibe el desarrollo del sector sobre la base de la iniciativa privada y la competencia.

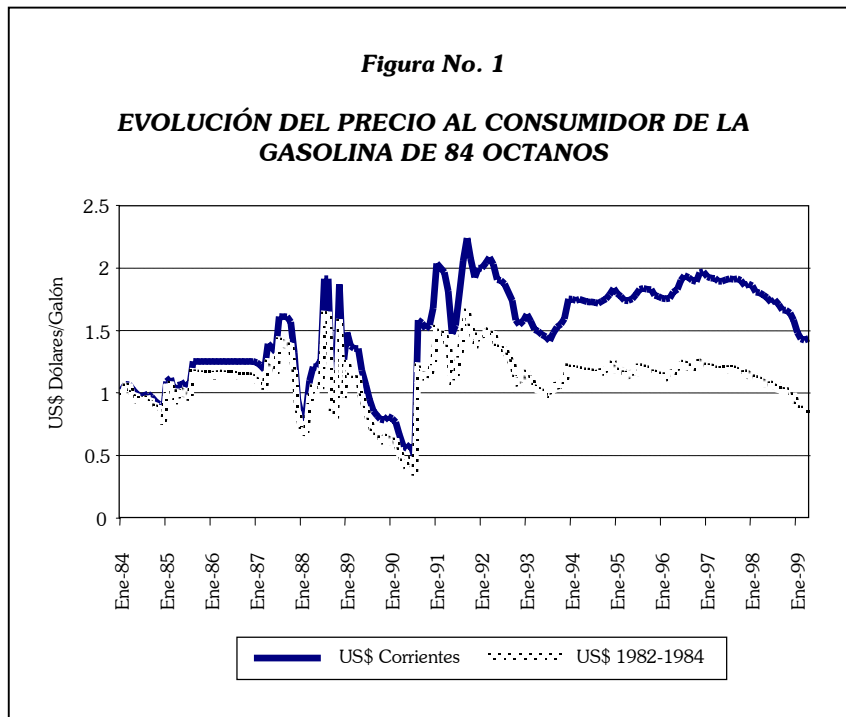
Una clara muestra de los efectos de la privatización en la mejora de la calidad del servicio es el caso de las estaciones de servicio para automóviles. Antes de la privatización y liberalización del sector, los grifos eran escasos y carecían de las facilidades mínimas indispensables. Esta situación ha cambiado radicalmente. Actualmente existen más de 2,800 grifos, cerca de 400 de los cuales están afiliados a empresas petroleras de primer nivel internacional. Estos grifos cuentan con instalaciones modernas y amplias facilidades. Gracias a la inversión efectuada en este sector, los consumidores tienen hoy la posibilidad de elegir entre varios tipos de gasolina, con diferentes clases de aditivos de las principales empresas del sector.

Las inversiones en el sector hidrocarburos han contribuido también a generar empleos permanentes. Así, se estima que la reforma de este sector habría generado alrededor de 34 mil puestos de trabajo, en actividades relacionadas con la producción, refinación y distribución de hidrocarburos.

Las estaciones de autoservicio únicamente han creado más de 10,000 nuevos puestos de trabajo para los sectores de menores ingresos.

Asimismo, las privatizaciones de la refinería de La Pampilla y los terminales de Petroperú han generado un mayor grado de competencia en el sector, lo cual ha redundado en beneficio del consumidor. La oferta local de combustibles actualmente está a cargo de PETROPERU (refinería de Talara), RELAPASA (refinería de la Pampilla) y los terminales que, aunque en forma limitada, pueden abastecer el mercado interno mediante la importación directa de crudo y refinados, cuando los precios internos se distancian de los precios del mercado internacional. En este contexto, los precios internos se fijan de acuerdo con los niveles de paridad internacional.

En cuanto al mercado del gas, actualmente existe un número importante de empresas dedicadas a la distribución de este combustible, lo que ha generado un mayor nivel de competencia en beneficio de los usuarios. Los precios de este producto, al igual que el resto de los combustibles, se fijan de acuerdo con su paridad internacional.



Desde la privatización de las unidades de PETROPERU, el precio de los principales combustibles al consumidor ha tenido una tendencia decreciente, gracias a la mayor competencia en el mercado minorista y a la posibilidad de importar combustibles. El precio de la gasolina de 84 octanos pasó de US\$2 por galón en febrero de 1992 a US\$1.43 por galón en abril de 1999; mientras que el precio real⁶ de este último período fue menor que el registrado a principios de 1984.

Según se observa, la desregulación del sector hidrocarburos ha contribuido a eliminar la fuerte volatilidad que se registró en los precios al consumidor entre 1984 y 1992. La menor volatilidad y el comportamiento decreciente de los precios de los combustibles han contribuido a generar un mayor nivel de predictibilidad en el costo de la energía y a reducir los costos de las empresas y del transporte.

Cuadro No. 3**RELACIÓN DE CONTRATOS PETROLEROS Y VIGENTES**

Compañías	Lote	Fecha de suscripción	Tipo de contrato	Modalidad de contrato	Inversión mínima (mill. US\$)
Occidental	1-AB	22-Mar-96	Explotación	Servicios	10.2
GMP S.A.	I	27-Dic-91	Explotación	Servicios	5.6
Río / Bravo Panamerican	IV	4-Mar-93	Explotación	Licencia	4
Mercantile Peru Oil & Gas	III	5-Mar-93	Explotación	Licencia	13.8
Unipetro	IX	17-Jun-93	Explotación	Servicios	1.7
GMP S.A.	V	8-Oct-93	Explotación	Servicios	2.9
Sapet	VII	22-Oct-93	Explotación	Servicios	24.3
Petrotech	Z-2B	16-Nov-93	Explotación	Operaciones	74
The Maple Gas	31B y 31D	30-Mar-93	Explotación	Licencia	3.1
Aguaytia Energy / The Maple Gas	31C	30-Mar-93	Explotación	Licencia	115
Pérez Compac	X	20-May-94 (17-Dic-96)	Explotación	Licencia	14
Pluspetrol	8	20-May-94 (22-Jul-96)	Explor/Export	Licencia	39
Yukong / Daewoo			Explor/Export		
Murphy	71	21-Sep-94	Explor/Export	Licencia	45
Coast / Hunt	74	14-Dic-94	Explor/Export	Licencia	
Pluspetrol / Pedco	8X	29-Dic-94 (22-Jul-96)	Explor/Export	Licencia	21.3
Yukong / Daewoo					
Repsol / YPF / Brasoil / Ranger Oil	Z-29	22-Mar-95	Explor/Export	Licencia	60
Sapet	VI	25-Jul-95	Explotación	Servicios	21.7
Elf / Eurocan / Anschutz	66	8-Sep-95	Explor/Export	Licencia	50.5
Chevron	52	8-Nov-95	Explor/Export	Licencia	
Arco	64	7-Dic-95	Explor/Export	Licencia	48.5

(continúa)

6. Deflactado por el índice de precios promedio de los Estados Unidos a precios constantes de 1982-1984, publicado por la Federal Bureau of Labor Statistics.

(continuación)

Compañías	Lote	Fecha de suscripción	Tipo de contrato	Modalidad de contrato	Inversión mínima (mill. US\$)
Barret / Advantage / Pedco / Hanwha / Hyundai	67	13-Dic-95	Explor/Export	Licencia	31.1
Petrolera Monterrico	II	5-Ene-96	Explotación	Licencia	4.2
Mobil / Elf / Esso	78	26-Mar-96	Explor/Export	Licencia	68
Olympic	XIII	30-May-96	Explor/Export	Licencia	12.2
Anadarko	84	2-Set-96	Explor/Export	Licencia	48.5
Advantage / Barret	55A 55B y 55C	6-Nov-96	Explor/Export	Licencia	
Quintana Minerals Peru	81	17-Dic-96	Explor/Export	Licencia	
Phillips	82	30-Ene-97	Explor/Export	Licencia	46.5
Shell / Mobil	75	18-Mar-97	Explor/Export	Licencia	34
Pan Energy / Buenaventura / Mobsbacher	85	15-Ago-97	Explor/Export	Licencia	21
Enterprise	32	7-Ene-98	Explor/Export	Licencia	40
Pérez Companc	Z-1	30-Ene-98	Explor/Export	Licencia	31
Occidental	Z-3	30-Ene-98	Explor/Export	Licencia	49
San Jorge	68	19-Feb-98	Explor/Export	Licencia	32.5
Costal / Hunt	73A 73B y 73C	6-Mar-98	Explor/Export	Licencia	26
Arco	86	31-Mar-98	Explor/Export	Licencia	35
Pluspetrol	XII	3-Abr-98	Explor/Export	Licencia	11
Petrolera Monterrico	XV	26-May-98	Explotación	Licencia	1.6
Perez Companc	XVI	9-Jun-98	Explor/Export	Licencia	66
Repsol	33	30-Jun-98	Explor/Export	Licencia	4545
Pan Energy	40	21-Jul-98	Explor/Export	Licencia	37
Pan Energy	41	21-Jul-98	Explor/Export	Licencia	37
Perez Companc	34	10-Sep-98	Explor/Export	Licencia	37
GMP S.A.	XIV		Explor/Export	Licencia	1.5
Repsol	35		Explor/Export	Licencia	37
Relación de contratos en negociación					
Repsol	Z-4				
Repsol	37				
Barret Resources	39				

Bibliografía

Apoyo (1994). "La privatización de Sedapal", en *Perú Económico*.

Embajada de los Estados Unidos en Lima (1997). "La privatización fomenta profundas mejoras".

Paliza, Rosendo (1999). "Impacto de las privatizaciones en el Perú", Estudios Económicos, Banco Central de Reserva del Perú.

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

Edgardo Mosqueira

Hoy en día es común sostener que para el desarrollo de las economías de mercado es imprescindible la definición, el reconocimiento y la estabilidad de los derechos de propiedad, que permitan a sus titulares asignarles el uso más eficiente a través de los mecanismos del mercado (Fukuyama, 1996)¹. Un sistema de derechos de propiedad cuya información fluye fácilmente entre los agentes económicos permite que se generen mercados inmobiliarios activos que, a su vez, constituyen la base del desarrollo de los mercados de capitales. Sólo con derechos de propiedad claros y legales, sus titulares pueden interactuar en el mercado y asignarles el uso más conveniente y eficiente.

Anderson y Hill (1988) explican dicha afirmación cuando sostienen que para que las leyes regulen adecuadamente el acceso a los recursos y su uso, los derechos de propiedad deben ser legalmente definibles, defendibles y enajenables. El que sean *definibles* supone que existan en la ley mecanismos para reconocerlos como derechos exclusivos, oponibles y legítimos. Que sean *defendibles* implica la posibilidad legal de que sus titulares empleen la coercitividad estatal para defenderlos. Que sean *enajenables* significa que sus titulares puedan legalmente disponer de todo o parte de sus derechos, de diferentes maneras, con bajos costos de transacción y a través del derecho a contratar libremente.

Un marco legal que reduzca los costos para definir, defender y enajenar los derechos de propiedad permitirá a sus titulares percibir las oportunidades en las cuáles podrán obtener ganancias -realizando transacciones de sus derechos de propiedad-, sea a través de la información dada por el mercado (los precios) o a través de lo que F.A. Hayek denominó “el conocimiento de las circunstancias particulares del tiempo y el lugar” (Anderson y Hill, 1988).

Todas las sociedades desarrolladas, durante alguna época de su historia, han establecido los mecanismos para definir, reconocer y dar estabilidad a los derechos de propiedad. Ejemplo de mecanismos para la defini-

1. “Algunos historiadores del desarrollo económico, como Douglass North y Robert Thomas, afirman que la creación de un sistema estable de derechos de propiedad fue la decisión crucial que permitió que comenzara el proceso de industrialización”, pp. 85-86.

ción y el reconocimiento de derechos de propiedad son las leyes aprobadas en los Estados Unidos en el siglo pasado, denominadas Pre-emption Act y Homestead Act (North y Thomas, 1973)². Mientras que ejemplos de mecanismos para dar estabilidad a los derechos de propiedad los muestra North (1994)³, al explicar cómo el diseño de la Constitución de los Estados Unidos y de su sistema de “*checks and balances*” (pesos y contrapesos o equilibrio de poderes) tuvo por objeto dificultar la posibilidad de que determinados intereses pretendieran reestructurar los derechos de propiedad.

2. Resulta interesante considerar una descripción general del proceso desarrollado en los Estados Unidos: “En 1841 se promulgó la Ley de Prelación (Pre-emption Act) para proteger a los ocupantes de las tierras, es decir, a los primeros colonos que se habían adelantado a los estudios topográficos y catastrales y que, sin poseer título alguno sobre sus tierras, se encontraban a veces amenazados de expulsión, incluso por tropas gubernamentales. La nueva ley dio prioridad a esos ocupantes para que, antes que se vendieran en pública subasta, pudieran comprar las tierras si las habían colonizado con anterioridad a los levantamientos catastrales. En 1854 se aprobó la Ley de Graduación (Graduation Act). Las tierras que no se habían vendido a los precios mínimos fijados por el gobierno no podían venderse a precios inferiores. Seguidamente vino el gran hito del que se ha dicho tantas veces que divide la historia de las tierras públicas en los Estados Unidos: La Homestead Act (Ley sobre fincas rurales). Esa disposición, promulgada en 1862, estipulaba que un colono de buena fe podía recibir a título gratuito la propiedad de 160 acres (64 hectáreas), o 320 acres si estaba casado, siempre que habitara la tierra y la mejorara durante un período determinado y en ciertas condiciones. Con el paso del tiempo se hizo patente la necesidad de promulgar nuevas disposiciones, especialmente en las zonas donde se estaba desarrollando la minería y la explotación forestal, y eso condujo a diversas leyes, como la de 1873 sobre explotaciones madereras, la de 1877 sobre zonas desérticas y las dos de 1878, una sobre cortas de madera y otra denominada “Ley de la madera y la piedra” (Timber and Stone Act)”, pp. 133-134.

3. “La estructura política que Madison ayudó a construir en la Convención Constitucional estaba orientada explícitamente a prevenir la dominación partidista. Deseaba hacer no rentable a los grupos sociales el dedicar sus esfuerzos hacia la redistribución de la riqueza y la renta a través del proceso político. Para hacer extremadamente costoso a cualquier facción, mayoritaria o minoritaria, la utilización del sistema político con este objetivo, se diseñó un sistema de equilibrios (*checks and balances*). El sistema tripartito de gobierno -ejecutivo, legislativo y judicial-; la ulterior división del legislativo en dos cámaras; y el funcionamiento de los gobiernos locales, estatales y federales, son manifestaciones de un sistema diseñado para que el esfuerzo por reestructurar los derechos de propiedad y redistribuir la riqueza y la renta sea muy difícil. El objetivo era incorporar un conjunto de reglas comprensivas en una estructura legal impersonal; reglas que no dependerían de la voluntad política y que no estarían sujetas al cambio de los órganos legislativos. Así, la cláusula contractual de la Constitución, tal como fue interpretada por el Tribunal Marshall, estaba diseñada para rectificar la inseguridad de la propiedad privada que había nacido particularmente del comportamiento de los Estados individuales miembros de la confederación”, pp. 214-215.

Cuando el Estado no asigna, no reconoce ni da estabilidad a los derechos de propiedad, cuando éstos no gozan de una oponibilidad plena y cuando su transferencia tampoco recibe tal tutela estatal, las personas que poseen dichos bienes “como propietarios”, en realidad no lo son. Carecen del reconocimiento y la protección de la ley y sólo gozan de un derecho disminuido ante la legalidad y el mercado⁴. Si bien los predios tienen un valor de uso (que les permite emplearlos para vivir), carecen del valor de intercambio (pues no pueden transferirlo a su verdadero valor o hipotecarlo). Las transacciones legales que pueden realizar con sus predios -y la defensa de los mismos- son restringidas.

Les es difícil adquirir formalmente la propiedad, no pueden registrarla de manera rápida y sencilla y no pueden disfrutar de todos los beneficios que reporta la definición legal de su propiedad: emplearla como garantía de créditos, venderla sin que el comprador tenga dudas sobre la titularidad del derecho -y por ello traslada dicho riesgo, como un costo, al vendedor, alquilarla sin temor a que el arrendatario se apropie de ella, excluir a terceros de su uso acreditado en juicios y reclamaciones sin derecho o simplemente utilizarla sin interferencias de ningún tipo.

El Perú, como otros países en vías de desarrollo, cuenta con sistemas legales para establecer, reconocer y dar estabilidad a los derechos de propiedad. No obstante ello, tales sistemas sólo han podido acoger los derechos de propiedad de parte de la población, dejando de lado las propiedades de grandes sectores que no han sido legalmente definidas, reconocidas ni han gozado de estabilidad jurídica, a las que se refieren Anderson y Hill (1988). En 1995 se calculaba que el 50% de los titulares de viviendas urbanas y el 80% de los titulares de predios rurales en el Perú, enfrentaban el mismo problema. No podían acreditar su condición de propietarios pues carecían de títulos de propiedad jurídicamente incuestionables. Diversos estimados concluían que sobre dichos predios se habían construido viviendas que acumulaban una inversión de más de 20,000 millones de dólares. Los llamados “propietarios informales” eran la mayoría y sus predios acumulaban un gran capital “muerto” para el mercado. ¿De qué sistema de derechos de propiedad podíamos hablar cuando las normas sobre la propiedad sólo se aplicaban a una minoría? ¿De qué legitimidad gozaban dichas normas?

El fracaso en la creación de un sistema de derechos de propiedad integral, representado por los diversos intentos desplegados a través de la

4. Similar afirmación es sostenida extensamente por Palmer, 1996.

legislación puesta en práctica en el país en los últimos cuarenta años, se debió a que dichos intentos no fueron capaces de reconocer que el problema principal que presenta la informalidad es uno que se resuelve a través de la creación de un marco legal e institucional adecuado que defina, reconozca y dé estabilidad jurídica a la propiedad. La experiencia recogida y estudiada en el Perú sobre la informalidad de la propiedad confirmaría que la causa principal de su surgimiento, crecimiento y subsistencia había sido el mantenimiento de sistemas legales e institucionales incapaces de definir, reconocer y dar seguridad legal a derechos de propiedad, que se generaron o derivaron de situaciones de hecho no previstas por las instituciones formales (De Soto 1986).

Este estudio tiene por finalidad describir los antecedentes de la propiedad informal en el Perú y la experiencia desarrollada por el gobierno del Perú a partir de 1990, para enfrentar y dar solución a la ausencia de un sistema de derechos de propiedad eficiente.

1. La informalidad en la propiedad

1.1 El origen y la extensión de la informalidad en la propiedad

El crecimiento urbano en las principales ciudades del Perú, en los últimos cuarenta años, muestra un enorme desarrollo de asentamientos humanos o pueblos jóvenes, asociaciones y cooperativas de vivienda, y proyectos o programas de adjudicación de viviendas o lotes para vivienda promovidos por el Estado. Estas ocupaciones urbanas fueron rodeando las ciudades, crecieron de manera acelerada y generaron un permanente incremento de la necesidad de servicios y obras públicas para atender los requerimientos de infraestructura urbana. La característica común de estas ocupaciones urbanas es que se desarrollaron informalmente, es decir, el acceso a los terrenos ocupados o el uso dado a ellos se realizó sin cumplir las disposiciones previstas en los marcos legales pertinentes. Como consecuencia de ello, los derechos de propiedad sobre los terrenos ocupados no pudieron ser definidos ni reconocidos por el Estado, ni tampoco gozar de estabilidad jurídica.

Hacia 1990, diferentes fuentes calculaban que, en las principales ciudades del país, más de un millón y medio de viviendas se habían construido, sobre terrenos cuya adquisición o uso se había realizado sin cumplir las disposiciones legales existentes, es decir, se habían desarrollado informalmente. En ellas viven alrededor de 9,000,000 de peruanos. Estu-

dios realizados por COFOPRI⁵ en 1997 confirman que el número de viviendas existentes en asentamientos humanos, asociaciones y cooperativas de vivienda, y proyectos o programas de viviendas o lotes para vivienda promovidos por el Estado, cuya condición es informal, superarían el millón y medio de predios. En los últimos cuarenta años, los sectores de menores recursos, mayoritariamente provenientes de procesos migratorios de la sierra a la costa, habían concentrado el ahorro y la inversión de sus ingresos en la construcción de sus viviendas. Además, el Estado las había dotado de infraestructura urbana. Esta inversión conjunta representa un valor de reposición de aproximadamente 20 mil millones de dólares, carente de reconocimiento legal que permitiera emplearla en el mercado y gozar de seguridad legal.

Las ocupaciones informales constituyeron la alternativa que encontraron los migrantes para satisfacer su necesidad de vivienda. Las soluciones que el Estado implementó para atender dicha demanda fueron insuficientes:

- Los procedimientos legales para obtener la adjudicación formal de terrenos con fines de vivienda eran lo suficientemente complejos e implicaban inversiones de tal magnitud, que los costos de transacción para su cumplimiento y seguimiento eran demasiado elevados para que los migrantes pudieran cumplirlos. Investigaciones (De Soto 1986) basadas en la revisión de expedientes de adjudicación de terrenos eriazos del Estado determinaron que acceder legalmente a la propiedad inmobiliaria urbana tomaba 43 meses e implicaba una secuencia de 207 gestiones administrativas, la producción de 105 documentos y el tránsito por 48 oficinas públicas y privadas (de la Municipalidad respectiva, de los Ministerios de Vivienda y Justicia, de la Presidencia de la República, de los Registros Públicos y de las Notarías).
- Las inversiones realizadas por el Estado en la construcción de viviendas fueron insuficientes y no se dirigieron a responder a la demanda de los sectores migrantes⁶.

5. Comisión de Formalización de la Propiedad Informal, organismo gubernamental creado en 1996 para diseñar y ejecutar las reformas institucionales para la creación de un sistema de derechos de propiedad.

6. El ILD demostró que los programas estatales de vivienda son un paliativo con escasos resultados. En efecto, de acuerdo con los datos de "El Otro Sendero", en el Perú, la política de inversiones pública en vivienda, en el período comprendido entre 1960 y

- Los regímenes legales controlistas y restrictivos en materia de arrendamiento, destinados a asegurar la permanencia de los arrendatarios en las viviendas y a controlar el valor de las rentas cobradas, no permitieron que la oferta de unidades inmobiliarias para alquiler aumentara y satisficiera la creciente demanda de estos bienes⁷. Estos regímenes generaron un incentivo negativo para la inversión en viviendas de alquiler (Friedman y Stigler 1946).

1.2 Las clases de propiedad informal

Los ocupantes de los terrenos constituidos por asentamientos humanos o pueblos jóvenes, asociaciones y cooperativas de vivienda, así como la gran mayoría de proyectos o programas de vivienda o de lotes de vivienda promovidos por el Estado, no contaban con derechos de propiedad sobre los terrenos y las viviendas construidos sobre ellos que cumplieran con las características que Anderson y Hill definen como la de ser derechos definibles, defendibles y enajenables (Anderson y Hill 1988).

Ello se debería a que el acceso a dichos terrenos y el destino urbano otorgado a ellos, no se realizó cumpliendo lo establecido en los marcos legales respectivos. Los terrenos fueron invadidos (en el caso de asentamientos humanos) sin contemplar su condición estatal o privada, riesgosa o arqueológica; en otros casos, los terrenos fueron comprados y ocupados sin seguir los procedimientos que obligaban a cambiar su uso rural a urbano, o los que regulaban la adjudicación y venta de terrenos eriazos del Estado, o los que regulaban su habilitación urbana (en el caso de asociaciones y cooperativas de vivienda); y, en otros casos, el Estado adjudicó lotes y viviendas sin culminar los procesos expropiatorios, o sin seguir los procedimientos de habilitación urbana, o los relacionados con la cons-

1984 llegó a 862.2 millones de dólares, que comparada con la inversión informal ascendente a 12.000 millones de dólares, equivale a menos del 8% del esfuerzo de este último sector. Estas cifras demuestran por sí solas que la inversión estatal es insuficiente para permitir el acceso de la población a una vivienda.

7. La Ley del Inquilinato N° 21938 puesta en práctica por el Gobierno Militar del General Velasco y los decretos de urgencia dictados durante el Gobierno Aprista a partir de 1985, extendieron los plazos de los contratos de arrendamiento e impidieron el incremento de las rentas o alquileres. Para mayor información ver "De Puerta en Puerta", que presenta un resumen del estudio realizado por el Instituto Libertad y Democracia (ILD), en la Revista "Caretas" del 16 de diciembre de 1985.

trucción de viviendas. En todos los casos, los ocupantes de los terrenos no pudieron contar con derechos de propiedad reflejados en títulos de propiedad, que pudieran ser inscritos en los registros de la propiedad y garantizarán su condición de derechos exclusivos, oponibles a terceros y legítimos.

Los casos de propiedad informal descritos permiten identificar dos grandes clases o categorías: la propiedad informal generada como consecuencia de una Adquisición Originaria, y la proveniente de una Adquisición Derivativa.

La primera categoría, de Adquisición Originaria, es aquella donde la informalidad de la propiedad se produce cuando los ocupantes acceden ilegalmente y de hecho, mediante la invasión, a terrenos ajenos que pueden ser estatales o privados, sin mediar pacto o acuerdo alguno con sus propietarios. Miles de invasiones se fueron consolidando, no pudieron ser desalojadas y, finalmente, obtuvieron su reconocimiento legal y titulación, que no necesariamente generó derechos de propiedad incuestionables. Sólo en la provincia de Lima existen más de 1,200 asentamientos humanos que concentran más de 400,000 lotes.

La segunda categoría, de Adquisición Derivativa, es aquella en la cual la propiedad deviene en informal, luego de que su adquirente le da un uso o destino no acorde con las normas respectivas, sin seguir los procedimientos establecidos para ello o porque su adquisición no ha generado una verdadera transferencia de propiedad. En estos casos, el ocupante de la propiedad informal la adquiere de su propietario mediante compra-ventas, donaciones, herencias, etc., pero el uso dado a los terrenos no es permitido por la ley, o el título de quien transfiere adolece de las condiciones necesarias para producir o dar seguridad legal a la transferencia. Las principales modalidades de esta categoría de propiedad informal son las siguientes:

- La adquisición de terrenos agrícolas para fines urbanos, realizada por personas jurídicas (cooperativas o asociaciones de pro vivienda) sin contar con la aprobación previa de la habilitación urbana respectiva. Esta situación se produjo, principalmente, durante la Reforma Agraria de los años setenta, cuando propietarios de terrenos agrícolas cercanos a las ciudades vendieron éstos con el objeto de evitar que fueran afectados por la Reforma; cuando beneficiarios de la Reforma vendieron los terrenos adjudicados, al comprobar que su valor urbano era mayor que el de su explotación agrícola. Los compradores, migrantes de escasos recursos, se agruparon en asociaciones y cooperativas de vivienda con el objeto de adquirir, como personas

jurídicas, los terrenos. Los integrantes de la asociación o cooperativa de vivienda nunca pudieron obtener un derecho de propiedad incuestionable sobre los terrenos comprados, pues su uso para vivienda no estaba permitido por las normas legales, lo que les impidió obtener la aprobación de su proyecto de habilitación urbana (lotización, pistas, servicios públicos) y ello a, su vez, les impidió adjudicar la propiedad de los lotes a sus asociados y socios. En otros casos, las asociaciones y cooperativas de vivienda no pudieron registrar ni transferir a sus integrantes su derecho de propiedad, pues los vendedores carecían de dicho derecho, al no haberse culminado los procesos expropiatorios de Reforma Agraria ni los procesos de adjudicación de las parcelas transferidas.

- La adquisición individual de terrenos agrícolas. Se trata de un supuesto similar al anterior, con la diferencia de que la compra del terreno se realizaba individualmente, es decir, en lugar de vender íntegramente el terreno a una asociación o cooperativa de vivienda “habilitadora”, el propietario lotizaba el terreno y vendía los lotes individualmente. Este tipo de propiedad informal se conoce como “Centros Urbanos Informales”.
- Proyectos Habitacionales del Estado. Los programas de construcción de viviendas formales desarrollados por entidades del Estado sólo han respondido al 2% de la demanda de la población. Sin embargo, aun en estos pocos casos, el Estado no ha sido capaz de entregar derechos de propiedad incuestionables, debido a la complejidad de los trámites para obtener la licencia de construcción, conformidad de obra, declaratoria de fábrica y certificado de numeración.

Sólo en Lima existen más de 150,000 lotes ocupados por pobladores de estas Asociaciones y Cooperativas de Vivienda y Centros Urbanos Informales.

1.3 Las respuestas del Estado a la informalidad de la propiedad

Antes de las reformas institucionales puestas en práctica por el gobierno desde 1990 y, en especial, a partir de 1995, la propiedad informal había sido tratada mediante regímenes represores que luego derivaron en tolerantes, hasta que el Estado decidió intentar, aunque sin éxito, la regularización y el otorgamiento de títulos de propiedad a favor de los sectores informales.

Los intentos por regularizar la propiedad de los sectores informales se acentuaron a partir del gobierno militar del general Velasco. La Dirección

General de Promoción Comunal Urbana del Ministerio de Vivienda, y luego el Sistema Nacional de Movilización Social (SINAMOS) asumieron la función de dar un tratamiento ordenado a los entonces denominados “pueblos jóvenes”. Se iniciaron procesos orientados a otorgar títulos de propiedad a las invasiones, que no cuidaron los estándares mínimos de seguridad jurídica para garantizar que los derechos otorgados no fueran luego impugnados por quienes vieron afectados sus derechos de propiedad al ser objeto de las invasiones.

En 1981, la Ley de Municipalidades, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 051, transfirió del Poder Ejecutivo a las municipalidades provinciales la responsabilidad de realizar el saneamiento físico-legal y la titulación de los terrenos ocupados por asentamientos humanos. Pero, además, frente al incremento de la demanda por viviendas, las autorizó a planificar la creación y el desarrollo de nuevos asentamientos y prohibió el reconocimiento de nuevas invasiones. De esta manera, el Estado asumía a través de las municipalidades un rol promotor del acceso a los terrenos para vivienda, con el fin de organizar un crecimiento urbano ordenado. Paralelamente, con el objeto de establecer disposiciones que mostraran la intención del Estado de no permitir más invasiones, se dispuso como límite para el reconocimiento y la titulación de invasiones, a las realizadas hasta 1978.

A pesar de tales intenciones, el plazo límite para el reconocimiento de las invasiones, fijado en 1978, constituía parte de la práctica estatal de prorrogar el plazo de reconocimiento legal de las invasiones. Ello se había convertido en una necesidad, habida cuenta de que las invasiones seguían produciéndose, más allá de los plazos ordenados por leyes y reglamentos. En efecto, leyes posteriores mostrarían la incapacidad del Estado para detener, controlar u ordenar las invasiones. Así, la Ley Orgánica de Municipalidades de 1984 extendió el plazo de reconocimiento a las invasiones producidas hasta mayo de 1984; luego la Ley N° 24513 extendió dicho plazo hasta abril de 1986 y adjudicó nuevamente y de manera parcial las competencias al Poder Ejecutivo. Otras leyes extendieron el plazo de reconocimiento hasta octubre de 1993. Actualmente, dicho plazo permite el reconocimiento de invasiones producidas sólo hasta marzo de 1996, fecha en que entró en funciones la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI).

Con la finalidad de atender la formalización de la propiedad, el Estado creó y adjudicó la responsabilidad de regularizar la propiedad, en los últimos cuarenta años, a once organismos diferentes:

- i) La Corporación Nacional de Vivienda.
- ii) La Oficina Nacional de Barriadas.
- iii) La Oficina de Asistencia Técnica del Fondo Nacional de Salud y Bienestar Social.
- iv) El Instituto Nacional de la Vivienda.
- v) La Junta Nacional de la Vivienda.
- vi) El Organismo Nacional de Desarrollo de Pueblos Jóvenes.
- vii) El Ministerio de Vivienda y Construcción.
- viii) El Sistema Nacional de Movilización Social (SINAMOS).
- ix) La Dirección General de Promoción Urbana del Ministerio de Vivienda y Construcción.
- x) La Dirección de Asentamientos No Regulados del Ministerio de Vivienda.
- xi) Las Direcciones de Asentamientos Humanos Marginales de las municipalidades.

Estos organismos estatales crearon diferentes procesos dirigidos a regularizar la propiedad, sanear física y legalmente los terrenos, y otorgar títulos de propiedad a sus ocupantes. Cientos de miles de documentos dirigidos a definir, reconocer y dar estabilidad a los derechos de propiedad fueron otorgados, sin que dicho efecto se produjera. Ello respondió no sólo a la carencia de mecanismos adecuados para crear un sistema de derechos de propiedad, sino al hecho de que las concepciones ideológicas imperantes no vinculaban los derechos de propiedad al crédito, la inversión y el desarrollo económico.

La ausencia de una economía de mercado, originalmente, y la falta de una concepción clara sobre ella, a partir de 1980, comprendió también la falta de entendimiento de los gobiernos sobre la importancia de establecer un sistema de derechos de propiedad. Las ideologías socialistas imperantes durante el gobierno militar y luego en las administraciones municipales a partir de 1980, consideraron el otorgamiento de títulos de propiedad como una actividad proselitista y política, dirigida en el mejor de los casos a establecer el lugar de residencia y la vivienda de los poseedores informales, pero orientada esencialmente a obtener el favor político de los beneficiarios.

Esta "visión" de la propiedad generó que se otorgaran cientos de miles de "títulos de propiedad", que en su mayoría resultaron documentos insuficientes para definir, declarar y dar estabilidad a los derechos de propiedad supuestamente representados. Estos "títulos de propiedad" fueron en muchos casos otorgados sobre propiedades privadas de terce-

ros, en zonas donde los estándares de seguridad física de los terrenos eran mínimos, y en zonas arqueológicas; en otros casos se consignó información inconsistente con la realidad física de los predios o la identidad de los propietarios. Por ello, los “títulos de propiedad” no pudieron ser inscritos en los registros de la propiedad, ni ser empleados en actividades económicas.

Como puede apreciarse, no solamente el marco legal establecido por el Estado fue ineficiente para que la demanda de terrenos para fines urbanos fuera satisfecha sino que, más aún, dicho marco regulatorio generó un claro incentivo en favor de las invasiones de terrenos y, en los casos en que se intentó regularizar la propiedad, los títulos otorgados no contemplaron los requisitos mínimos para la creación de un sistema de derechos de propiedad que fuera la base para la generación de un mercado inmobiliario.

2. El enfoque institucional

2.1 El impacto de las instituciones en la generación de la propiedad informal

Las “instituciones” se encuentran constituidas por el conjunto de normas formales (leyes, reglamentos y otros), las organizaciones a cargo de aplicarlas y hacerlas exigibles, las prácticas y costumbres generadas por la burocracia y los usuarios al aplicar dichas normas, y los costos de transacción generados por estas instituciones. Las instituciones son, por ello, el conjunto de reglas de juego que determinan los incentivos que rigen la actuación y el funcionamiento de las organizaciones y los individuos en una sociedad (North 1994)⁸. En consecuencia, las instituciones tienen

8. “Las instituciones son un conjunto de reglas, procedimientos de aceptación y cumplimiento de las mismas, y normas éticas y morales de comportamiento que se diseñan para restringir el comportamiento de los individuos con el objetivo de maximizar la riqueza o la utilidad de los gobernantes y sujetos principales de una sociedad”, pp. 227-228.

“Los servicios básicos que el Estado ofrece son las reglas de juego. Evolucionen, bien como un cuerpo de tradiciones no escritas (como en el feudalismo), bien como una Constitución escrita, tienen dos objetivos: uno, especificar las reglas fundamentales de competencia y cooperación, que proporcionarán una estructura de derechos de propiedad (es decir, especificar la estructura de propiedad en los mercados de factores y productos) para maximizar las rentas correspondientes al gobernante; dos, dentro del marco del primer objetivo, reducir los costos de transacción para favorecer al máximo los impuestos que corresponden al Estado. Este segundo objetivo producirá la provisión de un conjunto de

influencia sobre el desarrollo de las actividades humanas, en particular, las económicas. Por ello, las características de las instituciones determinarán el mayor o menor desarrollo de las actividades económicas.

Tratándose del desarrollo de los derechos de propiedad -componente básico de las actividades económicas-, las instituciones que rigen su declaración, reconocimiento y estabilidad son las reglas de juego que determinarán la existencia o inexistencia de un sistema de derechos de propiedad eficiente. Los códigos, las leyes, los sistemas y las organizaciones registrales, la burocracia estatal y el comportamiento de los usuarios, relacionados con la propiedad, constituyen las instituciones que generan los costos de transacción para el acceso y la tenencia de la propiedad y de la vivienda. Si dichas instituciones están diseñadas de manera tal que presentan incentivos inadecuados y altos costos de transacción para la declaración, reconocimiento y seguridad de la propiedad, no será posible contar con derechos de propiedad definibles, defendibles y enajenables.

En efecto, en un sistema de derechos de propiedad, los costos de transacción pueden ser entendidos como los costos de la formalidad (los de acceder a la ocupación de un terreno a través de los procedimientos legales que permiten adquirir su propiedad) y los costos de la informalidad (los de acceder a la ocupación de un terreno a través de la invasión), como se explica conforme a lo expuesto por De Soto (1986)- seguidamente.

Los costos de la formalidad representan las condiciones que enfrentan los individuos para que sus derechos de propiedad puedan incorporarse y mantenerse dentro de lo dispuesto por el marco legal formal. Estos costos pueden ser para acceder a un derecho de propiedad formal (por ejemplo: los requisitos y trámites para adjudicarse un lote de terreno estatal), y para mantener dicho derecho de propiedad en la formalidad (por ejemplo: los requisitos y trámites para obtener la aprobación municipal de la habilitación urbana de un terreno).

Los costos de la informalidad representan las condiciones que deben enfrentar los individuos para prescindir de derechos de propiedad adecuados, cuando el marco legal hace muy costoso el acceso formal a ellos y facilita la permanencia en la informalidad. Estos costos son de dos clases: los “costos de ser ilegales” que constituyen las condiciones que deben

bienes y servicios públicos (o semipúblicos), diseñados para rebajar los costos de especificación, de negociación y de hacer respetar los contratos que subyacen al intercambio económico”, p. 39.

enfrentar los ocupantes informales de terrenos para mantener sus ocupaciones fuera de la ley y evitar las sanciones de las autoridades (por ejemplo: pagar “coimas” para no ser desalojados de un terreno invadido); y “los costos de no tener buena ley” que son los mecanismos e instrumentos legales eficientes relacionados con la propiedad, a los que los ocupantes informales no pueden acceder por encontrarse en la informalidad (por ejemplo: la imposibilidad de ofrecer como garantía hipotecaria las viviendas construidas sobre terrenos invadidos en los que se carece de títulos de propiedad).

Cuando los costos de la formalidad son más altos que los de la informalidad, el “precio” del cumplimiento de las normas que permiten contar con un derecho de propiedad es elevado y los incentivos para ello son negativos. En esta situación, el marco institucional plantea a los individuos la alternativa de aceptar -e internalizar- los costos para contar con derechos de propiedad o, en su defecto, los obliga pasar a la informalidad. Los altos costos del cumplimiento de las leyes generan los incentivos para su incumplimiento: el “precio” del incumplimiento o transgresión resulta más bajo que el “precio” del cumplimiento de la sanción (Blair-Kerr 1973; Mosqueira 1995).

Como las normas legales que regían el acceso formal a la propiedad de terrenos para vivienda contenían costos de transacción elevados (procedimientos engorrosos para adjudicarse un terreno, imposibilidad de acceder a un programa de vivienda por su escasa oferta, falta de incentivos para construir viviendas para alquiler por existencia de un régimen controlista), la alternativa por la que tuvieron que optar los demandantes de vivienda fue acudir a la invasión, la división o el uso ilegal de terrenos, a pesar de que ello los obligaría a soportar los costos de la informalidad (entre ellos, vivir en malas condiciones en tanto que la falta de seguridad legal sobre el predio no los animaba a invertir en la consolidación de su vivienda). En este caso, es evidente que el costo de tener una propiedad informal era menor que el costo de acceder a ella mediante los mecanismos formales establecidos por las normas legales.

2.2 El enfoque institucional de las reformas impulsadas por el gobierno

La generalidad de los programas de titulación de tierras, catastro urbano o rural y de reforma de los registros inmobiliarios, con los cuales diversos países han intentado enfrentar la problemática de la propiedad

informal, se han limitado a resolver sus efectos y en algunos casos han pretendido dar solución a alguna de sus causas.

Por ejemplo, algunos programas han asumido que la titulación de la propiedad de la tierra supone exclusivamente la generación previa de un catastro. Por ello han priorizado, conceptual y económicamente, el desarrollo de estrategias y la asignación de recursos para realizar el levantamiento de planos de los lotes urbanos y de las parcelas rurales. Empleando tecnología de punta han elaborado catastros que brindan información muy puntual sobre las características físicas (área, linderos y medidas) de los lotes y parcelas. Sin embargo, el levantamiento catastral no ha sido ni es capaz de identificar al propietario, ni de resolver los problemas y trabas legales que impiden otorgarle o reconocerle su derecho de propiedad, de manera segura y universalmente aceptada. Con el tiempo, la movilidad del mercado, el traspaso y la modificación de los lotes y las parcelas, así como la ausencia de incentivos para mantener actualizada la información del catastro, han ocasionado que dicha información no represente la realidad, se desactualice y pierda su valor inicial.

Otros programas han querido limitar la causa del problema de la informalidad a registros inmobiliarios que representan un alto costo de transacción para los usuarios que, por ello, no pueden inscribir sus propiedades. Desde dicha perspectiva, han priorizado su atención en la capacitación del personal, la adopción de sistemas computarizados en sustitución de los tradicionales sistemas manuales, la mejora de la atención al cliente y la reducción de los costos y tiempos invertidos en la realización de sus trámites. Si bien las características de los trámites, personal y organización registrales constituyen parte del entorno legal e institucional que ha contribuido a la generación de la informalidad, ello no constituye una solución integral al problema. En efecto, sólo será posible registrar (en nuevos y ágiles registros) derechos de propiedad, siempre que éstos hayan sido previamente definidos y reconocidos.

La ausencia de un marco legal e institucional que establezca y reconozca los derechos de propiedad de manera eficiente y con bajos costos de transacción fue, para este tipo de programas, la razón principal por la cual no hubo resultados adecuados. En cambio, en el caso de la experiencia peruana, el gobierno tuvo clara conciencia de que enfrentar la formalización de la propiedad suponía la capacidad y la posibilidad de establecer, a través de reformas institucionales, un marco legal e institucional que contemplaran las soluciones a las causas "institucionales" que habían generado la propiedad informal.

El enfoque institucional del gobierno frente a la problemática de la formalización de la propiedad supuso comprender que la solución se encontraba en diseñar y poner en marcha reformas a las leyes y organizaciones que regían el sistema de derechos de propiedad, así como crear los incentivos que modifiquen los comportamientos tradicionales de la burocracia y los usuarios.

El objetivo de las reformas institucionales emprendidas por el gobierno fue la creación de un marco institucional adecuado, basado en el consenso sobre la importancia de formalizar la propiedad y de reducir los costos de transacción que regían la definición, el reconocimiento y la estabilidad legal de los derechos de propiedad. Por ello, el proceso de reformas institucionales ha implicado el diseño y la puesta en marcha de un sistema institucional (de normas, organizaciones y prácticas) que hace de la propiedad un conjunto de derechos definibles, defendibles y enajenables, en los términos planteados por Anderson y Hill (1988). Las reformas institucionales han involucrado:

- i. La concentración de las funciones y competencias relacionadas con la formalización en una sola entidad, y la creación de un registro cuyos principios fundamentales son la seguridad jurídica y la reducción de los costos de acceso a -y permanencia en- los sistemas de derechos de propiedad que administran. La concentración de funciones facilita la unificación de sistemas y procedimientos, genera economías de escala en los procesos de formalización, concentra adecuadamente los recursos humanos y materiales, permite el planeamiento y la ejecución de campañas masivas de formalización. Todo ello, ha implicado la reforma de las normas formales y ha redundado en hacer definibles los derechos de propiedad y en la reducción de los costos de transacción.
- ii. La creación de procedimientos de investigación y evaluación física y legal de los predios ocupados, cuyo fin es definir e identificar las propiedades; determinar su condición privada o pública; identificar a sus ocupantes; calificar su derecho a recibir un título de propiedad o posibilitar la regularización del título que ostenten. Estos procedimientos significaron el cambio de las normas formales, que han permitido que el Estado haga definibles y defendibles los derechos de propiedad, dotándoles de exclusividad, oponibilidad y legitimidad.
- iii. El establecimiento de bajos costos de transacción en los procedimientos creados, con el fin de garantizar que los agentes económicos puedan acceder a la formalización de la propiedad y a la información registral sobre la propiedad formalizada, incluidas las transacciones realizadas

sobre ella. Además, el diseño de mecanismos que permiten que los usuarios de los sistemas de formalización y de registro retroalimenten a las organizaciones a cargo de dichos procesos, con información que permita identificar y eliminar o reducir costos de transacción que podrían generar informalidad. Estos cambios, basados en reformas de las normas formales, han permitido que los derechos de propiedad sean defendibles y enajenables, en tanto el acceso al registro de la propiedad no constituye un obstáculo institucional y permite proveer al mercado de información, a bajo costo, sobre propietarios y propiedades.

- iv. La eliminación de las diferentes instancias y entidades entre las cuales se distribuían las competencias y acciones relacionadas con la creación de un sistema de derechos de propiedad. Para ello, fue necesario enfrentar los diferentes intereses públicos y privados relacionados con las acciones de formalización de la propiedad que, como consecuencia de la aplicación de las reformas institucionales, perdieron los privilegios y prebendas que habían recibido del Estado y que generaban altos costos de transacción para acceder a la propiedad formal. Estos intereses involucran a la burocracia de las diferentes entidades públicas, los colegios profesionales que recibían “rentas” para verificar o aprobar documentos ejecutados por los profesionales a los cuales dichos colegios dieron la licencia para ejercer su profesión, los notarios públicos, entre otros. Estas acciones han implicado un cambio radical en el comportamiento y la conducta de los diversos intereses creados alrededor de la formalización de la propiedad.
- v. El enfrentamiento de los diversos intereses políticos involucrados en los procesos para la formalización de la propiedad que, al aplicarse las reformas, perdieron la posibilidad de seguir empleando los procesos de formalización como medio de capitalización política. Estos intereses incluyen a diversos sectores de la administración pública tradicionalmente vinculados -o coyunturalmente interesados- en el otorgamiento de títulos de propiedad, la promoción de “programas populares de viviendas”, el reconocimiento de las invasiones -e incluso la promoción de las mismas. Estos intereses han sido enarbolados por funcionarios de todo el escalafón de la administración pública, pasando por Presidentes de la República, alcaldes, regidores, directores de entidades públicas y Congresistas. La unificación de las competencias de la formalización en una sola entidad, a la que se otorgó autonomía funcional, técnica y financiera, permitió la modificación del comportamiento y la conducta de los diversos intereses políticos, tradicionalmente involucrados.

- vi. La creación de mecanismos y estrategias que definan cómo generar consenso en las comunidades de pobladores, alrededor de las nuevas organizaciones y procedimientos formalizadores; cómo establecen sistemas de participación de los beneficiarios, que permitan identificar los problemas que impiden formalizar y emplear en el mercado sus propiedades, así como definir los medios probatorios que muestran qué predios les pertenece; cómo tratar los conflictos que se presentan entre diversas dirigencias de una misma comunidad, las dirigencias y los pobladores; y, cómo obtener respaldo a la formalización cuando intereses políticos o económicos entranpan las acciones de formalización. Para esto, ha sido necesario reformar códigos de conducta tradicionalmente aceptados por la población como, por ejemplo, reemplazar la interlocución exclusiva con los dirigentes por una interlocución con las propias asambleas de pobladores, cuando intereses particulares de las dirigencias eran contrarios al interés de los pobladores por la formalización.
- vii. El establecimiento de sistemas administrativos especializados de resolución de conflictos y sistemas alternativos de administración de justicia como el arbitraje, la conciliación y la mediación, a los cuáles puedan acudir quienes tengan conflictos respecto de la formalización de sus propiedades. De esta manera, se elimina el incentivo negativo que siempre ha representado la subsistencia de procedimientos judiciales largos, costosos y no especializados. En estos tortuosos procedimientos judiciales se ampararon durante muchos años diversos intereses para evitar la titulación de la propiedad e incluso para especular sobre potenciales derechos sobre las tierras invadidas. Estas reformas también significaron hacer defendibles los derechos de propiedad en tanto han producido una reducción de los costos de transacción para la tutela de dichos derechos.

3. Las reformas institucionales

3.1 Las reformas preliminares

Investigaciones desarrolladas principalmente por el Instituto Libertad y Democracia (ILD) han mostrado la relevancia económica de las denominadas “propiedades informales”, así como la complejidad de los procedimientos que debían seguir los “propietarios informales” para obtener un título de propiedad.

Un conjunto de reformas preliminares fueron aprobadas con el fin de crear el Registro Predial de Pueblos Jóvenes y Urbanizaciones Populares (actualmente Registro Predial Urbano), establecer nuevos sistemas de registro de predios dirigidos a facilitar la formalización de la propiedad, crear un sistema de garantía hipotecaria basada en la posesión y no la propiedad (la Hipoteca Popular), y un sistema de seguro al crédito⁹.

En tanto el gobierno consideró fundamental el desarrollo de sistemas para formalizar la propiedad informal, impulsó la puesta en práctica de dichas reformas preliminares. Entre 1990 y 1993, promovió la ejecución de programas pilotos destinados a poner en funcionamiento el Registro Predial. Con el apoyo financiero del Banco Mundial se ejecutó un proyecto piloto que permitió incorporar al Registro Predial la inscripción de 110,000 predios de asentamientos humanos, que reflejaban sus características y ubicación relativa. Sin embargo, sólo se pudo identificar e inscribir a 17,000 propietarios individuales de los 110,000 predios registrados.

Esta diferencia entre el número de predios registrados y la identificación e inscripción de sus propietarios, así como otros problemas posteriormente identificados, se debieron a que el conjunto de reformas consideró premisas que sólo comprendían parte de la problemática de la informalidad en la propiedad y que, en consecuencia, no generaron todas las alternativas de solución necesarias o generaron otras que no tuvieron el impacto pretendido. Estas premisas, que representaron diagnósticos y soluciones parciales, fueron principalmente las siguientes:

- *Que el procedimiento de saneamiento físico-legal establecido por las leyes y reglamentos vigentes en ese entonces, si bien representaba altos costos de transacción, permitía generar derechos de propiedad definibles, defendibles y enajenables.* Como lo comprobaría posteriormente la experiencia desarrollada por COFOPRI, que llevó a crear nuevos procedimientos de saneamiento, el procedimiento tradicional de saneamiento físico-legal no contemplaba los mecanismos específicos que permitieran identificar la ubicación física real de los predios, su eventual superposición con otros predios debido a la existencia de derechos de terceros o a errores materiales en la descripción de los predios, ni la preexistencia de derechos sobre los predios ocupados. Tampoco se consideró la necesidad de que todas las etapas del procedimiento de formalización de la propiedad fueran impulsadas y dirigi-

9. Entre las principales normas se incluyen los Decretos Legislativos N° 495 y 496.

das por una sola entidad, con el fin de romper las trabas burocráticas generadas por la intervención de alrededor de 14 entidades públicas y privadas en los procedimientos entonces vigentes.

- *Que los principales supuestos de ocupación informal se encontraban representados por invasiones de terrenos estatales o por supuestos de irregularidad en la transferencia de terrenos privados.* No se tuvo en consideración que la informalidad en la propiedad comprenderá situaciones mucho más complejas como invasiones a terrenos privados. Tampoco, se diseñaron alternativas para la formalización de las ocupaciones de terrenos considerados “arqueológicos”, que permitieran conciliar la protección del patrimonio arqueológico con la necesidad de reconocer y formalizar derechos de propiedad. Asimismo, no se consideró, la gran cantidad de ocupaciones sobre terrenos considerados físicamente “riesgosos”, para los que no se previeron soluciones que permitieran reconocer y legalizar las inversiones realizadas por sus ocupantes. No fueron tampoco considerados mecanismos que permitieran agilizar los procedimientos municipales para facilitar la tramitación de los procedimientos de habilitación urbana, que constituirían la traba principal para la formalización de la propiedad de las urbanizaciones.
- *Que en tanto no se modificaran los procedimientos municipales ni se consideraran todos los supuestos de informalidad, la formalización sería posible con la sola modificación del sistema registral.* Para ello, se creó el “Registro Predial” como un registro simplificado, capaz de reconocer como válidas las pruebas empleadas por los informales para probar su ocupación. Así, el sistema registral permitía inscribir la simple posesión u ocupación física de los predios, asumiendo que una vez cumplidos los trámites municipales los poseedores podrían convertir su derecho de posesión inscrito en derecho de propiedad. Esta presunción también dejó de lado el hecho de que los procedimientos municipales no contemplaban mecanismos idóneos para definir adecuadamente los derechos de propiedad.
- *Que la posesión inscrita permitiría a sus titulares acceder al crédito, ofreciendo como garantía la denominada “hipoteca posesoria” que, al igual que la hipoteca sobre la propiedad, permitiría garantizar créditos mediante la inscripción de una hipoteca sobre la posesión inscrita en el registro.* De no honrarse la deuda, el acreedor podría ejecutar la “hipoteca posesoria”, mediante la venta del predio en remate público, adjudicándose la posesión al postor que ofreciera la mayor suma, que serviría para cancelar el crédito al acreedor. En esta materia también se

soslayó la seguridad que dichas transacciones ofrecían a los potenciales agentes crediticios. La Banca no aceptó esta nueva modalidad de garantía hipotecaria, en tanto consideró que la simple posesión inscrita no garantizaba su transferibilidad, es decir, no ofrecía la certeza de que la posesión podía ser transferida en favor del postor adquirente.

De otro lado, la experiencia desarrollada permitió obtener algunas otras conclusiones que, más adelante, serían fundamentales para el diseño y puesta en marcha de las reformas que permitirían desarrollar un eficiente programa de formalización de la propiedad. Entre estas conclusiones cabe resaltar:

- La necesidad de contar con un nivel de prioridad política que impulse una formalización de alcance nacional con el apoyo de las más altas autoridades.
- La existencia de una dispersión de competencias vinculadas a la formalización (saneamiento físico-legal), que se constituían en cuellos de botella, que no fueron resueltos con las reformas preliminares y que requerirían una solución. Esta situación creó limitaciones por la confusa frontera de responsabilidades y jerarquías repartidas.
- La necesidad de un marco institucional de integración, cooperación y coordinación interinstitucional estrecha y permanente entre las entidades con competencias relacionadas con el saneamiento físico-legal y el registro.
- La necesidad de un marco institucional de planeamiento del proceso de formalización, con establecimiento de objetivos y metas propias.
- La inexistencia de mecanismos alternativos de solución de conflictos, que serían fundamentales para una reforma eficiente.
- La inexistencia de mecanismos administrativos adecuados de regularización de la propiedad, que permitieran evitar la necesidad de seguir complejos y costosos procedimientos judiciales.
- La inexistencia de marcos legales que contemplaron incentivos para formalizar y mantener formalizada la propiedad, fundamentales para dar sostenibilidad a la propiedad que se formalizará.

3.2 Las reformas institucionales de la propiedad

Con la experiencia acumulada por el Registro Predial y el Proyecto Piloto, en diciembre de 1985, se aprobó la Ley N° 26557, con las características de Ley Orgánica, con el fin de trasladar las competencias relacio-

nadas con la formalización de la propiedad –en ese entonces a cargo de los municipios- a una única entidad que, conforme a las facultades otorgadas por el Congreso, debía ser creada por el Poder Ejecutivo. De esta manera, el gobierno del Perú tomó la decisión de colocar como uno de los temas más importantes de su agenda, a la formalización de la propiedad.

En marzo de 1996, se promulgó el Decreto Legislativo N° 803, que creó la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), y contempló un marco institucional mucho más completo para el desarrollo de un programa de formalización de la propiedad en el ámbito nacional.

La creación de COFOPRI tuvo como Visión colocar la formalización de la propiedad como un elemento fundamental de los programas económico y de lucha contra la pobreza trazados por el gobierno. Por ello, la Visión resalta que el Programa de Formalización de la Propiedad busca la integración social y económica de los pobladores de escasos recursos económicos, reconociendo el ahorro y la inversión realizados en los predios que ocupan, y revalorizando sus propiedades a través de la titulación de sus predios. Así, mediante la formalización, se busca convertir en activos líquidos la propiedad predial de los sectores informales de menores recursos, para integrarlos en el mercado inmobiliario y que sean objeto de transacciones.

Las leyes de creación de COFOPRI establecieron su Misión de *desarrollar las reformas para la generación de un marco institucional y legal basado en derechos de propiedad seguros, para promover la inversión privada y pública en terrenos y viviendas, incluyendo la prestación de servicios públicos*. Las reformas institucionales que desarrolló COFOPRI para poder formalizar la propiedad informal se basaron en los siguientes principios:

- Garantizar la definición, reconocimiento y estabilidad de derechos de propiedad sobre la tierra urbana, para que sean registrados con exactitud, gocen de legitimidad y seguridad legal, sean aceptados por el mercado y, por ello, sean exigibles y transables.
- Reconocer y realzar el valor de la inversión realizada por los propietarios privados del sector informal.
- Desarrollar e implementar, empleando la participación de los beneficiarios, procedimientos legales que incorporen los mecanismos y principios empleados en el sector informal para:
 - La definición, defensa y transferencia de las “propiedades informales”.
 - La prueba de la posesión y titularidad de las “propiedades informales”.
 - La resolución de conflictos.

- Emplear procedimientos administrativos simplificados que permitan la formalización integral y proactiva de la propiedad, haciendo economías de escala.
- Desarrollar e implementar mecanismos y procedimientos que permitan a los propietarios y poseedores de la tierra, resolver sus conflictos a través de la mediación, la conciliación y el arbitraje.
- Emplear tecnología de informática sencilla, sólida, mejorable y del más alto nivel.
- Asegurar que la tierra urbana formalizada se adecue a los requisitos de habitabilidad y al marco legal para la habilitación de tierras vigente en el Perú.
- Crear los incentivos para mantener las transacciones de tierras de las propiedades formalizadas dentro el sistema formal.
- Promover el establecimiento de un sistema de administración de tierras que sea eficaz y eficiente, y que comprenda:
 - Un sistema de información de tierras que abarque toda la tierra de propiedad del Estado y sus usos posibles.
 - El desarrollo e implementación de políticas que permitan el acceso legal a la tierra de propiedad del Estado.
 - El desarrollo de políticas para la generación de habilitaciones urbanas sobre propiedad del Estado como alternativa a las invasiones.

Partiendo de las premisas descritas, que permitieron unificar en COFO-PRI las funciones y acciones relacionadas con la formalización de la propiedad, esta entidad inició el desarrollo de un conjunto de reformas institucionales. La más importante de las reformas fue el diseño de un nuevo Sistema de Formalización de la Propiedad, que sustituyó los sistemas de saneamiento físico-legal anteriores, por nuevos sistemas de ágil y rápida aplicación.

3.3 El sistema de formalización de la propiedad

Fue diseñado por COFOPRI, sobre la base de los complejos y onerosos procedimientos de saneamiento físico-legal preexistentes, con el fin de contar con un mecanismo que permitiera establecer derechos de propiedad definibles, defendibles y enajenables. Para ello, se diseñaron dos procesos, un sistema de procesamiento de información y un sistema de planimetría.

(a) Proceso I

Tiene como propósito el saneamiento o “limpieza” técnica y legal del derecho de propiedad del terreno ocupado, con el fin de determinar si es propiedad estatal o privada y si su uso es conforme con la legislación respectiva, al no tratarse de terrenos inaptos para vivienda por razones de seguridad, higiene, arqueología, de desarrollo urbano o de defensa. Culmina con la aprobación del Plano Perimétrico y del Plano de Trazado y Lotización, que se inscriben a nombre del Estado (si se trata de terrenos estatales) o de los propietarios-ocupantes (si se trata de terrenos adquiridos por sus ocupantes) en el Registro Predial Urbano. Para ello, se realiza un diagnóstico técnico-legal (ver Cuadro No. 1).

En primer lugar, el Plano Perimétrico se levanta en el campo con referencia a coordenadas geográficas para determinar la ubicación exacta del terreno. Una vez ubicado, se investiga la información legal que pudiera existir sobre las áreas ocupadas para determinar si hay derechos o limitaciones sobre el terreno.

La investigación destinada a identificar derechos sobre los terrenos se realiza en el Registro de la Propiedad del Inmueble, Registro Predial Urbano, Registro Público de Minería, Superintendencia de Bienes Nacionales, Programa Especial de Titulación de Tierras, Programas de Vivienda del Estado, Municipalidades y Poder Judicial. La investigación para determinar limitaciones al uso de los terrenos se lleva a cabo en el Instituto de Defensa Civil (para verificar si el predio ocupa una zona riesgosa); en el Instituto Nacional de Cultura (para verificar si el predio ocupa zonas arqueológicas); y, en Municipios y Ministerios (para verificar si se afectan planes de desarrollo urbano o áreas de defensa). Asimismo, en el caso de terrenos del Estado invadidos, se determina si la ocupación es previa a noviembre de 1993, en caso contrario, no se puede formalizar la propiedad por mandato del Decreto Legislativo N° 803.

La información recopilada permite a COFOPRI definir si el predio ocupado es una propiedad estatal o privada y si puede continuar siendo usado para vivienda. Le permite, además, resolver problemas de superposición de derechos, rectificar planos que hubieran aprobado otras entidades, tomar las acciones necesarias para adquirir el terreno si éste corresponde a alguna entidad del Estado, regularizar el derecho de propiedad de los poseedores de los lotes y, finalmente, inscribir la titularidad del terreno a nombre de COFOPRI (si es estatal) o de los ocupantes-propietarios (si ellos adquirieron la propiedad). En caso de que el terreno ocupado no pertenezca al Estado o a sus ocupantes, sino a un tercero, COFOPRI promueve un acuerdo entre propietario y ocupantes.

En segundo lugar, COFOPRI elabora el Plano de Trazado y Lotización que contiene cada uno de los lotes que se encuentran dentro del perímetro del asentamiento humano, definiendo sus límites a partir de las propias evidencias que da la posesión, como son las paredes, cercos u otros que delimitan el lote. De existir un plano de trazado y lotización ya elaborado, COFOPRI verifica su coincidencia con la posesión real de cada ocupante de los lotes.

Seguidamente, COFOPRI remite al Registro Predial Urbano los planos elaborados para su calificación e inscripción, luego de la cual el Registro asigna un código de predio único a cada lote.

(b) Proceso II

Tiene por finalidad identificar y calificar a los poseedores de los lotes que conforman el predio. Se define si cumplen los requisitos legales para que COFOPRI, en representación del Estado, les reconozca el derecho a recibir la propiedad del lote ocupado tratándose de asentamientos humanos. En el caso de que el terreno sea de propiedad de los ocupantes, permite regularizar sus contratos de adquisición de los terrenos (Ver Cuadro No. 2).

COFOPRI lleva a cabo acciones de difusión, que incluyen la realización de asambleas de pobladores, donde se les proporciona información acerca de las operaciones de COFOPRI, del proceso de formalización, y de la naturaleza y tipos de pruebas de posesión que deben presentar.

Durante el empadronamiento de asentamientos humanos, se visita cada una de las viviendas para verificar qué pobladores tienen una ocupación real de los lotes y se recogen pruebas que acrediten una posesión continua, pacífica, pública y una vivencia permanente en el lote. Entre las pruebas, se incluyen las empleadas por la propia comunidad para determinar el derecho de sus pobladores, los recibos de pago de servicios públicos, las constancias de posesión, los contratos de crédito para mejoramiento de vivienda, los padrones de pobladores, las partidas de nacimiento de los hijos en las que se declara el lote empadronado como domicilio, etc. Tratándose de ocupantes que contarán con documentos de adquisición de sus lotes, COFOPRI recolecta los contratos de adquisición para regularizarlos, y adecuarlos al Plano de Trazado y Lotización.

En el caso de asentamientos humanos, las pruebas de posesión son evaluadas por un equipo legal que realiza una calificación respecto a si la documentación constituye evidencia suficiente de la posesión necesaria para otorgar la titulación individual. Durante esta calificación se verifica si el solicitante del título no cuenta con otra propiedad. De ser el caso, COFOPRI recaba los documentos o "títulos" que hubieran recibido los pobladores de otras entidades públicas. Luego de corregir los errores en áreas, linderos y otros, COFOPRI presenta dichos títulos al Registro Predial Urbano para su inscripción o rectificación. En el caso de ocupantes que cuentan con contratos de adquisición de su lote, el equipo legal evalúa la validez y eficacia de dichos contratos para realizar las acciones de saneamiento legal necesarias para su inscripción registral.

Si los pobladores ocupan un terreno de propiedad privada, COFOPRI comunica y explica dicha situación y promueve la conciliación entre propietarios y pobladores.

(c) Sistema de procesamiento de la información

COFOPRI cuenta con sistemas mecanizados que permiten organizar las operaciones a través de dos sistemas: El Sistema de Formalización del Predio (que cubre el Proceso I) y el Sistema de Formalización de la Propiedad Individual (que cubre el Proceso II).

Para poder cumplir con los objetivos de COFOPRI y poder dar una solución acorde con la tecnología y las necesidades de los usuarios, los equipos de cómputo (servidores y microcomputadoras) permiten almacenar la información sobre propiedades en bases de datos, con lo cual se logra una interconexión en el nivel nacional a través de las redes de comunicación. Esta tecnología permite, asimismo, tener una comunicación permanente con el Registro Predial Urbano, con lo que se consigue una integración en el nivel de base de datos a través de interfaces, agilizando el proceso de formalización.

Fundamentalmente, el Sistema de Formalización del Predio incorpora a una base de información las características físicas y legales de los terrenos ocupados, las acciones que se deben realizar para su saneamiento y posterior inscripción en el Registro Predial Urbano, y el avance de las mismas.

El Sistema de Formalización de la Propiedad individual cuenta con información sobre cada lote de los terrenos que culminaron el Proceso I, permite generar la documentación con la identificación específica de cada

lote necesaria para los empadronamientos, e incorporar a la base de datos la información procesada por los calificadores de las pruebas de posesión. Asimismo, permite generar una base de información sobre cada lote formalizado por COFOPRI, que muestra su estado legal y físico.

(d) El sistema planimétrico

La base gráfica: Para la identificación de la ubicación física de los terrenos se toman como base los planos oficiales desarrollados por el Instituto Geográfico Nacional¹⁰. Los planos mencionados son restituidos, lo que permite obtener información gráfica urbana en el nivel de manzanas. Con esta información se construyen las bases gráficas.

Los planos mencionados contienen información de vuelos aerofotográficos que se han llevado a cabo entre 1997 y 1998 en los principales valles del país. Como se sabe, las ciudades que concentran la población migrante coincide con estos valles, por lo que COFOPRI ha podido acceder a información de muy reciente elaboración, aprovechando la inversión realizada por otros proyectos del Gobierno, y optimizar así el uso de los recursos. Las aerofotografías y planos mencionados son objeto de procedimiento de restitución fotogramétrica y de actividades de control terrestre para adecuar dicha información a las necesidades del trabajo en zonas urbanas. El control terrestre permite identificar la real dimensión de cada lote que, a su vez, permitirá corregir planos y títulos en caso de que se hubieran otorgado. La corrección de la información física de planos y títulos es fundamental, pues permite que la realidad física se refleje en la documentación legal y que ésta pueda emplearse en las transacciones, sin generar problemas de inexactitud o incoherencia de la información.

10. Dichos planos han sido elaborados por métodos fotogramétricos, apoyados en puntos de control terrestre suplementarios que se encuentran enlazados a los puntos de control de primer orden de la Red Geodésica Nacional. La Red Geodésica Nacional se apoya en el "Datum Provisional Sudamericano" de 1956, establecido por el Servicio Geodésico Nacional (IAGS) en los trabajos realizados en la triangulación desde México hasta la parte austral de Chile, pasando por toda la costa occidental de América del Sur. Este arco de triangulación levantado es el más largo de Norte a Sur con una amplitud de 100°. El origen de esta datum es la estación LACANOA en Venezuela y emplea elipsoide Internacional, cuyo diámetro mayor es de 6,378.388 metros. y un achatamiento de 1/297.

Sobre las bases gráficas digitalizadas, construidas por COFOPRI, se incorporan los derechos que pudieran haberse identificado en los estudios realizados en las distintas instituciones públicas durante el Proceso I. Los derechos mencionados se incorporan colocando dentro de la base los planos de Zonas Arqueológicas (INC), de Zonas de Riesgo (INDECI), Catastro Minero (RPM), Catastro Rural (PETT), de Desarrollo Urbano (Municipalidades), del Catastro Urbano (ICIL en Lima), de los Registros de la Propiedad Inmueble (SUNARP), de la Superintendencia de Bienes Nacionales (SBN), entre otros.

Posteriormente, se incorporan a las bases gráficas digitalizadas los planos perimétricos de los predios ocupados, con el fin de determinar si el terreno se encuentra en áreas que soportan derechos de terceros. Finalmente, se genera la base de datos, que contiene la información física sobre cada lote, con la finalidad de facilitar el proceso de formalización y de inscripción en el Registro Predial (ver Figura No. 1 que muestra cómo un asentamiento humano se superpone sobre derechos de terceros).

Las características de los planos: Los Planos Perimétricos y los de Trazado y Lotización son elaborados por COFOPRI o por empresas especializadas, contratadas mediante concursos. Los planos se elaboran siguiendo criterios técnicos definidos previamente por COFOPRI. En caso que otras instituciones públicas hubiesen aprobado los planos de los terrenos ocupados, o en caso que los pobladores los hubieran elaborado, COFOPRI los evaluaría para verificar la calidad de la información topográfica y, eventualmente, corregir sus defectos.

Las características de los planos perimétricos deben ser las siguientes:

- Que las medidas indicadas en el plano sean concordantes con las medidas reales.
- Que la suma de los ángulos interiores de la poligonal perimétrica cumpla con la condición de $2R(N-2)$.
- Que el plano contenga una orientación con respecto al norte magnético o geográfico, una escala gráfica o numérica, y un plano de ubicación bien detallado.
- Que la superficie del terreno no tenga una discrepancia de área mayor del 1%.
- Que tenga coordenadas absolutas.
- Que no exista superposición con otras propiedades.

Las características de los planos de trazado y lotización deben ser las siguientes:

- Que algunas de las cabezas de manzanas estén referidas a vértices de la poligonal perimétrica.
- Que todos los lotes estén debidamente numerados y acotados en todos sus lados.
- Que presenten los cuadros de áreas por manzanas y de datos técnicos.
- Que contengan secciones de vías.

3.4 Reformas institucionales complementarias

Ley de Rectificación de Planos N° 26785

Autoriza a COFOPRI a rectificar el área, perímetro y linderos de los predios contenidos en los planos aprobados por entidades que hayan realizado saneamiento físico-legal o habilitaciones urbanas con anterioridad. Esta ley ha permitido corregir planos y títulos, cuya información no

coincide con la realidad o con sus antecedentes registrales. Por lo tanto, no podían ser objeto de titulación o registro o, en el caso de estar titulados o registrados, no tenían validez para el mercado.

Ley de Titulación de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa. Cuarta Disposición Complementaria y Final que modifica el inciso b) del artículo 2° de la Ley N° 24657

Mediante este dispositivo, COFOPRI puede formalizar a los asentamientos humanos y centros poblados que ocupan tierras equivocadamente consideradas comunales, siempre y cuando las comunidades no hubieran interpuesto acciones de reivindicación que acrediten su propiedad.

Decreto Supremo N° 017-98-PCM sobre formalización de asentamientos humanos que ocupan zonas arqueológicas

La norma prevé un mecanismo rápido y desregulado que permite evaluar si los asentamientos humanos ocupan realmente terrenos con valor histórico. Se simplificó así un trámite que generaba costos altos e implicaba mucho tiempo para los pobladores.

Ley N° 26878: Ley General de Habilitaciones Urbanas (artículos 7°, 8° y 9°)

Complementa los procedimientos administrativos de declaración de propiedad mediante la regularización del trato sucesivo y la “prescripción adquisitiva de dominio”, permitiendo que COFOPRI formalice la propiedad en favor de personas que acrediten una posesión continua, pacífica y pública por un período determinado de tiempo.

Decreto Supremo N° 019-98-PCM sobre formalización de mercados y lotes comerciales

Esta norma ha creado un sistema eficiente para la compraventa de lotes comerciales ubicados dentro de asentamientos humanos. La Ley N° 26569 estableció un derecho de preferencia para la compra de los mercados, en favor de los poseedores de los lotes respectivos. Con el fin de dar cumplimiento a dicha norma, se establece un procedimiento simplificado para la venta y la preferencia en favor de los ocupantes de mercados públicos y lotes comerciales.

3.5 Análisis de las reformas institucionales

El Decreto Legislativo N° 803, el Sistema de Formalización de la Propiedad y las reformas institucionales complementarias introdujeron cambios fundamentales en los procedimientos tradicionales de titulación de la propiedad, conforme se describe seguidamente.

La problemática: sistemas ineficientes a nivel institucional, legal y de organización

Los procedimientos municipales carecían de mecanismos para sanear la propiedad y generar títulos de propiedad registrables e incuestionables, que ofrezcan seguridad jurídica. Es por ello que los municipios llegaron a entregar títulos en asentamientos humanos ubicados sobre propiedad privada (ver Cuadro No. 3 que muestra que sólo en Lima COFOPRI identificó 321 asentamientos humanos sobre propiedad privada. En muchos de ellos se otorgaron títulos sin sanear previamente la propiedad) o en zonas arqueológicas (ver Cuadro No. 4 que muestra 21 casos identificados por COFOPRI cuyos planos fueron aprobados por los municipios sin sanear previamente la condición arqueológica).

Cuadro No. 3

ASENTAMIENTOS HUMANOS UBICADOS SOBRE PROPIEDAD PRIVADA

(Al mes de abril de 1999)

Asentamiento Humano	AA. HH.	Estado		
		No. de Lotes En Expropiación	No. de Lotes En Prescripción	No. de Lotes En Negociación
Cono Este				
Ate Vitarte	35	1433	1247	2770
Cieneguilla	6	0	178	1301
Chaclacayo	3	75	681	0
El Agustino	38	3308	3388	1329
La Molina	1	0	330	0
La Victoria	2	22	0	14
Lurigancho	2	0	0	167
Rímac	10	183	266	0
San Juan de Lurigancho	25	51	7127	1473
Santa Anita	11	2245	229	130
Total Cono Este	133	7317	13446	7184

(continúa)

(continuación)

Asentamiento Humano	AA. HH.	Estado		
		No. de Lotes En Expropiación	No. de Lotes En Prescripción	No. de Lotes En Negociación
Cono Sur				
Chorrillos	15	0	2018	2429
Lurín	5	239	0	504
Pachacamac	3	0	0	264
Pucusana	5	0	169	1077
Punta Negra	2	0	0	1583
San Borja	7	71	0	331
San Juan de Miraflores	16	116	5800	1428
Santiago de Surco	15	40	2116	2057
Surquillo	2	39	0	936
Villa El Salvador	1	0	0	3095
Villa María del Triunfo	5	0	2752	1104
Total Cono Sur	76	505	12855	14808
Cono Norte				
Breña	1	0	0	36
Carabaylo	12	0	287	967
Carmen de la Legua	1	0	0	1525
Cercado de Lima	11	3087	0	31
Comas	3	518	0	227
Independencia	2	38	0	255
Los Olivos	23	12344	184	1690
Pueblo Libre	4	60	0	0
Puente Piedra	31	236	1679	1330
San Martín de Porres	20	881	107	1593
San Miguel	2	0	32	166
Ventanilla	2	0	0	680
Total Cono Norte	112	17164	2289	8500
TOTAL GENERAL	321	24986	28590	30492

Fuente: Gerencia de declaración y regularización de la propiedad.

La reforma institucional: planeamiento y reingeniería

Visión de la propiedad: La formalización de la propiedad es el proceso para definir, crear y reconocer derechos de propiedad privada, seguros, claros y exigibles.

Limpieza de la propiedad: El “proceso de formalización” de CO-FOPRI investiga todo antecedente de los predios ocupados por asentamientos humanos, “limpia” la propiedad y la registra en favor del Estado, siempre que no existan derechos privados previos. Tratándose de derechos privados, los sanea para hacer posible su inscripción registral.

Respeto a la propiedad privada: Sólo se inicia la titulación individual si los informes técnicos y legales determinan que la propiedad ocupada es estatal y el Registro Público la inscribe como tal. No se reconocen ni titulan invasiones producidas con posterioridad a octubre de 1993. Tampoco se titula cuando la ocupación es sobre terreno riesgoso o arqueológico. Si se trata de derechos privados, coordina con los propietarios el saneamiento de sus derechos.

La problemática: sobrerregulación y burocratización

Los mecanismos empleados por las municipalidades significaban la intervención de hasta 14 organismos públicos y privados, para culminar trámites que tomaban entre 3 y 20 años (ver Cuadros No. 5, 6, 7 y 8 que muestran el flujograma básico de los procedimientos tradicionales).

La reforma institucional: reingeniería de procesos para hacerlos proactivos, simplificados y masivos

Procesos masivos: Se acumulan áreas que contienen a varios asentamientos humanos y se estudia todo antecedente de la propiedad en el Registro de la Propiedad del Inmueble, Registro de Minería, Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Superintendencia de Bienes Nacionales y Poder Judicial, entre otros.

Reingeniería de procesos: Se crearon nuevos procesos para “limpiar” o sanear la propiedad, con pasos, recursos y tiempos eficientes y adecuados. Se han creado sistemas informáticos y bases de datos que permiten estudiar, evaluar y desarrollar información masiva en cada campaña de formalización.

Masificación de procesos: Se analizan las condiciones físicas de los terrenos por áreas que involucran un conjunto de ocupaciones. INDECI y el INC informan sobre terrenos riesgosos o arqueológicos por áreas geográficas.

Procesos proactivos: COFOPRI decide e impulsa el desarrollo del proceso de formalización en todas sus etapas y acciones, COFOPRI va al cliente y no espera que éste llegue a él.

La problemática: conflictos sociales

Anteriormente se generaban muchos conflictos que derivaban en procedimientos administrativos y judiciales, debido a la mala asignación de títulos, a la falta de saneamiento de la propiedad que impedía que los títulos pudieran registrarse y emplearse, a la doble titulación, así como a la titulación sobre propiedad privada.

Además, era común que las autoridades coordinaran sus acciones con las dirigencias, sin participación de la población, lo que producía desconocimiento de los vecinos sobre las decisiones adoptadas, intervención de terceros y hasta tráfico ilegal de lotes.

La reforma institucional: participación ciudadana

- Se difunde entre la población las ventajas de la propiedad registrada.
- Se explica la metodología de formalización de la propiedad.
- Se motiva su participación para que proporcionen información sobre la propiedad.
- La población se organiza para recibir las acciones de empadronamiento.
- La población organiza sus pruebas de posesión.
- Empadronamientos realizados casa por casa, donde se verifica quienes son los reales beneficiarios del título de propiedad.
- La población decide en asamblea sobre conflictos que se planteen entre sus integrantes (problemas de dirigencias, de poseedores de lote, de condiciones de ocupación).
- Sistema Arbitral de la Propiedad, que elimina el incentivo que representaba acudir al Poder Judicial para obstaculizar o impedir la titulación.
- Sistema de mediación y conciliación entre invasores y propietarios privados.

La problemática: altos costos de transacción para cumplir trámites municipales

Los procedimientos carecían de metodologías para la elaboración de planos, lo que obligaba a constantes correcciones y constataciones a cargo de funcionarios y colegios profesionales. Asimismo, se obligaba a la presentación de documentos legalizados, que podían ser obtenidos en los propios municipios o en otras instituciones públicas. Esta situación generaba la aparición de tramitadores, corrupción, coimas y malos dirigentes.

La reforma institucional: estandarización, simplificación y control social

“Tercerización” de actividades: Conforme a estándares técnicos y de supervisión definidos por COFOPRI, el sector privado ejecuta actividades técnicas de elaboración de planos.

Simplificación administrativa: Se exige sólo la presentación de documentos útiles para la formalización, que obran en poder del poblador.

Todo documento en posesión de alguna entidad pública es obtenido directamente por COFOPRI. Uso de formularios y fedatarios de COFOPRI que dan fe de los documentos.

Control social: Se constata la posesión efectiva de los lotes con empadronamientos directos en las viviendas, verificando *in situ* la documentación que acredita la posesión constante, permanente y pacífica de la vivienda. Se prepublican los listados de potenciales adjudicatarios, lo que permite a la comunidad controlar que se adjudique a quien le corresponde.

4. Los resultados y el impacto de las reformas institucionales

4.1 Formalización de asentamientos humanos

4.1.1 Resultados generales

Desde agosto de 1996 a abril de 1999, COFOPRI ha formalizado 431,636 lotes de asentamientos humanos en Lima, Nazca, Ica, Arequipa, Moquegua, Chimbote y Lambayeque. Ello implica que dichos lotes han sido saneados e inscritos en favor del Estado o, tratándose de urbanizaciones populares, en favor de las respectivas personas jurídicas propietarias del terreno. Estos lotes han sido objeto del Proceso I antes descrito y se encuentran inscritos en el Registro Predial Urbano.

De los 431,636 lotes, 343,889 familias poseedoras han pasado por el Proceso II, y han obtenido sus títulos de propiedad o la regularización de los mismos. De esta manera, las acciones de COFOPRI han beneficiado a más de 2,063,334 de pobladores de asentamientos humanos y urbanizaciones populares. La Figura No. 2 y el Cuadro No. 9 muestran estos resultados.

Del total de lotes con títulos formalizados, 336,298 corresponden a propietarios de viviendas en asentamientos humanos; 4,304, a propietarios de viviendas en asociaciones y cooperativas de vivienda (ver Cuadro No. 10); 3,246, a organizaciones de base y entidades titulares de lotes comunales y de equipamiento urbano (ver Cuadro No. 11); y 41, a asociaciones de comerciantes propietarios de igual número de mercados que representan 3,730 comerciantes individuales (ver Cuadro No. 12). Los 87,747 lotes que, habiendo pasado por el Proceso I, aún no cuentan con un título inscrito, concentran a predios que están en trámite en el Proceso II; o, a lotes comerciales pendientes de venta o a lotes de equipamiento urbano pendientes de adjudicarse en uso; o a lotes que representan contingencias.

Cuadro No. 9**PROPIEDADES Y PROPIETARIOS FORMALIZADOS**

(Agosto 96 – Abril 99)

Distrito	Total 96		Total 97		Total 98		Total 99		Total	
	Lotes	Títulos	Lotes	Títulos	Lotes	Títulos	Lotes	Títulos	Lotes	Títulos
Ancón	3,900	2,075	913	1,711	83	653	3	32	4,899	4,471
Carabaylo			7,055	4,467	964	1,946	23	123	8,019	6,536
Camen de la Legua			1,138	598	1,678	1,405	8	169	2,822	2,172
Comas	782	496	23,166	14,171	1,235	5,139	41	714	25,215	20,520
Independencia			7,787	5,908	2,290	2,685	82	177	10,155	8,770
Los Olivos			2,144	1,415	887	1,093	4	46	3,034	2,554
Puente Piedra			7,108	4,811	441	1,770	335	162	7,884	6,640
Puente Piedra-Ventanilla	0	0	0	0	312	275	0	11	312	286
San Martín de Porres	3,602	3,104	1,607	791	17,698	10,895	683	478	22,973	15,268
San Miguel Ventanilla	11,317	8,050	4,385	2,998	5,385	5,025	3	249	21,090	16,322
Subtotal	19,601	13,725	55,303	36,870	31,131	31,003	1,182	2,172	107,217	83,770
Cono Norte										
Chorrillos	488	56	1,786	1,506	3,456	2,434	1,092	1,149	6,822	5,145
Lurín			1,365	922	1,409	1,158	13	84	2,787	2,164
San Juan de Miraflores	8,632	6,483	14,149	10,176	2,844	5,612	534	633	25,879	22,904
Santiago de Surco			3,112	1,708	672	1,153	7	41	3,791	2,902
Villa El Salvador			30,993	25,009	22,292	17,940	2,663	2,393	55,937	45,342
Villa María del Trunfo			26,450	16,723	11,968	13,961	97	765	38,501	31,449
Subtotal	9,120	6,539	77,855	56,044	42,641	42,258	4,406	5,065	134,022	109,906
Cono Sur										
Ate-Vitarte	6,167	3,062	10,743	10,128	3,859	4,110	99	487	20,868	17,787
Breña					202	179	0	8	202	187
Chaclacayo			2,603	1,910	155	360	4	96	2,762	2,366
El Agustina			5,931	4,070	1,687	1,645	3	223	7,621	5,938
La Victoria			1,195	679	453	596	0	109	1,648	1,384
Lima – Cercado			2,662	2,330	2,654	2,391	15	50	5,326	4,771
Lurigancho			1,239	872	405	449	0	33	1,644	1,354
Rímac			7,225	4,660	1,661	1,678	1	302	8,886	6,640
San Juan de Lurigancho	12,918	9,424	8,753	7,633	26,934	22,772	226	1,516	48,825	41,345
San Luis			197	161	0	22	0	4	197	187
Santa Anita			485	411	0	27	0	6	485	444
Subtotal	19,085	12,486	41,033	32,854	38,010	34,229	348	2,834	98,476	82,403
Cono Este										
Alto Selva Alegre					13,784	11,460	42	370	13,826	11,830
Arequipa					0	0	231	159	231	159
Cayma					4,919	3,978	1,065	903	5,984	4,881
Cerro Colorado					3,676	3,018	3,071	1,755	4,264	4,773

(continúa)

(continuación)

Distrito	Total 96		Total 97		Total 98		Total 99		Total	
	Lotes	Títulos	Lotes	Títulos	Lotes	Títulos	Lotes	Títulos	Lotes	Títulos
Juan Luis Busta ante y Rivero					0	0	211	162	211	162
Jacobo Hunter					630	512	57	81	687	593
La Joya					0	0	766	274	766	274
Mariano Melgar					2,697	2,037	2,166	1,640	4,797	3,677
Miraflores					3,648	2,653	87	196	3,663	2,849
Paurcarpata					14,874	12,101	2,584	2,305	17,436	14,406
Sachaca					0	0	546	256	546	256
Santa Rita de Sigwas					0	0	130	67	130	67
Socabaya					2,334	1,615	3,267	2,718	5,601	4,333
Tiabaya					0	0	347	180	347	180
Uchumayo					0	0	687	332	687	332
Yura					729	0	1,860	799	2,589	799
Subtotal Arequipa					47,291	37,374	17,117	12,197	64,408	49,571
Ica					2,862	2,039	96	372	2,958	2,411
Parcona					2,201	813	41	642	2,242	1,455
Subjantaya					1,479	835	30	243	1,509	1,078
Subtotal Ica					6,542	3,687	167	1,257	6,709	4,944
Pacocha					265	220	0	36	265	264
Subtotal Moquegua					265	220	0	36	265	256
Lipata			216	63	0	41	0	7	216	111
Marcona			1,557	1,042	0	233	0	8	1,557	1,283
Nazca			2,143	1,751	8	237	4	12	2,155	1,996
Palpa			368	166	0	124	0	1	368	291
Vista Alegre	2,023	992		602	36	168	1	9	2,060	1,771
Subtotal Nazca	2,023	992	4,284	3,624	44	803	5	37	6,356	5,456
Chimbote							8,491	6,531	8,491	6,531
Nuevo Chimbote							2,897	1	2,897	1
Subtotal Chimbote							11,388	6,532	11,388	6,532
Chiclayo							2,795	1,051	2,795	1,051
Subtotal Lambayeque							2,795	1,051	2,795	1,051
Total General	49,829	33,742	178,475	129,392	165,924	149,574	37,408	31,181	431,636	343,889

Fuente: Gerencia de Sistemas.

Cuadro No. 10**URBANIZACIONES POPULARES FORMALIZADAS**

(Al mes de Abril – 1999)

Urbanización	Distrito	No. de lotes formalizados	No. de títulos inscritos
Cono Norte			
A.D.V. Vista Alegre	Puente Piedra	138	54
A.D.V. Antonio Raymondi	Puente Piedra	77	57
C.D.V. Vipol Prog. San Diego (*)	San Martín de Porres	2,066	150
A.D.V. Chicmabamba (*) Primera Etapa	San Martín de Porres	431	283
C.D.V. Montecarlo	San Martín de Porres	178	0
C.D.V. Valdivieso	San Martín de Porres	304	265
A.D.V. San Francisco de Cayrán	San Martín de Porres	969	531
A.D.V. San Juan de Dios	San Martín de Porres	344	0
A.D.V. San Juan Salinas	San Martín de Porres	447	0
C.D.V. Vipol Prog. El Naranjal (*)	San Martín de Porres	1,074	322
A.D.P. San Miguel	San Martín de Porres	51	30
Subtotales		6,079	1,692
Cono Sur			
C.D.V. Santa Ursula	San Juan de Miraflores	325	252
Subtotales		325	252
Cono Este			
A.D.V. La Florida de California	Ate Vitarte	172	147
A.D.V. Hijos de Apurimac	Ate Vitarte	1,188	650
A.D.V. 25 de Mayo	Ate Vitarte	35	31
A.D.V. Villa Dalías (*)	Ate Vitarte	60	22
A.D.V. Monterey	Santa Anita	186	130
C.D.V. Mantaro	San Juan de Lurigancho	162	126
C.D.V. APTL	San Juan de Lurigancho	299	78
A.D.V. La Unión	San Juan de Lurigancho	265	222
C.D.V. San Miguel de Pallanchacra	San Juan de Lurigancho	143	99
A.D.V. Padres de Familia de Casta La Punta Hyo.	San Juan de Lurigancho	40	34
A.P.V. Jorge Basadre	San Juan de Lurigancho	317	234
A.P.V. Ayacucho (*)	San Juan de Lurigancho	662	354
C.D.V. Huancaray Lda. (*)	San Juan de Lurigancho	544	233
Subtotales		4,073	2,360
Totales		10,477	4,304

* En proceso de inscripción de contratos individuales.

Fuente: Jefatura de la formación de habilitaciones urbanas de la gerencia de Titulación.

Además de los lotes inscritos, COFOPRI ha identificado lotes que no han sido inscritos por estar ubicados sobre propiedad privada (ver Cuadro No. 13) o porque requiere una evaluación previa para saber si ocupan o no zonas arqueológicas (ver Cuadro No. 14).

Resultados en lotes comunales y áreas de equipamiento urbano

Las acciones de formalización de la propiedad incluyen también a las áreas de equipamiento urbano, que se encuentran constituidas por los terrenos de asentamientos humanos ocupados por parques y otras áreas de recreación pública, establecimientos de salud y educación pública, comisarías y locales de uso comunal (locales comunales, comedores populares, clubs de madres, etc.). El derecho a destinar los terrenos a dichos usos es formalizado por COFOPRI en favor de las instituciones públicas pertinentes o de las organizaciones populares, mediante el otorgamiento de Títulos de Afectación en Uso. Hasta abril de 1999, COFOPRI ha formalizado 3,246 áreas de equipamiento urbano y de uso comunal.

Resultados en mercados

Desde la promulgación del Decreto Supremo N° 019-98-PCM, el 6 de mayo de 1998, COFOPRI ha celebrado contratos de compraventa de 41 mercados ubicados en 23 asentamientos humanos; y ha convertido en propietarios de los mismos a 3,730 comerciantes, poseedores de los puestos de los mercados.

Lotes sobre propiedad privada

COFOPRI ha identificado 84,068 lotes en 321 asentamientos humanos que ocupan terrenos de propiedad privada. Un grupo de 24,986 lotes están con proceso de expropiación en trámite; 28,590 lotes podrán acogerse al procedimiento administrativo de prescripción adquisitiva de dominio; y, 30,492 lotes deberán someterse a procesos de negociación entre propietarios privados y ocupantes (ver Cuadro No. 13).

Lotes sobre zonas arqueológicas

COFOPRI ha identificado 39,514 lotes ubicados en 152 asentamientos humanos, que no habían sido formalizados que se encontraba pendiente su evaluación arqueológica. Luego de aplicar los procedimientos previstos en el D.S. No. 017-98-PCM, diseñado por COFOPRI para agilizar y simplificar los mecanismos de evaluación, se determinó que 14,901 lotes no ocupan zona

arqueológica alguna y que 7,739 sí ocupan zonas que antes de ser formalizadas deben someterse a procedimientos de rescate y, en algunos casos, de reubicación. El resto de lotes está en proceso de evaluación (ver Cuadro No. 14).

Cuadro No. 13

LOTES NO INSCRITOS POR SER PROPIEDAD PRIVADA

Asentamientos humanos ubicados sobre propiedad privada al mes de abril 1999

Asentamiento humano	AA.HH.	Estado		
		No. de lotes en expropiación	No. de lotes en prescripción	No. de lotes en negociación
Cono Este				
Ate Vitarte	35	1,433	1,247	2,770
Cieneguilla	6	0	178	1,301
Chaclacayo	3	75	681	0
El Agustino	38	3,308	3,388	1,329
La Molina	1	0	330	0
La Victoria	2	22	0	14
Lurigancho	2	0	0	167
Rimac	10	183	266	0
San Juan de Lurigancho	25	51	7,127	1,473
Santa Anita	11	2,245	229	130
Total Cono Este	133	7,317	13,446	7,184
Cono Sur				
Chorrillos	15	0	2,018	2,429
Lurín	5	239	0	504
Pachacamac	3	0	0	264
Pucusana	5	0	169	1,077
Punta Negra	2	0	0	1,583
San Borja	7	71	0	331
San Juan de Miraflores	16	116	5,800	1,428
Santiago de Surco	15	40	2,116	2,057
Surquillo	2	39	0	936
Villa El Salvador	1	0	0	3,095
Villa María del Triunfo	5	2,752	2,752	1,104
Total Cono Sur	76	505	12,855	14,808
Cono Norte				
Breña	1	0	0	36
Carabaylo	12	0	287	967
Carmen de la Legua	1	0	0	1,525
Cercado de Lima	11	3,087	0	31
Comas	3	518	0	227
Independencia	2	38	0	255
Los Olivos	23	12,344	184	1,690
Pueblo Libre	4	60	0	0
Puente Piedra	31	236	1,679	1,330
San Martín de Porres	20	881	107	1,593
San Miguel	2	0	32	166
Ventanilla	2	0	0	680
Total Cono Norte	112	17,164	2,289	8,500
Total General	321	24,986	28,590	30,492

Fuente: Gerencia de declaración y regularización de la propiedad.

Cuadro No. 14**LOTES QUE PODRÍAN OCUPAR ZONAS ARQUEOLÓGICAS**

Distrito	No. AA.H H.	No. lotes	Lotes con superposición descartada	Lotes en Z.A. emergencia desafectable	Lotes En Z.A. Intangible	Lotes pendientes de dictamen con CIRA	Lotes sin estudio de evaluación	Lotes formalizados	Lotes pendientes de formalización
Ancón	1	10					10		10
Breña	1	24					24		24
Carabaylo	2	63	53				10		63
Comas	4	2,064	2,037				27		2,064
Los Olivos	6	3,671		300			3,371		3,671
Magdalena	1	56			56				56
Pueblo Libre	1	28					28		28
Puente Piedra	3	173					173		173
San Martín de Porres	13	3,369	962			490	1,917		3,369
San Miguel	13	965	28	889	48				965
Ventanilla	2	607	64				54		607
Subtotales Cono Norte	47	11,030	3,144	1,189	104	490	6,103		11,030
Chorrillos	40	9,025	1,396	4,298	615		2,717	3,485	5,541
Lurín	1	351					351		351
Pachacamac	9	3,469	2,806				663	950	2,515
San Borja	1								0
Surco	2	895					896		895
Villa El Salvador	2	3,351	3,351					1,200	2,151
Villa María del Triunfo	3	119					119		119
Subtotales Cono Sur	58	17,212	7,553	4,298	615		4,746	5,635	11,577
Ate Vitarte	13	2,534	343	190			2,001		2,534
Cieneguilla	3	395					395		395
Chaclacayo	1								0
El Agustino	5	1,480	1,255				225		1,480
Lurigancho-Chosica	12	4,947	1,762	1,343			1,842		4,947
San Juan de Lurigancho	13	1,915	844				1,071		1,915
Subtotales Cono Este	47	11,272	4,204	1,533			5,535		11,272
Totales	152	39,514	14,901	7,020	719	490	16,384	5,635	33,879

Fuente: Jefatura de zonas de patrimonio cultural.

4.1.2 El impacto de la formalización de la propiedad

Propiedad segura

La seguridad legal que se obtiene a través de los procesos de formalización realizados por COFOPRI, permite garantizar que los derechos de propiedad sean incuestionables y no adolezcan de superposiciones de derechos ni dobles inscripciones. Ello permite que cuando se realicen transacciones, los títulos no constituyan un obstáculo para ellas.

Los títulos emitidos a través del proceso de formalización se inscriben en el Registro Predial Urbano y, por lo tanto, gozan de la máxima garantía brindada por el Código Civil y por el Sistema Nacional de los Registros Públicos.

Posibilidad de dar en herencia

La formalización de la propiedad garantiza la posibilidad de los propietarios de dejar en herencia a sus hijos el patrimonio e inversión que han logrado acumular. Según estudios realizados, ésta es una de las prioridades para los ciudadanos de los sectores populares del Perú.

Los procedimientos simplificados de COFOPRI y el RPU facilitan la independización de secciones de un inmueble a bajos costos. Esto permite proporcionar soluciones de vivienda a las muchas familias que construyen en segundos pisos y áreas libres de las viviendas de los padres.

Eliminación de conflictos

La formalización de la propiedad elimina conflictos a distintos niveles: entre el asentamiento como colectividad frente a terceros (otros asentamientos y en algunos casos titulares de derechos de propiedad privados), pero también al interior del mismo asentamiento. Los conflictos al interior de un asentamiento que se producen por la indefinición de linderos, se resuelven en el proceso de formalización de acuerdo con procedimientos legales que privilegian la posesión.

Incentivo a la inversión

El propietario que recibe un título de propiedad con todas las garantías sabe que no va a ser desalojado y, por lo tanto, amplía sus fronteras

de inversión. No sólo se preocupa por mejorar las condiciones de su vivienda, sino que también invierte en servicios públicos y acciones de salubridad que mejoren el valor de su vecindario.

Desde otra perspectiva, las empresas proveedoras de servicios públicos reciben un impacto positivo de la formalización: por un lado reducen el riesgo de las inversiones en servicios públicos si la propiedad se encuentra saneada; por otro lado, aprovechan la información generada durante los procesos de formalización (planos, información topográfica y de campo) para mejorar sus instrumentos de planeamiento. El resultado final será la disminución del costo de las inversiones que redundará en la reducción del costo de los servicios a los usuarios.

Acceso al crédito

La formalización supone darle a la propiedad no solamente un valor de uso sino también un valor de intercambio. Los títulos formalizados elevan el valor de mercado de las viviendas que pueden ser transadas sin restricciones.

La seguridad legal que ofrece la propiedad formalizada permite que ella pueda ser utilizada para cumplir el requisito de garantías hipotecarias, o simplemente, el de garantía genérica o, incluso, el de domicilio, exigido en las diferentes operaciones de crédito a las que pretenda acceder el propietario formalizado.

Por otro lado, los beneficiarios de los títulos de propiedad demuestran por su sólo mérito la permanencia en el predio y su ánimo de continuidad. La identificación de un domicilio estable que facilite la cobranza, constituye un elemento básico para la provisión de créditos.

Si bien la propiedad formalizada es sólo uno de los elementos que facilitan el acceso al crédito, habida cuenta que requiere ser completada con reformas a las regulaciones financieras y bancarias, existen algunos indicadores favorables respecto al impacto de la titulación en la provisión de créditos: En 1995, antes de la creación de COFOPRI, se inscribieron en el Registro Predial 2,199 hipotecas. En los años 1996, 1997 y 1998, con COFOPRI operando, se inscribieron 8,641, 3,836 y 4,631 hipotecas, respectivamente, sobre títulos de propiedad otorgados e inscritos por COFOPRI (ver Figura No. 3).

5. Las reformas en proceso

5.1 Preparación del proyecto nacional de formalización

Con el fin de extender las actividades de formalización de la propiedad a todo el país y desarrollar mayores reformas institucionales complementarias, esencialmente relacionadas con el marco institucional y legal que rige las inversiones vinculadas con la propiedad (crédito, servicios públicos y otros), COFOPRI diseñó el proyecto denominado “Peru: Urban Property Rights Project” entre octubre de 1997 y abril de 1998. El Proyecto fue presentado al Banco Mundial para su evaluación y financiamiento, y se le otorgó un crédito de 38 millones de dólares para una inversión total que asciende a 66 millones 300 mil dólares.

El objetivo principal del proyecto es crear un sistema que asegure a los pobladores que ocupan terrenos urbanos informalmente, el acceso a derechos de propiedad que gocen del reconocimiento del Estado y que sean sostenibles en el tiempo. Uno de los principales beneficios es que la seguridad legal sobre la propiedad urbana mejorará los niveles de vida de los pobladores.

Para cumplir este propósito, el Proyecto prevé la extensión y mejoramiento de las actividades de COFOPRI y el Registro Predial Urbano a 11 áreas urbanas del país, que concentran la mayor parte de ocupaciones informales. La selección de las áreas urbanas por formalizar se hizo a través de un modelo de priorización basado en información censal que privilegia la densidad poblacional, los niveles de pobreza y el potencial económico, entre otros factores (ver Cuadros No. 15, 16, 17 y 18). Las ciudades consideradas en el Plan Nacional de Formalización son: Lima, Arequipa, Chimbote, Trujillo, Chiclayo, Piura, Huaraz, Iquitos y tres ciudades más por definir.

Cuadro No. 15

MODELO CUANTITATIVO PARA PRIORIZACIÓN DE CIUDADES DEL PLAN NACIONAL DE FORMALIZACIÓN

<i>Ciudad (Incluye áreas de influencia)</i>	<i>Población urbana en ciudad</i>	<i>Viviendas en AA.FH. en ciudad</i>	<i>Viviendas en el área de influencia, fuera de ciudad</i>	<i>Indicador concentración del segmento objetivo</i>	<i>Indicador consolidación del segmento objetivo</i>	<i>Indicador pobreza</i>	<i>Indicador actividad económica</i>	<i>Indicador prioridad</i>
Lima Metropolitana	10.00	10.00	10.00	6.64	6.38	6.18	8.76	8.28
Piura	7.88	10.00	10.00	9.43	9.93	9.12	1.30	8.24
Chiclayo	6.12	6.91	8.24	8.36	7.83	6.82	3.02	6.76
Chimbote	4.49	5.82	6.20	10.00	9.05	7.65	3.57	6.68
Arequipa	10.00	8.24	5.12	7.60	7.10	1.03	2.32	5.92
Trujillo	8.68	4.85	7.15	1.43	8.48	0.39	9.18	5.73
Iquitos	503	4.05	2.88	6.96	0.59	9.72	9.91	5.59
Huaraz	0.70	0.69	0.31	6.70	10.00	9.46	9.97	5.40
Pucallpa	3.02	2.98	1.80	8.58	0.27	9.94	9.65	5.18
Huancayo	3.51	1.91	3.21	0.16	8.58	7.89	9.42	4.96
Tumbes	0.89	1.36	3.80	7.70	7.92	9.32	2.49	4.78
Cusco	3.30	2.52	1.34	0.43	8.09	7.79	9.32	4.68
Ilo	0.26	1.55	3.61	9.53	7.19	8.22	1.68	4.58
Cajamarca	1.05	0.11	3.00	0.05	9.08	8.13	10.00	4.49
San Vicente de Cañete	0.45	0.34	6.29	1.04	0.05	9.18	8.80	3.73
Huánuco	1.82	2.24	1.06	7.83	0.78	8.10	1.59	3.35
Ayacucho	1.38	1.00	0.62	0.50	7.27	9.39	3.10	3.32
Barranca	0.06	0.18	6.35	0.53	7.30	8.27	0.45	3.31
Tarapoto	0.96	0.25	2.95	0.19	7.95	6.29	3.60	3.17
Tacna	2.56	3.51	2.34	1.00	1.04	7.08	0.27	2.54
Chincha Alta	1.55	1.17	0.79	0.61	6.46	6.26	0.42	2.46
Ica	2.03	1.75	3.42	0.29	1.15	7.18	1.40	2.46
Huaral	0.36	0.43	5.22	0.66	0.32	9.22	0.33	2.36
Cerro de Pasco	0.56	0.50	0.17	1.48	0.65	10.00	1.46	2.13
Huacho	1.22	0.85	0.47	0.74	1.22	7.97	2.40	2.12
Juliaca	1.82	0.00	0.00	0.00	0.00	9.46	0.27	1.65
Puno	1.07	0.02	0.02	0.01	1.05	9.13	0.01	1.62
Pisco	0.99	0.06	0.06	0.03	0.33	8.24	0.29	1.43

Cuadro No. 16

**MODELO CUANTITATIVO PARA PRIORIZACIÓN
DE CIUDADES DEL PLAN NACIONAL DE FORMALIZACIÓN**

Categoría	Indicador	Variable Asociada
Dimensionamiento	Dimensión de la población	Población urbana total en la ciudad
	Dimensión del segmento objetivo actual	Nº de viviendas en AA. HH. en la ciudad
	Dimensión del segmento objetivo potencial por la expansión de la ciudad	Nº de viviendas urbanas en el área de influencia de la ciudad
Caracterización	Concentración del segmento objetivo	% de viviendas particulares en AA. HH. sobre el total de agua al interior de la vivienda
	Pobreza	% de hogares en la ciudad al menos con una necesidad básica insatisfecha
	Actividad económica del segmento objetivo	% de viviendas en AA. HH. que desarrollan actividad económica en la vivienda

- Los indicadores se definieron en función de los objetivos del Proyecto.
- Las variables que representan cada indicador fueron extraídas del Censo Nacional de Población y Viviendas.
- Los indicadores fueron normalizados sobre la base de cantidades proporcionales al número de viviendas que contiene cada ciudad.
- Se construyó un índice de priorización como la media aritmética de los indicadores.

5.1.1 Los componentes del proyecto

Componente 1: Reformas al mercado inmobiliario urbano

El objetivo central de este componente es apoyar el desarrollo de las reformas legales, reglamentarias e institucionales necesarias para sostener y profundizar las reformas introducidas por los Decretos Legislativos 803 y 495, que crearon COFOPRI y el Registro Predial Urbano (RPU), establecieron los principios de la formalización y constituyen las bases para el desarrollo de un mercado inmobiliario abierto y eficiente. Se han diseñado tres subcomponentes para apoyar este objetivo. El primero se enfoca en mejorar el acceso a los derechos de propiedad; el segundo, en su aprovechamiento económico; y el tercero, en indicadores que permiten evaluar la gestión y resultados del Proyecto.

Subcomponente 1.1. Marco legal e institucional: El objetivo del subcomponente es introducir mecanismos que permitan a COFOPRI y RPU identificar y eliminar los cuellos de botella aún existentes en la normatividad vigente, así como en los procedimientos operativos y prácticas administrativas de las diferentes organizaciones públicas y privadas que influyen sobre el reconocimiento y asignación de derechos de propiedad.

Subcomponente 1.2. Promoción a las inversiones: el objetivo del subcomponente es de estudiar las oportunidades para potenciar la utilización económica de los títulos formalizados en el mercado y de la información generada en los procesos de formalización, como herramienta para el desarrollo de la inversión privada en estos sectores.

SubComponente 1.3. Monitoreo socioeconómico: el subcomponente proporcionará información cuantitativa y cualitativa acerca de los efectos que pueden atribuirse a la formalización (incluido el mejoramiento de las condiciones económicas de los beneficiarios, efectos fiscales, impacto en la migración y efectos en la familia y en la vida de la comunidad).

Componente 2: Organizaciones nacionales para la propiedad urbana

Este componente ha sido diseñado para fortalecer a COFOPRI y el RPU en sus capacidades administrativas e institucionales, incluido el entrenamiento y la administración de su personal.

Sub Componente 2.1. Fortalecimiento de la administración del RPU: el objetivo de este subcomponente es proporcionar al RPU la asistencia técnica para fortalecer su sistema registral, de manera que pueda satisfacer los requerimientos del Plan Nacional de Formalización y se proyecte a su desarrollo futuro.

Sub Componente 2.2. Fortalecimiento de la Administración de COFOPRI: el objetivo de este subcomponente es fortalecer la COFOPRI como organización.

Sub Componente 2.3. Desarrollo institucional de COFOPRI y RPU: el objetivo de este subcomponente es desarrollar mecanismos para la institucionalización de los principios, procedimientos y organizaciones de COFOPRI y el RPU a través de procedimientos y reformas (incluido refor-

mas legales) que permitan sustentar la viabilidad de ambas como organizaciones eficientes, y por lo tanto sostenibles en el largo plazo.

Sub Componente 2.4. Desarrollo de recursos humanos: el objetivo de este subcomponente es desarrollar habilidades gerenciales en COFOPRI y RPU, así como también una estrategia de desarrollo de recursos humanos para ambas organizaciones. Dado que el sistema utilizado por COFOPRI y RPU es novedoso, es importante reforzar la base de conocimientos y habilidades desarrollados en la experiencia reciente.

Componente 3: Conversión de la propiedad informal existente

Este componente es el más importante y el que representa la mayor inversión del Proyecto. Apunta a la rápida conversión de la propiedad conducida informalmente en derechos de propiedad seguros. Este componente genera los productos más visibles del proyecto como son los títulos registrados.

Sub Componente 3.1. Acopio y análisis de información relativa a la propiedad: el objetivo de este subcomponente es permitir a COFOPRI la recolección, revisión, investigación y calificación de la información pertinente para la asignación y reconocimiento de derechos de propiedad.

Sub Componente 3.2. Implementación del plan nacional de formalización: el objetivo de este subcomponente es formalizar (saneando y registrando) y registrar 960,000 propiedades y 850,500 títulos de propiedad individual en 11 áreas urbanas del Perú. Aquí es donde residen la mayor parte de las actividades del Proyecto.

Bibliografía

- Fukuyama, Francis (1996), *Confianza*, Buenos Aires: Editorial Atlántida.
- Anderson, Terry L. y Hill, Peter J. (1988), "Constitutional Constraints, Entrepreneurship and the Evolution of Property Rights" en *Public Choice and Constitutional Economics*, Connecticut-London: Jai Press Inc. Cato Institute.
- North, Douglass y Thomas, Robert P. (1973), *The Rise of the Western World: A New Economic History*, Cambridge University Press.
- North, Douglass (1994), *Estructura y cambio de la historia económica*, Madrid: Alianza Editorial.
- Palmer, David (1996), *Incentive-Based Maintenance of Land Registration Systems*, Florida.
- De Soto, Hernando (1986), *El otro sendero*, Lima: Editorial El Barranco.
- Friedman, Milton y Stigler, George (1946), "Roots or Ceilings? The Current Housing Problem", *Popular Essays on Current Problems*, Vol. I, No. 2, New York: The Foundation for Economic Education Inc.
- Blair-Kerr, Alastair (1973), *Second Report of the Commission of Inquiry*, The Government Printer, Hong Kong.
- Mosqueira, Eduardo (1995), "El rol de las instituciones en la lucha contra la corrupción", en *Contribuciones*, Buenos Aires, Argentina: CIEDLA.

Cuadro No. 11

FORMALIZACIÓN DE LOTES COMUNALES Y ÁREAS DE EQUIPAMIENTO URBANO

<i>Distrito</i>	<i>Servicio Común</i>	<i>Arzobispado de Ilima</i>	<i>Poder Judicial</i>	<i>Instituciones Privadas</i>	<i>Ministerio de Educación</i>	<i>Ministerio de Salud</i>	<i>Ministerio del Interior</i>	<i>Ministerio de Defensa</i>	<i>M.T.C.</i>	<i>Arzobispado de Cuzco</i>	<i>SEDAPAL</i>	<i>EDELNOR</i>	<i>Luz del Sur</i>	<i>ESSALUD</i>	<i>INABIF</i>	<i>Municipalidad de Lima</i>	<i>Municipalidad Distrital</i>	<i>Total Distrito</i>	
Lima																			
Ate-Vitarte	170	3			20	9	1				1							359	563
Ancón	16	3			14	3	2		1			1						66	106
Breña	1				1													1	3
Carabaylo	14	8			11	3			1						1			75	115
Chorrillos	2	3			9	2												19	36
Comas	14	4			21	7	2					1						76	126
Chiclayo	4	2			8	2	1					1						23	48
El Agustino	12	8	1		25	4	1		1						1			79	133
Independencia	26	11			14	3												36	97
Lima Cercado	3	2			4	3										14		1	26
La Victoria	4				3	1	1					1						8	11
Lurigancho	2	4			8	1												6	23
Lurin	3				3		1					2						2	15
Los Olivos	2				2													2	6
Puente Piedra	54	13			32	12	2		1									108	222
Rimac	15	9			8	3			1									30	67
San Borja																		1	1
San Juan de Lurigancho	68	12	1		62	17	2											213	375
San Martín de Porres	32	3			20	4						3	4					32	98
Santa Anita					1							1						1	3
San Juan de Miraflores	38	14			37	11	2		2				16					146	266
Santiago de Surco	8	6	1	2	6	2												18	44
Villa El Salvador	2	5			16	2												27	54
Villa María del Triunfo	50	14	1	1	1	71	18	8		1		5		12		6		197	384
Ventanilla	46				44	12	5	1	1	11								163	283
Total Lima	586	124	4	3	440	119	38	1	9	11	25	8	28	1	4	20	1,637		3,098
Nazca		Obispado de Ica																1,687	
Vista Alegre	1	1			4														6
San Juan de Marcona	5				3													18	27
Palpa	1	3			2													2	9
Lupata					1													4	6
Nazca	3				2													16	22
Total Nazca	10	4			12													40	70
Moquegua-Ilo		Obispado de Ilo y Moquegua																	
Total Pachocha	3	1			3		2					1						66	78
Total General	599	129	4		465	128	30	1	9	11	26	8	28	1	4	20	1,795		3,246

Cuadro No. 12

FORMALIZACIÓN DE MERCADOS Y COMERCIANTES PROPIETARIOS

Nº	Cód. Predio	Distrito	A.H./P.J.	Titular	Nº de Socios	Año de Ocupación	Dirigente Principal	D.I.N. L.E.	Acciones de la MMI.	Infraestructura	Nº de Familias en el A.H.	Nº de Mujeres Socias
1	PO1142816	Ventanilla	Luis Felipe de las Casas Grieve	Asociación de Propietarios Comerciantes del Mercado Modelo Luis Felipe de las Casas	75	1992	Pio Taipe Flores	09810729	Inicio el trámite año 1996	Precario (madera y esteras)	679	56
2	PO1115126	Ventanilla	Villa Los Reyes Sector I	Asociación de Comerciantes del Mercado de abastos Nº 11 Villa Los Reyes	135	1984	Hermogenes Meneses Oyardo	25821015	Inicio el trámite año 1996	Precario (madera y esteras)	1,300	60
3	PO2042018	San Juan de Lurigancho	Azcarrunz Alto	Asociación de Comerciantes del Mercado de San Juan Azcarrunz Alto	41	1982	Donato Coronel Salazar	09320707	Cancelaron el precio de venta, 1995	Precario (madera y esteras)	577	38
4	PO2018663	San Juan de Lurigancho	Cruz de Motupe, Etapa Segunda, Grupo Nº 7	Asociación de Comerciantes del Mercado 11 de enero del Asentamiento Humano Cruz de Motupe	110	1987	Agustín Huayascachi Flores	06253135	Inicio el trámite año 1990	Precario (madera y esteras)	2,701	78
5	PO3112843	Santiago de Surco	Santa Isabel de Villa	Asociación de Comerciantes del Mercado Santa Isabel de Villa	201	1982	Wenceslao Vilchez Tupia	08788581	Inicio el trámite año 1989	Precario (madera y esteras)	835	179
6	PO2029432	Santa Anita	Huáscar	Asociación de Comerciantes del Mercado Huáscar	110	1981	Cipriano Hinostroza Romani	09809799	Cancelaron el precio de venta 1995-1996	Noble terminado	485	82
7	PO2029493	San Juan de Lurigancho	El Arenal de Canto Grande, Sector Juan Pablo II, Etapa Primera	Asociación de Comerciantes San Martín de Porras del Arenal Alto	40	1989	Guillermina Apaza Ramos	08042526	No iniciaron trámite	Precario (madera y esteras) cerco perimetral noble	1,140	35
8	PO3130008	San Juan de Miraflores	Pamplona Alta	Asociación de Trabajadores del Mercado Modelo Pamplona Alta	70	1884	Ricardo Ramos Alendres	08415820	Cancelaron el precio de venta 1995	80% noble 20% precario	5,297	50
9	PO3154211	Villa El Salvador	Villa El Salvador, Sector Primero, Grupo Residencial 16	Asociación de Trabajadores Autónomos Sagrado Corazón de Jesús de Villa El Salvador	55	1992	Néstor Soto Minaya	0897592	MMI aprobó cambio de uso de mercado 1995	Noble	9,268	45

(continúa)

(continuación)

Nº	Cód. Predio	Distrito	A.H./P.J.	Titular	Nº de Socios	Año de Ocupación	Dirigente Principal	D.I.N. L.E.	Acciones de la MMI.	Infraestructura	Nº de Familias en el A.H.	Nº de Mujeres Socias
10	PO2125187	San Juan de Lurigancho	Arriba Perú	Asociación de Comerciantes del Mercado Arriba Perú	166	1990	Teófilo Natividad Cornelio Dávila	04047589	Cancelaron el precio de venta 1995	30% noble 70% precario	1,102	120
11	PO1073677	Comas	El Carmen	Asociación de Industriales y Comerciantes del Mercado N° 1 El Carmen de Comas	48	1985	Cirilo Efrén Moreno Bermúdez	06894965	Cancelaron el precio de venta 1990	Noble	3,254	30
12	PO1073678	Comas	El Carmen	Asociación de Industriales y Comerciantes del Mercado N° 1 El Carmen de Comas	48	1985	Cirilo Efrén Moreno Bermúdez		Cancelaron el precio de venta 1995	Noble	3,254	30
13	PO1073679	Comas	El Carmen	Asociación de Industriales y Comerciantes del Mercado N° 1 El Carmen de Comas	48	1985	Cirilo Efrén Moreno Bermúdez		Cancelaron el precio de venta 1995	Noble	3,254	30
14	PO1073680	Comas	El Carmen	Asociación de Industriales y Comerciantes del Mercado N° 1 El Carmen de Comas	48	1985	Cirilo Efrén Moreno Bermúdez		Cancelaron el precio de venta 1995	Noble	3,254	30
15	PO1073661	Comas	El Carmen	Asociación de Industriales y Comerciantes del Mercado N° 1 El Carmen de Comas	48	1985	Cirilo Efrén Moreno Bermúdez		Cancelaron el precio de venta 1995	Noble	3,254	30
16	PO1073682	Comas	El Carmen	Asociación de Industriales y Comerciantes del Mercado N° 1 El Carmen de Comas	48	1985	Cirilo Efrén Moreno Bermúdez		Cancelaron el precio de venta 1995	Noble	3,254	30
17	PO1073683	Comas	El Carmen	Asociación de Industriales y Comerciantes del Mercado N° 1 El Carmen de Comas	48	1985	Cirilo Efrén Moreno Bermúdez		Cancelaron el precio de venta 1995	Noble	3,254	30
18	PO1073684	Comas	El Carmen	Asociación de Industriales y Comerciantes del Mercado N° 1 El Carmen de Comas	48	1985	Cirilo Efrén Moreno Bermúdez		Cancelaron el precio de venta 1995	Noble	3,254	30
19	PO1073685	Comas	El Carmen	Asociación de Comerciantes Minoristas del Mercado de El Carmen Km. 14	160	1985	Roberto José Centurión Franco	09031135	Cancelaron el precio de venta 1995	Noble	3,254	85

(continúa)

(continuación)

Nº	Cód. Predio	Distrito	A.H./P.J.	Titular	Nº de Socios	Año de Ocupación	Dirigente Principal	D.I.N. L.E.	Acciones de la MMI.	Infraestructura	Nº de Familias en el A.H.	Nº de Mujeres Socias
20	PO3146851	Villa El Salvador	Villa El Salvador	Asociación Centro Comercial Arenas de Villa	150	1985	Herminio Chávez Rodríguez	09188616		Noble	5,194	78
21	PO3065058	Villa El salvador	Villa El Salvador	Coop. de Servicios Especiales Mercado José Olaya Ltda.	116	1984	Teodor Santi Fernández	08911836	Cancelaron el precio de venta 1984	50% noble 50% precario	9,268	62
22	PO3110078	Villa María del Triunfo	Villa Limatambo	Asociación del mercado Nº 01 de Villa Limatambo	50	1988	Amancio Ccora Lanazza	08982038	Inicio el trámite en el año 1996	Noble	1,016	30
23	PO3093472	San Juan de Miraflores	Los Defensores de Lima	Asociación de Comerciantes del Mercado 5 de diciembre	66	1987	Eulogio Puchoc Huamán	21240343	Inicio el trámite en el año 1995	Precario (madera y esteras) Cerco perimetral noble	257	40
24	PO2064052	Chacacayo	Virgen de Fátima de Morón	Asociación de Comerciantes Del Micromercado Virgen de Fátima Morón	27	1988	Cirila Ortiz Martínez	06968594	Inicio el trámite en el año 1996	Precario (adobe y esteras)	838	22
25	PO3029441	Villa El salvador	Villa El Salvador	Asociación de Comerciantes del Mercado Juan Velazco Alvarado	180	1985	Victor Arango Ayala	08895194	Cancelaron el precio de venta 1990	Precario	1,447	97
26	PO2023203	San Juan de Lurigancho	Arenal de Canto Grande	Asociación de Comerciantes del Mercado Modelo Los Lirios	22	1989	Marcelo Castro Hosco	10365884	Inicio el trámite en el año 1995	Precario	2,701	13
27	PO2011686	Ate- Vitarte	Proyecto Especial Huaycán	Asociación de Comerciantes del Mercado Virgen del Carmen El Central Nº 2 de Huaycán	32	1985	Zenón Avila Sánchez	09305843	Inicio el trámite en el año 1994	Noble	452	120
28	PO1016272	Independencia	Urbanización Popular El Ermitaño	Asociación de Comerciantes del Mercado Virgen del Carmen El Ermitaño, distrito de Independencia	110		Yolanda Dionisia Castro Castro	07178552	Cancelaron el precio de venta 1988	Noble	1,794	68
29	PO1006254	Ancón	P.I.M. Panamericana Norte – Primera Etapa	Asociación Centro Comercial del Proyecto Municipal Panamericana Norte Km. 39	57	1987	Hilario Feliz Utrilla Asca	06546955	Inicio el trámite en el año 1994	Precario (adobe y esteras)	2,089	26
30	PO3115854	Santiago de Surco	Mateo Pumacahua	Asociación de Propietarios Mercado de servicios y consumo Santa Rosa	105	1988	Cirilo Raymundo Iparaguire Quispe	08792902	Inicio el trámite en el año 1990	Precario adobe y esteras) cerco perimetral noble	837	59

(continúa)

(continuación)

Nº	Cód. Predio	Distrito	A.H./P.J.	Titular	Nº de Socios	Año de Ocupación	Dirigente Principal	D.I.N. L.E.	Acciones de la MMI.	Infraestructura	Nº de Familias en el A.H.	Nº de Mujeres Socias
31	PO3153191	San Juan de Miraflores	Plan Integral Pampas de San Juan	Asociación Mercado Mariano Pastor Sevilla	200	1989	Savina Estelita Rodríguez Alarcón	09254129	Inicio el trámite en el año 1982	Precario (adobe y esteras)	396	120
32	PO3115404	San Juan de Miraflores	Plan Integral Pampas de San Juan	Asociación de Comerciantes del Mercado Santa Rosa de Lima de Manuel Scorza	46	1988	Lucy Idalia Auris Chahuayla	21551102	Inicio el trámite en el año 1995	Precario (adobe y esteras)	430	28
33	PO2010873	Ate- Vitarte	Proyecto Especial Huaycán zona Comercio, zona A 15 de julio	Asociación Mercado Modelo Comunal Huaycán	41	1985	Silverio Mauri Huayhuarima	06612457	Cancelaron el precio de venta 1989	Se encuentra en proceso de construcción		28
34	PO3076655	Villa María del Triunfo	San Francisco de la Tablada de Lurín, Sector Segundo	Asociación de Comerciantes del Mercado central N° 02 del Pueblo Tablada de Lurín	129	1984	Alejandrina Egocheaga Escalante	08986490	Inicio el trámite en el año 1989	50% noble 50% precario	5,617	100
35	PO1056316	Carabayllo	Raúl Porras Barrenechea	Asociación de Comerciantes Propietarios del Mercado Minorista 24 de junio	52	1972	Pedro Gutiérrez Pajuelo	06822822	Inicio el trámite en el año 1990	85% precario 15% noble	1,986	48
36	PO2124174	Lurigancho	Nicolás de Piérola	Asociación de trabajadores del Mercado de abastos del Pueblo Joven Nicolás de Piérola	63	1977	Antonio Vega	07668726	Inicio el trámite en el año 1986	85% precario 15% noble	495	32
37	PO2042212	San Juan de Lurigancho	Enrique Montenegro	Asociación de Comerciantes Sagrado Corazón de Jesús del A.H. Enrique Montenegro	106	1986	Carlos Llalle Vargas	07193771	Inicio el trámite en el año 1990	85% precario 15% noble	1,304	75
38	PO3091585	Villa María del Triunfo	César Vallejo	Asociación de Trabajadores del Mercado Pachacutec	113	1984	Juana Guillén	09267551	Inicio el trámite en el año 1985	85% precario 15% noble	1,500	70
39	PO3057353	San Juan de Miraflores	Pamplona Alta	Cooperativa de servicios especiales Mercado Central Ollantay Ltda..	140	1972	Nazario Gonzales Masías	08391330	Inicio el trámite en el año 1986	Material noble	5,297	85
40	PO1068376	Puente Piedra	Laderas de Chillón	Asociación de Comerciantes del Mercado 15 de junio	163	1990	Nidia Arleni Pasapera Roque	25481867	Inicio el trámite en el año 1992	70% precario 30% noble	2,321	100
41	PO8000083	Parcona	Agrupamiento de familias Pueblo Nuevo	Comerciantes del Mercado de Pueblo Joven	15	1992	Vidal Enrique Morales Bernal	04643514	Inicio el trámite en el año 1994	Material noble	266	8
				Total de socios involucrados:	3730							
				Total de mercados adjudicados:	41							

Cuadro No. 17

ESTADÍSTICAS DE LOS 28 MAYORES CENTROS POBLADOS

Ciudad	No. Distrito	No. AA. HH.	Población		Vivienda AA. HH.	Hogares AA. HH.	Vivienda en AA. HH. con conexión	Hogares > 1 NBI*	Hogares en AA.HH. con actividad
			Urbana	AA. HH.					
Lima	37	983	6,085,226	1,192,943	397,306	421,863	183,509	365,008	54,969
Arequipa	13	214	561,620	235,875	49,484	30,949	24,312	38,472	6,001
Trujillo	5	62	515,322	152,922	29,734	30,885	18,434	24,873	4,332
Chiclayo	3	82	425,370	215,192	40,778	42,566	22,120	26,326	5,331
Chimbote	2	74	276,918	188,668	36,473	38,687	24,109	20,167	4,932
Huancayo	3	25	267,796	38,981	7,891	7,928	5,100	21,239	1,210
Iquitos	2	73	285,435	112,423	20,112	20,213	6,914	33,922	3,470
Ptura	5	135	514,408	320,667	65,905	64,571	45,140	47,818	7,071
Cusco	5	72	263,425	55,482	10,537	11,914	6,473	20,873	1,587
Pucallpa	2	69	179,434	96,844	17,158	17,256	3,392	23,142	2,686
Ica	3	30	165,898	31,588	7,580	7,109	3,248	11,387	830
Juliaca	1	1	145,527	500	159	1	1	19,996	13
Huánuco	2	29	122,098	59,031	10,143	3,350	3,550	10,941	1,193
Chincha	4	21	111,868	27,055	6,228	2,994	2,994	8,029	652
Ayacucho	3	33	109,557	25,188	5,856	3,028	3,028	11,886	766
Guacho	4	25	104,514	27,119	5,832	2,614	2,614	10,000	708
Cajamarca	1	16	89,402	10,879	2,105	1,431	1,431	10,022	407
Puno	1	4	93,531	2,266	625	223	223	11,096	42
Pisco	4	17	86,971	6,133	1,332	370	370	7,811	115
Tacna	4	28	178,780	48,146	19,996	7,032	7,032	13,100	1,438
Tarapoto	3	11	80,814	13,765	2,639	1,562	1,562	5,385	358
Tumbres	1	18	75,636	33,374	7,066	4,067	4,067	7,395	858
Huaraz	2	9	68,967	24,578	5,090	3,491	3,491	10,767	933
Barranca	1	13	41,255	9,798	2,347	1,228	1,228	4,261	250
Huaral	1	26	55,742	13,634	3,705	1,019	1,019	7,293	339
Cerro de Pasco	3	13	65,411	21,125	4,422	1,522	1,522	9,317	515
Cañete	3	10	60,930	16,858	3,339	324	324	7,460	469
llo	1	20	44,503	28,577	7,243	3,563	3,563	4,600	860

NBI = Necesidad Básica Insatisfecha.

Cuadro No. 18

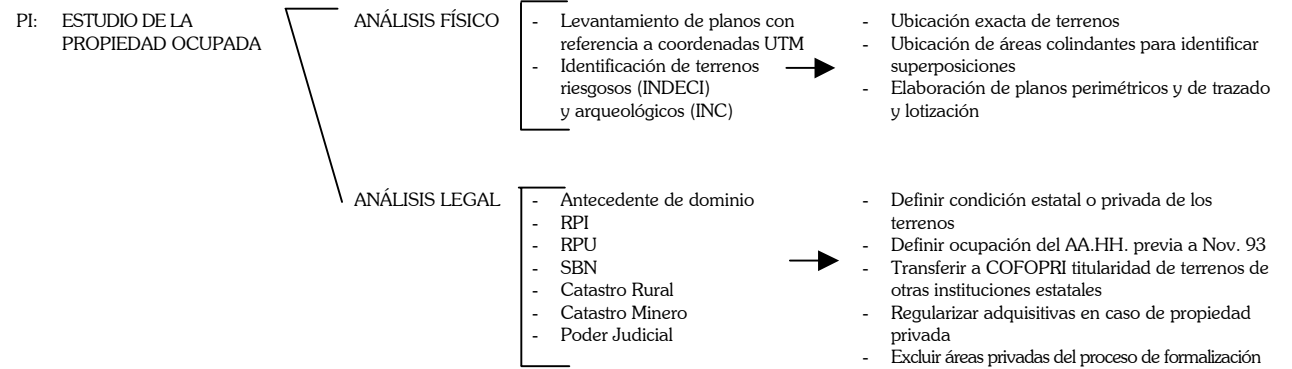
**ESTIMACIÓN DEL NÚMERO DE LOTES
EN LAS ÁREAS COMPRENDIDAS DENTRO DEL PLAN NACIONAL***

Ciudad	Datos INEI 1993				1997	1997	Crecimiento poblacional 1981-92		RPU	Total 2000
	Nº AA. HH.	Población AA. HH.	Viviendas dentro de los AA. HH.	AA. HH. Cercanos	Estimado UU. PP.	Estimado CP	Ciudad	Cercanos	Títulos Oct. 97	Estimado
Lima Metropolitana	983	199,243	397,306	80,940	150,000	50,000	2.26%	5.81%	213,337	585,200
Piura	135	320,667	65,905	42,924	14,300	21,600	2.25%	1.78%		163,900
Chimbote	82	215,192	40,778	21,344	14,010	20,000	3.14%	1.96%		112,400
Arequipa	214	235,875	49,484	3,174	35,000	10,000	2.39%	4.12%		110,900
Trujillo	62	152,922	29,734	13,860	10,010	15,120	2.73%	5.57%		83,400
Iquitos	73	112,423	20,112				3.54%	0.00%		25,700
Huaraz	9	24,588	5,090				2.19%	0.00%		5,900
Total	1,632	3,243,278	644,882	170,295	223,320	116,720			213,377	1,137,200

(*) La proyección del número de lotes informales en Asentamientos Humanos al año 2000 se elaboró tomando como base el Censo de 1993, proyectando el crecimiento por la tasa anual de crecimiento de la población. La estimación del número de lotes informales en asociaciones y cooperativas de vivienda, y centros poblados tiene como base la investigación de los equipos de trabajo de COFOPRI.

Cuadro No. 1

**METODOLOGÍA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD
PROCEDIMIENTO DE FORMALIZACIÓN - PROCESO I
COFOPRI**



+

Cuadro No. 2

**METODOLOGÍA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD
PROCEDIMIENTO DE FORMALIZACIÓN - PROCESO II
COFOPRI**

PII: DEFINICIÓN DE
POSEEDORES CON
DERECHO A TÍTULO
DE PROPIEDAD

EMPADRONAMIENTO

- Recolección de pruebas de posesión casa por casa

- Recolección de pruebas que acrediten posesión pacífica, permanente y por período no menor a 1 año (condiciones similares a la de prescripción adquisitiva).
- No tráfico de lotes.

CALIFICACIÓN

- Análisis legal de las pruebas

- Identificación de poseedores.

CONTROL SOCIAL

- Pre-publicación de sujetos calificados

- Identificación de sujetos que no deberán ser titulados
- Control de calidad de la identificación del Título.

SANEAMIENTO DE
TÍTULOS OTORGADOS
POR OTRAS ENTIDADES

- Revisión de documentos emitidos por otras autoridades

- Saneamiento / rectificación de Títulos de otras entidades.
- Regulación del tracto sucesivo en lotes ya titulados.

TITULACIÓN Y
RECTIFICACIÓN

- Emisión de Títulos, Instrumentos de rectificación.

SOLICITUD DE
REGISTRO

- Presentación de títulos COFOPRI. Instrumentos de rectificación de títulos de otras entidades.

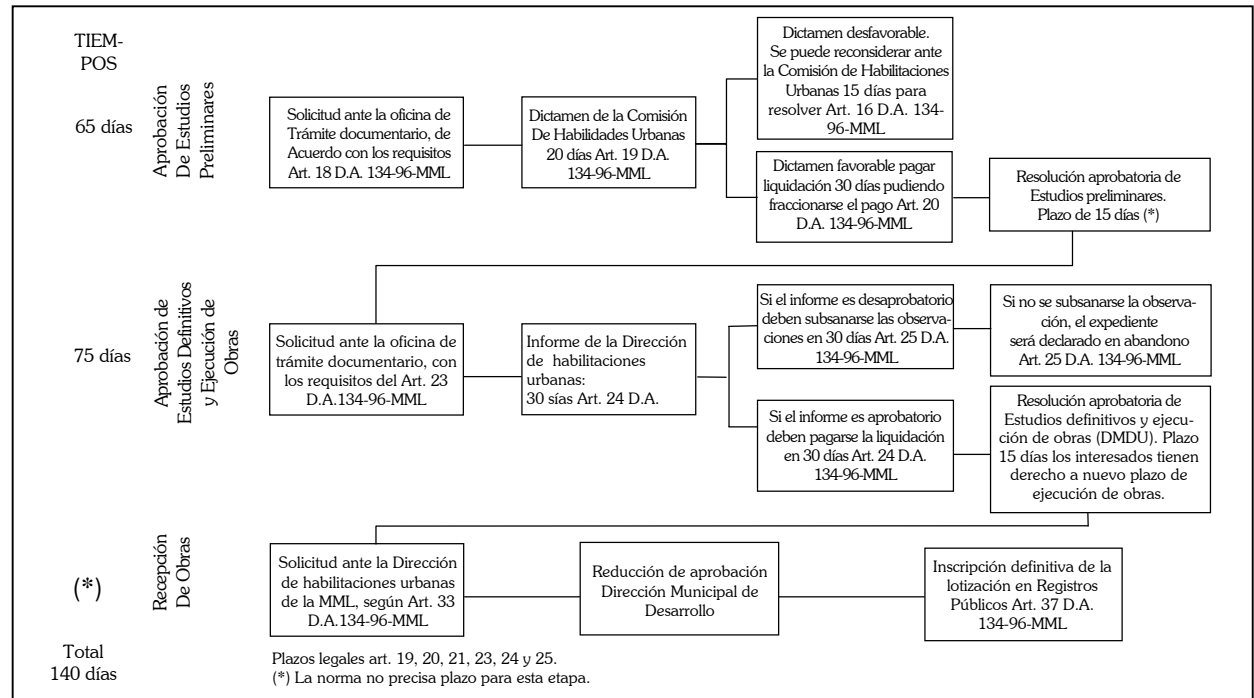
Cuadro No. 4

**ASENTAMIENTOS HUMANOS TITULADOS POR LA MUNICIPALIDAD
SOBRE ZONAS ARQUEOLÓGICAS**

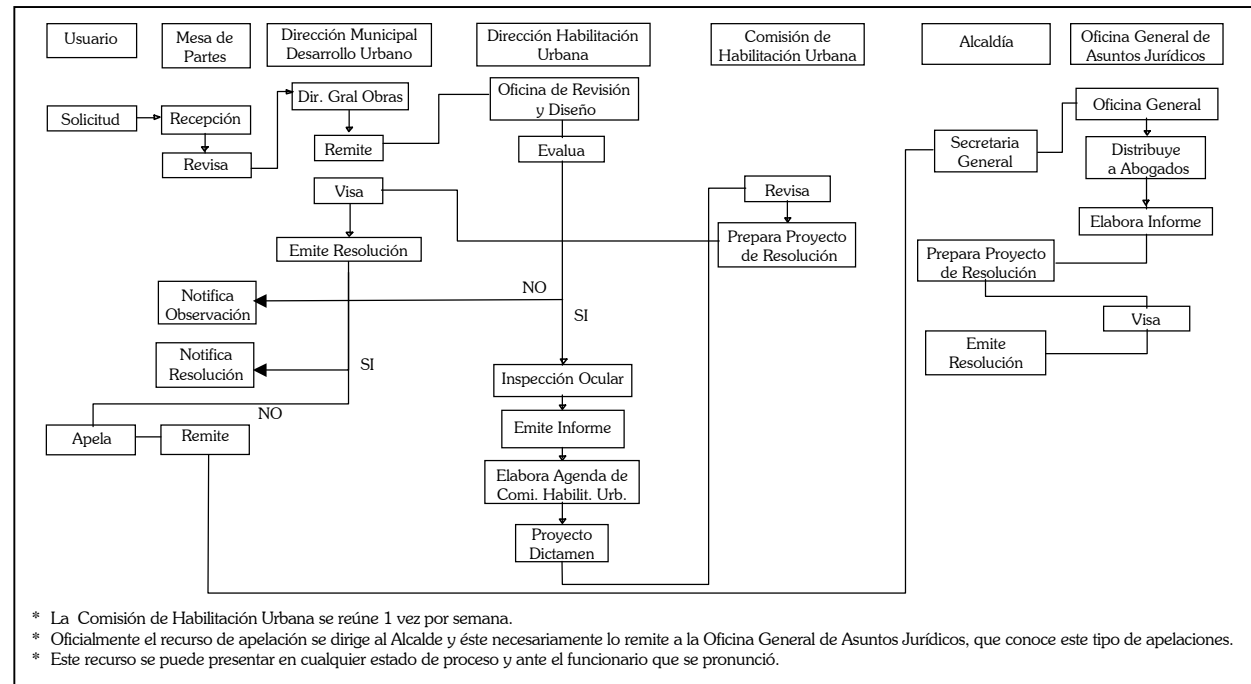
Nº	Asentamiento Humano	Distrito	Nº de lotes	Antig. Poses.	Recon.	Aprobación		Inscripción		Zona arqueológica	
						P.P	PTL	RPI	RPU	Superpuesta	Registro
1	Integración	Chorrillos	257	1983	Si	Si	Si	468752		Armatambo	
2	San Genaro I	Chorrillos	1744		Si	Si	Si	451446	PO3086184A	Armatambo	
3	José Olaya 1ra. Etapa	Chorrillos	258	1981	Si	Si	Si	459318	PO3065978	Armatambo	RPU
4	Cerro Cruz de Armatambo	Chorrillos	470	1961	Si	Si	Si		PO300300	Armatambo	
5	Miguel Iglesias	Chorrillos	30		Si	Si	Si			Armatambo	
6	Nueva Caledonia II	Chorrillos	141		Si	No	No			Armatambo	
7	Intillacta	Chorrillos	96		Si	Si	Si			Armatambo	
8	Villa Venturo	Chorrillos	486		Si	Si	Si	450600	PO3104271	Armatambo	
9	Alto Perú	Chorrillos	90	1986	Si	Si	Si	452138		Armatambo	
10	Santa Teresa de Villa	Chorrillos	278	1960	Si	Si	Si	T 1946 Fs	271 as 2	Armatambo	
11	Santa Teresa de Chorrillos	Chorrillos	223		Si	Si	Si	310216	PO3114103	Armatambo	
12	Julio C. Tello 2	Pachacamác/Lurín	1450		Si	No	No	81036		Pachacamác	81836
13	San Francisco la Tablada de Lurín	Villa María del Triunfo	806		Si	Si	Si			La Tablada	
14	Colinas de Villa	Chorrillos	104		Si	Si	Si		PO3993820	Armatambo	RPU
15	Sagrado Madero	San Juan de Lurigancho	138		Si	Si	Si		PO2049521	Canto Chico	
16	Nuevo Perú	San Juan de Lurigancho	219		Si	Si	Si			Canto Chico	
17	Canto Chico	San Juan de Lurigancho	625		Si	Si	Si			Canto Chico	
18	El Sauce II	San Juan de Lurigancho	187		Si	No	No			El Sauce o Campo Alto	
19	Pueblo Libre	San Juan de Lurigancho	132		Si	Si	Si			El Sauce o Campo Alto	
20	Inmigrantes de Chincho	Ate-Vitarte			Si	Si	Si			Catalina Huanca	
21	Santa Rosa II	SMP	134		Si	Si	i		PO1078796	Huaca Garagay	Formalizado 1ra. Campaña

Cuadro No. 6

**PROCESO DE HABILITACIÓN URBANA MUNICIPAL
(SEGÚN REGLAMENTO APROBADO POR D.A. 134-96-MML)**



Cuadro No. 7
COSTOS MUNICIPALES
FLUJOGRAMA DE LA ETAPA DE ESTUDIOS PRELIMINARES



Cuadro No. 8

**COSTOS MUNICIPALES
FLUJOGRAMA DE LA ETAPA DE APROBACIÓN DE ESTUDIOS DEFINITIVOS**

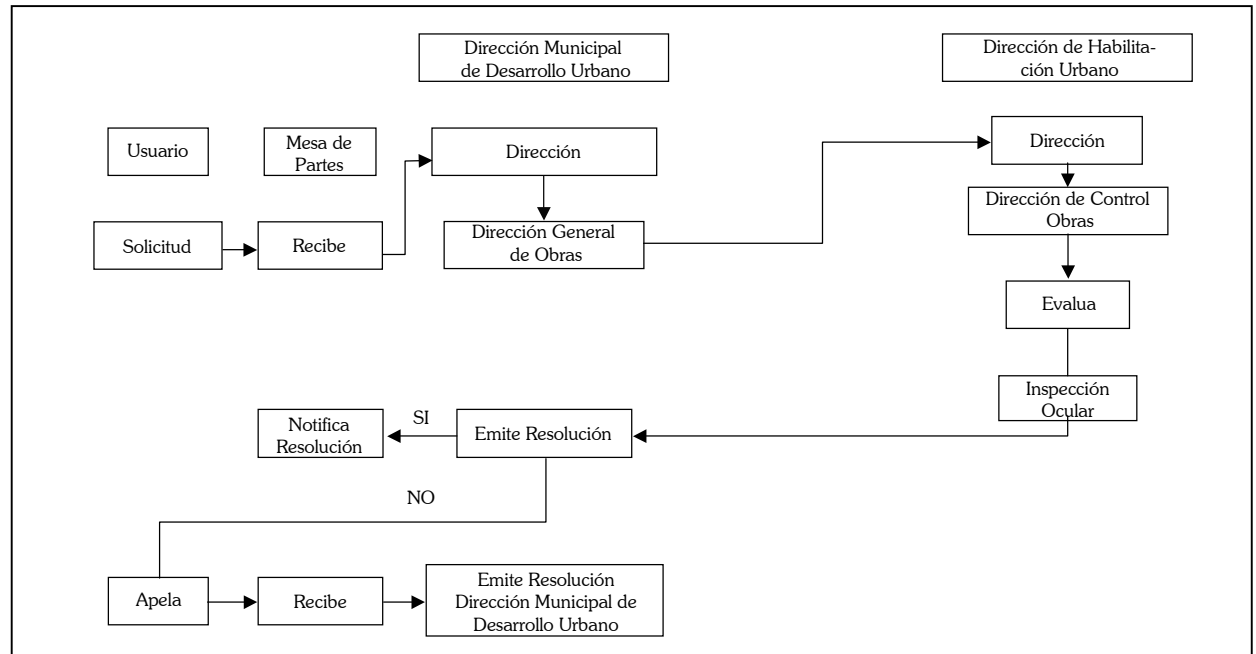


Figura No. 1

SUPERPOSICIÓN CON ENACE

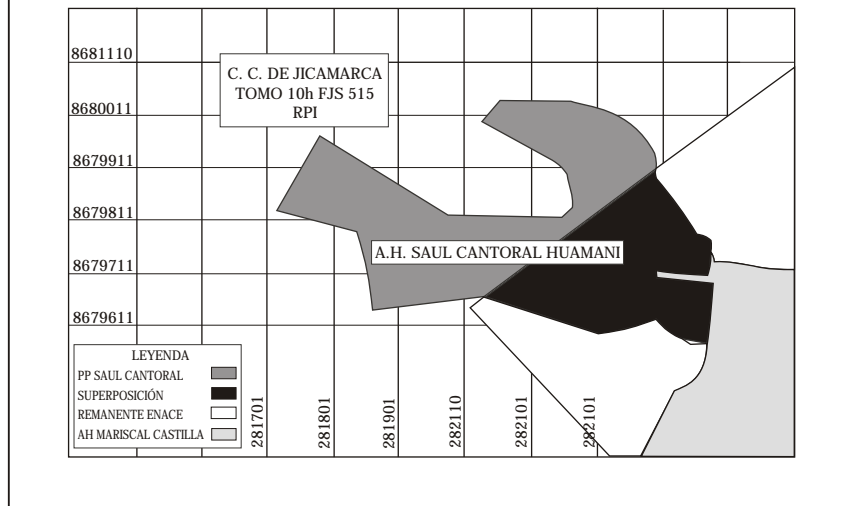


Figura No. 2

TÍTULOS Y LOTES FORMALIZADOS E INSCRITOS EN EL REGISTRO PREDIAL URBANO

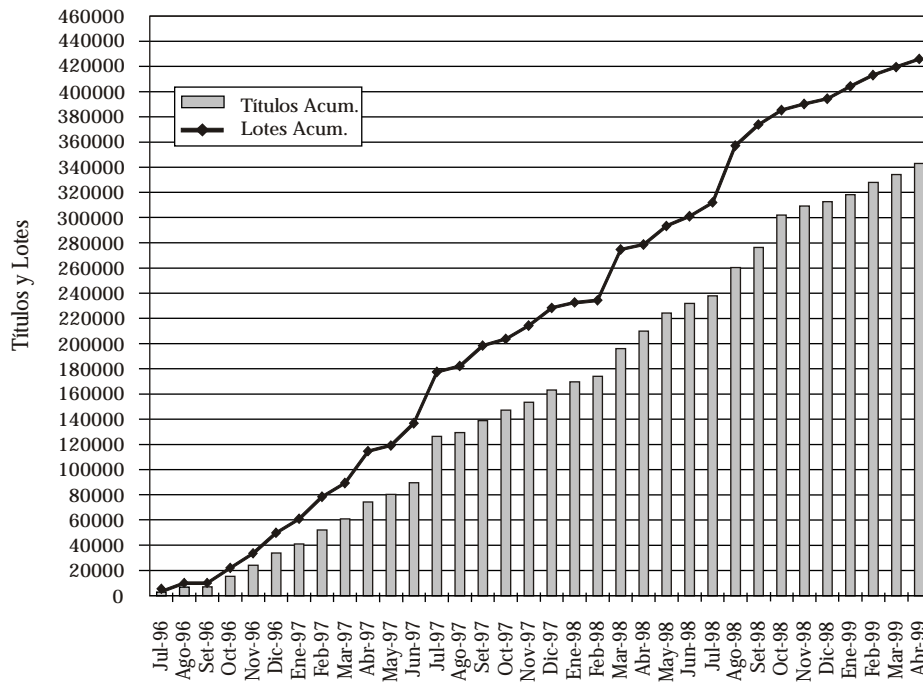
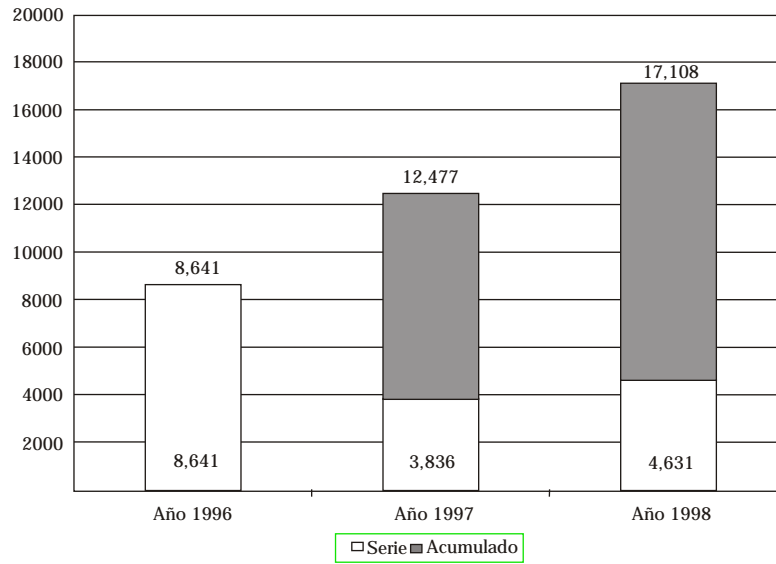


Figura No. 3

HIPOTECAS INSCRITAS EN EL REGISTRO PREDIAL URBANO
SOBRE LOTES DE ASENTAMIENTOS HUMANOS
Y URBANIZACIONES POPULARES FORMALIZADOS
POR COFOPRI



PARTE III:
LOS RETOS PENDIENTES

15. El gran ausente: el agro

Javier Escobal

En agosto de 1990, el Perú emprendió un drástico programa de ajuste macroeconómico y de reformas estructurales tendientes a superar los gravísimos problemas de hiperinflación y recesión generalizada. Las reformas estructurales han apuntado a la apertura al mercado externo, a la generación de una mayor competencia en los mercados de productos y factores, y a la disminución de la participación indiscriminada del Estado, acabando con más de treinta años de predominio de un esquema de desarrollo “hacia adentro”, que discriminó al sector rural-agrario en beneficio del urbano-industrial.

En estos 9 años, los avances en el proceso de estabilización macroeconómica han permitido el control de la inflación y la recuperación de la actividad económica global. En lo que respecta a las políticas dirigidas al sector agrario, éstas han tenido una característica distinta que las dirigidas al resto de sectores de la economía. Aunque es innegable que se ha avanzado significativamente en la liberalización de los mercados relacionados con la actividad agropecuaria, especialmente en lo que respecta al mercado de insumos, se mantienen todavía distorsiones en los precios relativos, especialmente a través del sistema de sobretasas y las compras esporádicas de determinados productos. Pero más allá de los intentos de afectar en el corto plazo la estructura de precios relativos agropecuarios, el sector ha avanzado de manera insuficiente en el resto de reformas estructurales relacionadas con el desarrollo de mercados, tarea urgente si el objetivo es garantizar un crecimiento sostenido de la economía rural del país.

Resulta claro que la determinación de utilizar el mercado como principal asignador de recursos no se limita a retirar la intervención del Estado, sino que supone una participación activa del Estado y del resto de agentes de la economía en el desarrollo de los mercados rurales y en la provisión de bienes y servicios públicos. Este tipo de intervención puede aumentar la rentabilidad de la actividad agropecuaria a través del aumento de la productividad o la reducción de los costos de producción. En tal sentido, representan una alternativa a la manipulación de los precios relativos y el establecimiento de cuotas o prohibiciones que caracterizó a las intervenciones del gobierno en el pasado y que hoy, lamentablemente, subsiste.

A pesar de todas las limitaciones que ha encontrado el proceso de reforma estructural en el agro, el sector agrario ha empezado un tímido proceso de reactivación. El PBI agropecuario per cápita ha crecido a una tasa anual promedio de 3.1%. Cabe destacar, sin embargo, que la mayor parte de este crecimiento debe atribuirse más a una ampliación de las tierras de cultivo (las que fueron reincorporándose a medida que se consolidó el proceso de pacificación) antes que a un aumento de la productividad media, la que continuó estancada, producto la falta de inversión en el sector.

El objetivo de este documento es describir, analizar y evaluar las reformas emprendidas en el sector agropecuario entre julio de 1990 y fines de 1998. Para ello, el documento está dividido en cuatro secciones además de esta introducción. En la sección II se presenta una breve descripción de la situación prevaleciente en el sector agrario antes de julio de 1990. Seguidamente, en la sección III, se presenta un resumen de las medidas adoptadas durante los últimos 9 años. La sección IV pretende esbozar una primera evaluación de impacto de estas reformas sobre el sector. Finalmente, en la sección V, se presenta a manera de conclusión cuáles son las reformas estructurales pendientes en el sector agropecuario.

1. Estrategia de desarrollo “hacia adentro” y los procesos de ajuste forzado

La historia económica del Perú en las últimas décadas y el impacto de las políticas macroeconómicas sobre el sector agropecuario están signados por el modelo de sustitución de importaciones implementado a partir de mediados de la década del cincuenta y las resultantes crisis recurrentes de balanza de pagos que sufrió el país. Las políticas implementadas al amparo de esta estrategia de desarrollo “hacia adentro” hicieron que a partir de finales de esa década la agricultura perdiera importancia relativa dentro de la producción nacional, y mostrará tasas de crecimiento menores que las del resto de la economía.

El modelo de industrialización vía sustitución de importaciones postergó al sector agrícola. De hecho, el proceso de industrialización, traducido en un rápido crecimiento de las urbes, requirió la provisión de alimentos “baratos”, e implícitamente se exigió a la agricultura que asumiera dicho costo, a la luz del objetivo principal de desarrollar la industria. Los patrones de consumo alimenticio se trasladaron y favorecieron a los cultivos producidos por la fracción más moderna o comercial de los productores agrícolas. La insuficiencia en la producción de dichos cultivos llevó a

que se recurriera en forma importante a la importación de bienes agrícolas y que se descuidara a los productos de mercado restringido, producidos principalmente por los campesinos de la sierra.

A lo largo de la década de los setenta, el modelo de sustitución de importaciones y la necesidad de establecer precios al productor razonables empujaron a una estrategia de comercialización manejada desde el Estado a partir de las empresas públicas de comercialización. El sesgo antiagrario de la política macroeconómica afectó seriamente la inversión privada en el campo, mientras que las recurrentes crisis fiscales hicieron que la inversión pública en el sector se redujera de manera importante hacia finales de la década.

La crisis del modelo de sustitución de importaciones dio pie al proceso de liberalización emprendido entre 1979 y 1985, el que tuvo una orientación promercado aunque no desmanteló el aparato de comercialización estatal construido hasta esa fecha, ni modificó en lo sustancial la estrategia de inversión pública en el agro. La caída en los términos de intercambio del país ocurrida entre 1981 y durante 1983, los gravísimos problemas climáticos ocurridos en 1983 y el incremento desmedido del gasto público desencadenaron una crisis económica, truncaron este episodio de liberalización y obligaron al gobierno de turno a realizar un ajuste macroeconómico.

Cuando el APRA llegó al poder en julio de 1985 encontró que, a pesar de que subsistía un problema inflacionario, los principales ajustes macroeconómicos requeridos para estabilizar la economía peruana ya habían sido realizados por el gobierno anterior. Las finanzas públicas estaban equilibradas, la balanza de pagos era superavitaria, existían 900 millones de dólares en reservas internacionales (aproximadamente seis meses de importaciones), y el tipo de cambio estaba ligeramente por encima de su nivel de paridad histórica. Para enfrentar el problema inflacionario se optó por un programa que, por un lado, controló el incremento de costos de producción (mediante la congelación del tipo de cambio, un estricto control de precios, y la reducción y fijación de las tasas de interés) y, por el otro, incrementó la demanda agregada a través de una política expansiva del gasto público, aumentos salariales y una disminución de los impuestos indirectos.

En un principio el gobierno tuvo éxito en reducir la inflación. Ésta cayó de 158% en 1985 a 63% un año después. Ello, en un contexto en el que los precios de los productos no controlados (fundamentalmente productos agrícolas) crecieron más rápidamente que los de los no controlados, habría significado una mejora en los términos de intercambio campo-ciudad, por lo menos para aquellos agricultores modernos articulados al mercado, haciendo lo que evidenció la orientación redistributiva de la política de precios durante los primeros meses del gobierno aprista. En el corto plazo, el modelo

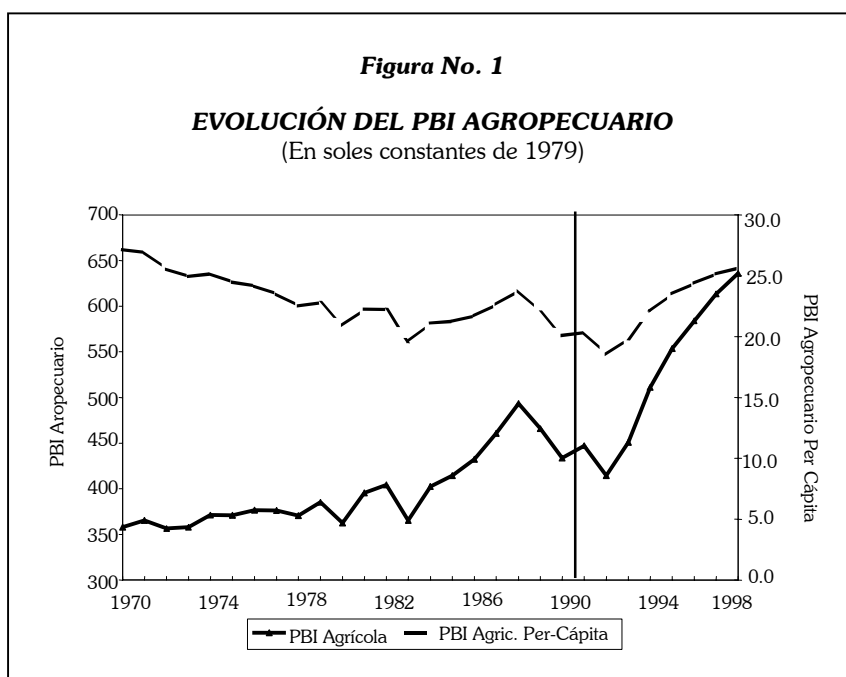
heterodoxo produjo una serie de resultados positivos; sin embargo, y en forma paralela, generó una serie de distorsiones que se hicieron patentes a fines de 1986. En muchas de las ramas productivas se había llegado rápidamente a una plena utilización de la capacidad instalada. Al mismo tiempo, las reservas internacionales que sustentaron el proceso de expansión de la demanda agregada se agotaron rápidamente. De otro lado, el tipo cambio real se redujo en 40% respecto al nivel en que se encontraba a inicios de la administración aprista. Por último, las cuentas fiscales se habían deteriorado significativamente: el déficit del sector público se elevó de 3% del Producto Bruto Interno a 6.3% entre 1985 y 1986. Esta política expansiva requirió de un creciente financiamiento interno a través de emisión primaria. Ello, en un momento en el cual el sector productivo no podía responder con mayor oferta, condujo a una aceleración inflacionaria. Entre 1987 y 1989, la inflación se elevó de 114.5% a 2,775.3%, y durante los últimos 6 meses de la administración aprista alcanzó una tasa anualizada del orden del 5,308%, lo que colocó al país en trayectoria hiperinflacionaria.

La política de precios y subsidios agrícolas aplicada en el Perú entre 1985 y 1990 implicó una transferencia de recursos importante hacia y desde el sector agrario. Un primer período, comprendido entre julio de 1985 y fines de 1987 (o principios de 1988), estuvo caracterizado por un creciente subsidio fiscal que se tradujo en precios de garantía y de refugio para un número importante de productos agrícolas, un subsidio a la venta de fertilizantes y pesticidas, y un creciente subsidio financiero a través de la provisión de crédito a tasas de interés promocionales, a niveles inferiores a la inflación y a la tasa promedio recibida por otras actividades productivas. Escobal (1992) muestra que la mayor parte de este subsidio estuvo dirigido a los estratos más pudientes de la agricultura. A partir de 1988, la política de gasto expansiva ejecutada por el gobierno aprista, y financiada a partir del uso de las reservas internacionales que se había logrado acumular en el marco del proceso de estabilización realizado antes de 1985 y del cese unilateral del pago de la deuda externa, entró en crisis. El financiamiento del programa de subsidios fue recayendo cada vez más en el financiamiento inorgánico del Banco Central de Reserva vía emisión. En ese contexto, el proceso hiperinflacionario que empezó a desatarse hacia fines de 1988 redujo a cero el monto real de los subsidios dirigidos al sector agrícola.

La crisis que se desató debido a la política macroeconómica y sectorial ejecutada durante este período habría tenido efectos diferenciados al interior del sector agrícola. Información proveniente de las Encuestas de Niveles de Vida (ENNIV) muestran que, junto con una caída casi generalizada en el ingreso rural, es probable que haya ocurrido una reducción de

los niveles de dispersión de los ingresos al interior del estrato rural debido a que los agricultores más ligados al mercado habrían visto deteriorarse sus ingresos a una velocidad mayor que el deterioro registrado por los sectores agrícolas más tradicionales. La cartera de cultivos y crianzas de los agricultores más pobres, al ser más diversificada, les habría permitido adecuarse mejor a la caída de sus precios relativos. Del mismo modo, los altos niveles de autoconsumo, habrían servido como un colchón que atenuó el deterioro en sus términos de intercambio.

A pesar de la existencia de un comportamiento diferenciado al interior del sector rural-agropecuario, no hay duda de que la caída abrupta en el PBI agropecuario que se registró a fines de la década de los ochenta, tuvo sus orígenes en la política de iniciada en 1985 (ver Figura No. 1). A nivel de ingresos rurales, las ENNIV de 1985-1986 y la de 1991 confirman los efectos que sobre la pobreza rural tuvo la política implementada en el período 1985-1990. Tal como se puede ver en el Cuadro No. 1, la pobreza rural se elevó fuertemente en este período, y alcanzó en 1991 al 80.7% de la población rural.



Cuadro No. 1**INDICADORES DE POBREZA SEGÚN REGIONES: 1971, 1985 Y 1991**
(Según gasto familiar – porcentaje)

Región	1971-72	1985	1991
Perú	64.0	43.1	59.0
Urbano	39.6	36.0	53.3
Rural	84.5	55.2	80.7

Fuente: ENCA(1971-1972) y ENNIV 1985-1986, 1991.

Así, a fines de la década, el sector agrario se encontraba postrado en una de sus peores crisis, la que se originó tanto por la activa política de intervención gubernamental en los mercados de bienes y factores como por la ausencia de políticas sectoriales que permitieran un funcionamiento más competitivo de los mismos. Producto de ello, la inversión privada en el campo peruano era prácticamente nula, mientras que la inversión pública también había descendido fuertemente debido a la crisis generalizada por la que atravesaba el Estado Peruano.

2. Políticas sectoriales: avances y retrocesos en el proceso de liberalización

Cuando en agosto de 1990 se inició el programa de ajuste macroeconómico y de reformas estructurales, el gobierno apuntó a la apertura al mercado externo, a la generación de una mayor competencia en los mercados de productos y factores, y a la disminución de la participación indiscriminada del Estado. En este contexto, el sector agropecuario fue uno de los más afectados por la ola de reformas iniciales. A medida que fue pasando el tiempo, sin embargo, empezaron a aparecer un conjunto de políticas sectoriales que, lejos de complementar los avances realizados, pusieron trabas a un funcionamiento más competitivo de los mercados agrarios, lo que desincentivó la inversión privada y afectó negativamente la capacidad de crecimiento del sector.

En lo que sigue se pasará revista a las principales políticas sectoriales implementadas a partir de agosto de 1990.

2.1 Política comercial y de precios

En este campo, no cabe duda de que las políticas de este gobierno han permitido una mayor flexibilidad en los mercados de insumos y productos agropecuarios respecto al sistema que imperaba en la década del ochenta. La reducción y uniformización de las tasas arancelarias, la eliminación de los controles de precios de alimentos e insumos agropecuarios, la desaparición del monopolio para las empresas estatales de comercialización (ENCI y ECASA) han permitido, en general, que el mercado funcione mejor como asignador de recursos en el sector.

En un primer momento, el gobierno rescindió los derechos monopólicos de la Empresa Comercializadora de Insumos (ENCI) en la importación de insumos agrícolas e inició un programa para reducir y reestructurar dicha empresa. Posteriormente, ENCI entró en un proceso de privatización con la finalidad de dar paso al funcionamiento libre y competitivo del mercado de insumos agrícolas. En cuanto a la comercialización de productos finales, se disolvió la Empresa Comercializadora del Arroz (ECASA).

A pesar de ello, el sector ha sido el más activo en la búsqueda de medidas que, a través de la alteración de precios relativos, lo protejan de la competencia externa. Dos son las razones principales utilizadas para negociar estas excepciones al esquema general. En primer lugar, la existencia de subsidios a los productos que se importan desde los países desarrollados, los que distorsionan el precio internacional y representarían una competencia desleal para el productor doméstico. La otra razón es el nivel de pobreza en que se encuentran vastos sectores de la agricultura peruana, en buena parte, debido a la discriminación de la que fue objeto el sector durante las últimas 3 décadas de políticas “dirigistas”. Tales argumentos plantearían la necesidad de medidas de transición para el sector.

El principal instrumento de protección ha sido la estructura de sobretasas aprobada en 1991, las que rigen para el arroz, trigo y harinas, azúcar, maíz amarillo duro, leche entera en polvo y leche en polvo descremada. La característica más saltante del sistema es que se basa en tasas flexibles, lo que aparentemente permite un mejor control de la volatilidad de los precios internacionales. Los niveles de protección varían en el tiempo de acuerdo con la tendencia de los precios internacionales y un calendario que ha tendido a disminuir el precio piso. El sistema se ha mantenido durante estos últimos años a pesar de la presión en contra que han ejercido los organismos internacionales y el MEF.

El otro mecanismo que ha estado relacionado con la alteración de los precios relativos que rigen para la agricultura ha sido el de las medidas de

control sanitario para la importación de productos agrícolas. A pesar de no ser una medida de carácter estrictamente comercial, el MEF y el INDECOPI se han enfrentado al MA, arguyendo que algunos de los dispositivos dictados por el Sistema Nacional de Sanidad Agropecuaria (SENASA) constituyen barreras paraarancelarias al comercio. Dos han sido los casos más publicitados al respecto. El primero es el requerimiento de fumigación en cámara al vacío para las importaciones de algodón que pretende realizar la industria textil nacional. La oposición del INDECOPI sobre este tema se basó en dos puntos: a) este requerimiento eleva los costos de importación de tal manera que hace inviable cualquier importación, debido a que la tecnología necesaria para el mismo sólo es utilizada en Egipto y California; y b) de acuerdo con organismos internacionales como la FAO, tal requerimiento no representa ningún beneficio técnico sobre la fumigación a presión atmosférica normal que es aplicada en la mayor parte de países. El segundo caso es el de requerir una doble certificación sanitaria para la importación de todos los productos y subproductos de origen agropecuario, medida que viola los acuerdos internacionales que el Perú ha suscrito (GATT).

La aplicación del impuesto general a las ventas (IGV) a la comercialización de los productos agrícolas también ha sido objeto de polémica entre los diferentes estamentos del gobierno. De un lado, la SUNAT entiende que es necesario evitar "huecos" en la cadena tributaria pues, de otra manera, un esquema que grava al valor agregado se vuelve incontrolable. Por su parte, los productores, o sus representantes, arguyen que las imperfecciones del sistema de comercialización hacen que el comerciante transmita todos los costos al productor, lo que perjudica innecesariamente dado que luego éste simplemente no paga al fisco. A pesar de ello, la SUNAT ha persistido en la idea de gravar a la pequeña agricultura a través del ajuste repetido del Régimen Único Simplificado (RUS), tratando de ajustarlo mejor a la realidad del agro. Sin embargo, al mismo tiempo, se ha dado la ley 26413 que incluye no sólo el Programa de Regularización Tributaria, sino también la exoneración de los pequeños productores al IGV, el impuesto a la renta y el de promoción municipal.

En un nivel más coyuntural, la política de este gobierno también ha incluido intervenciones esporádicas en el mercado interno a través de la compra de arroz y papa cuando se ha dado una sobreproducción de dichos productos. Dichas compras fueron manejadas con carácter de emergencia por el Programa Nacional de Ayuda a la Alimentación (PRONAA), una institución no especializada en ese tipo de intervenciones. La intervención en la campaña 1993 del arroz elevó considerablemente el precio al

productor, a través de un subsidio encubierto, que implicó un costo superior al que se hubiera logrado con compras más estratégicas, Escobal, (1994: p. 109).

En general, no parece existir una política tendiente a institucionalizar este tipo de compras estratégicas en los mercados, al menos para este tipo de productos. No obstante, sí se ha decidido crear las Bolsas de Productos (Ley 26361), con el fin de permitir una comercialización más eficiente mediante la negociación de contratos a futuro.

2.2 Política financiera

La liberalización del sistema financiero fue iniciada con la liberalización de las tasas de interés en abril de 1991. Luego de ello, el gobierno buscó la paulatina desactivación de la Banca de Fomento, incluido el Banco Agrario. Primero se eliminaron las tasas preferenciales que daba este banco, luego se eliminó la exclusividad de la prenda agrícola del Banco Agrario y, finalmente, en mayo de 1992, se declaró la disolución de la Banca de Fomento sectorial, incluido el Banco Agrario.

El programa del gobierno para el sistema financiero en el agro ha planteado la participación activa de la banca comercial en el financiamiento de la agricultura moderna comercial. Tal deseo, sin embargo, no ha logrado materializarse de manera significativa debido, en parte, a los problemas de titulación de las tierras agrícolas y a la falta de capacidad técnica en los bancos comerciales.

En agosto de 1992 se estableció el régimen de Cajas Rurales de Ahorro y Crédito, cuya labor fundamental sería proporcionar financiamiento a las actividades productivas rurales que no pudieran ser atendidas por la banca comercial, utilizando recursos tanto de las organizaciones productivas como de fondos del Estado y donaciones. En principio, la administración de estas cajas rurales por los propios agentes económicos de la zona presentaría la ventaja de mejorar la eficiencia del flujo de información en el mercado crediticio, lo que redundaría en un mayor acceso al crédito de agricultores anteriormente marginados. Desafortunadamente, la constitución de estas cajas rurales ha enfrentado serios problemas técnicos y financieros, y ha agudizado el problema del financiamiento para los hogares rurales. Actualmente, se cuenta con 18 cajas rurales en funcionamiento, la mayor parte de ellas con menos de tres años en operación (ver Cuadro No. 2).

La lentitud de la consolidación del sistema basado en la banca comercial y las cajas rurales llevó a que la asociación de empresarios agrarios planteara la creación del Banco Rural, proyecto que fue apoyado por el Ministe-

rio de Agricultura. Las características técnicas del proyecto no fueron establecidas con la debida claridad, por lo que se creó una confusión sobre si el proyecto pretendía reemplazar o complementar a las cajas rurales. Tampoco quedaba claro en qué medida esta “nueva” institución financiera no tendría los problemas que enfrentó el Banco Agrario. Actualmente, el proyecto se encuentra estancado y probablemente no vuelva a ser tema de discusión en el futuro.

Cuadro No. 2

**ALGUNOS INDICADORES DE DESEMPEÑO
DE LAS CAJAS RURALES**

	1994	1995	1996	1997	1998
Número de cajas rurales	7	15	16	13	18
Número de trabajadores	54	214	320	392	435
Colocaciones (millones de US\$)	4.85	23.18	39.69	55.35	57.51
Cartera atrasada (%)	7.3%	14.9%	14.0%	14.6%	18.5%
Colocaciones por trabajador (US\$)	89.8	108.3	124.0	141.2	132.2

Fuente: SBS.

Asimismo, y como medida transitoria, se adoptó un esquema de emergencia basado en los FONDEAGROS y los gobiernos regionales para movilizar inicialmente unos US\$250 millones. El programa presentaba dos problemas. En primer lugar, no existía un equipo con experiencia que garantizara la adecuada administración de los recursos. En segundo lugar, el carácter transitorio del programa no permitía prever lo que sucedería una vez terminado el programa lo que a su vez reducía la probabilidad de cobro de los préstamos.

En síntesis, la política de este gobierno para consolidar un sistema financiero rural ha fracasado hasta ahora, y no ha sido capaz de ofrecer una alternativa significativa para un problema que es considerado consensualmente como el más grave que enfrentan los hogares rurales. Las razones de tal fracaso corresponden no sólo a la falta de un adecuado diagnóstico acerca de los mercados rurales de crédito, sino también a la lentitud con que se ha avanzado con las reformas en el mercado de tierras y de aguas, fundamentalmente.

2.3 Tenencia de la tierra, titulación y registro

La Reforma Agraria, luego de liquidar el tradicional sistema de haciendas, propuso su reemplazo por empresas asociativas, las que se formaron compulsivamente y sin el apoyo técnico necesario. Sin embargo, desde principios de los ochenta se fueron parcelando la mayor parte de estas cooperativas, lo que ha llevado a una estructura de tenencia en la que prima la pequeña propiedad (menos de 5 hectáreas).

Desde el inicio del proceso de reformas estructurales se atacó el problema de la tenencia de la tierra, a sabiendas del alto costo que representaron las distorsiones establecidas con la reforma agraria de 1969. Inicialmente, se dio la Ley de Promoción de Inversiones en el sector agrario (D.L. 653) y su reglamento (D.S. 048-91-AG). Dicha legislación estableció la libre comercialización de tierras, sin importar su origen, tanto a personas naturales como jurídicas. Asimismo, se permitió que se gravaran las tierras para garantizar obligaciones por encima de 5 hectáreas, excepto en el caso de las Comunidades Campesinas y Nativas.

En dicha ley, sin embargo, se mantuvieron los límites al tamaño de la propiedad. El reglamento estableció un tamaño mínimo al predio agrícola de 3 hectáreas con el fin de evitar la atomización de las unidades productivas, salvo en el caso de la selva en que el límite es 10 hectáreas de tierra con aptitud para el cultivo (o su equivalente de tierras para la ganadería). Asimismo, se mantuvo la afectabilidad de los predios agrarios de acuerdo con la reforma agraria; no obstante, se ampliaron los límites inafectables. En la costa, se estableció un límite de 250 hectáreas de tierra bajo riego; y en la sierra, de 60 hectáreas de tierra bajo riego (o su equivalente en tierras de secano).

En el caso de la adjudicación de tierras eriazas, se estableció un límite de 2,000 hectáreas para la persona natural o jurídica que ejecutara las obras de irrigación y/o drenaje. En el caso de que exista un restante, éste deberá ser parcelado en extensiones que no excedan las 150 hectáreas en el caso de uso agrícola, y de 450 hectáreas en caso de uso agroindustrial.

La consolidación de estas reformas en el mercado de tierras se ha estado dando a un paso bastante lento. La escasez y el alto costo del crédito parecen ser factores determinantes de este problema, pero existen otros. Otro aspecto que puede estar incidiendo en la ausencia de inversión en el agro es la falta de una asignación clara de los derechos de propiedad, en lo cual la titulación de tierras puede jugar un rol significativo. Al respecto, se aprobó la Ley de Registro de Predios Rurales, el que formara parte del Registro Predial. La necesidad de acelerar este proceso llevó al Ministerio de Agricultura a crear el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Ca-

tastro Rural. Los reportes del Ministerio de Agricultura indican que se habrían titulado más de 90,000 predios entre 1992 y 1994 y que, a partir de entonces, se habrían aprobado más de 60,000 títulos por año. Al parecer, sin embargo, se mantienen los problemas de registro de esos títulos (no más del 25% estarían saneados), por lo cual el proceso podría no tener un impacto significativo sobre la inversión y el acceso al crédito.

En julio de 1995 se aprobó una ley de tierras que consolidaba la libre comercialización de la tierra, y eliminaba las menciones a los límites a la propiedad. La idea era la de favorecer las inversiones en el agro, para lo cual se permitía la concentración de la propiedad para aquellas explotaciones que así lo requirieran, tales como la industria azucarera y las explotaciones ganaderas. Al respecto, se mantiene en discusión la necesidad de eliminar el párrafo de la Constitución que permite fijar límites a la propiedad, por la inseguridad jurídica que plantea.

Pese a que la "Ley de Tierras" marca el punto más alto en la política de liberalización de la propiedad en el campo por el parte del gobierno, su reglamento sólo fue aprobado casi 2 años después, en el cual se aclararon diversos temas sobre la propiedad de las tierras eriazas y se dejaron enormes vacíos sobre el mercado de tierras en la sierra. En julio de 1997 se aprobó la legislación complementaria sobre la titulación de tierras en comunidades campesinas de la costa, lo que creó una situación discriminatoria para con las comunidades de la sierra, a pesar de la demanda por titulación (tanto individual como asociativa) que se presenta en dichas áreas del país.

2.4 Política ambiental y de recursos naturales

El programa de desarrollo agrario (Vázquez 1993 y 1994) presenta una declarada intención de proteger el medio ambiente y preservar los recursos naturales del país, reconociendo su íntima relación con la actividad agropecuaria. En setiembre de 1990, el gobierno promulgó el Código del Medio Ambiente y de Recursos Naturales, en el cual se encarga al Estado la responsabilidad de un manejo adecuado de los recursos. Dentro de este espíritu, se dispuso, mediante el D.S. 037-91-AG, la prohibición de la importación de plaguicidas que contengan organoclorados y DDT por atentar contra la preservación del medio ambiente. Asimismo, se decidió potenciar el Programa Nacional de Manejo de Cuencas y Conservación de Suelos con financiamiento interno y externo.

En cuanto a los recursos naturales, se ha creado el INRENA, el cual pretende promover el uso racional y la conservación de los recursos naturales con una supuesta activa participación del sector privado, a través de

la realización de estudios de preinversión en obras de irrigación y drenaje, recuperación de tierras y aprovechamiento de aguas subterráneas.

La regulación del manejo de aguas es una de las áreas a las que se pretendió priorizar desde un principio; sin embargo, nada de lo reglamentado ha llegado a ser implementado. En el Título V (de las aguas) de la Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Agrario (D.L. 653) se crean las Autoridades Autónomas de Cuenca Hidrográfica (AACH), cuya principal función es promover la formulación de planes para el uso racional del recurso hídrico. Asimismo, se establece a la Junta de Usuarios como ente encargado de la cobranza de las tarifas de agua, las que deben incluir los costos de administración, operación, mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura hidráulica, así como la amortización del costo de las obras. Ninguna de estas instituciones opera en la actualidad. De otro lado, el Ministerio de Agricultura lleva 4 años “perfeccionando” un proyecto de nueva Ley de Aguas, la cual consolidaría lo establecido en el D.L. 653, pero además crearía derechos de aguas permanentes y temporales, separables de la propiedad de la tierra, los que tendrían carácter de transferibles. Esta medida ha encontrado serios cuestionamientos entre los ambientalistas, razón por la cual probablemente no pueda ser aprobada sino hasta la próxima legislatura. Adicionalmente, se percibe un problema político para la determinación de la asignación inicial de derechos de agua, debido a los conflictos históricos para su manejo.

El manejo de suelos y conservación de cuencas se ha trabajado con dos programas. El primero comprende la reparación y el mantenimiento de la infraestructura de riego y drenaje en la costa, y supone la apertura de una línea de crédito (160 millones de dólares) con recursos del Banco Mundial y del gobierno del Japón. Ellos podrán ser utilizados por los usuarios organizados que se comprometan a asumir los costos de esa inversión. Diversos problemas en la elaboración de dicho proyecto han impedido que se hayan efectuado préstamos bajo esta línea, y quizás ello pueda relacionarse con la incertidumbre acerca de la ley de aguas. El segundo programa es el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y de Suelos (PRONAMACHS), el que ha ejecutado obras de reforestación, construcción de terrazas, recuperación de andenes, entre otros, en zonas de sierra y selva donde se ha detectado fragilidad en el equilibrio ecológico.

Además, se estableció la necesidad de reorientar la inversión pública hacia la rehabilitación en lugar de hacia la construcción, y de paralizar nuevos proyectos hasta que no se ejecutaran y terminaran los que estuvieran en proceso. Las inversiones futuras dependerían de la capacidad fiscal y estarían dirigidas a proyectos con un elevado componente social y de

generación de empleo. Más allá de esas declaraciones, la práctica mostró una enorme dificultad para reorientar el gasto de INADE.

Adicionalmente, se intentó aprobar una ley de aguas, mediante la cual se asignarían derechos negociables de agua que permitirían la formación de un mercado de derechos de agua que fomentaría una asignación eficiente de recursos. Sin embargo, la poca atención a los problemas de externalidades que se presentan en un mercado como el de aguas, así como la politización del tema impidieron que se avanzara, al menos, en mejorar el marco institucional y garantizar que se pueda hacer un uso más eficiente del recurso, en la medida que su precio refleja mejor su escasez relativa.

2.5 Política de generación y difusión de tecnología agropecuaria

La política del actual gobierno sobre este tema supuestamente se orienta a incentivar la participación privada en la generación y difusión de tecnología, y a mejorar la coordinación de los esfuerzos nacionales en esta área. De acuerdo con la Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura, se creó el Instituto Nacional de Investigación Agraria (INIA), cuyas funciones incluyen tanto la investigación como la promoción y la transferencia tecnológica, así como la coordinación de todos los esfuerzos en esta área de acuerdo con objetivos nacionales, sin necesariamente intervenir directamente en ellos.

El plan de desarrollo de esta área prioriza la promoción de la participación privada en este sector, especialmente en la costa. Para ello, se transfirió la mayor parte de las instalaciones experimentales del INIA en esa zona a grupos de productores organizados. El Estado contribuiría al financiamiento de las estaciones experimentales privatizadas a través de la licitación de programas de transferencia de tecnología sobre la base de los lineamientos de política para el sector agrario. La principal fuente de financiamiento para estos proyectos se obtendría a través de la Fundación Perú (FUPE). Dentro de este esquema, el INIA limitaría su participación directa a las zonas de sierra y selva, donde la participación privada sería más complicada. Nuevamente, al igual que en los subsectores analizados anteriormente, casi nada se ha avanzado en este campo, especialmente en lo que respecta a la participación del empresariado en este tipo de esfuerzos. No sólo eso, el gobierno optó por revertir la entrega que hiciera de las Estaciones Experimentales a Fundación Perú. En nuestra opinión, tanto la entrega inicial como la “expropiación” posterior hacen evidente que no existían reglas de juego claras y estables en materia de generación y difusión de tecnología agropecuaria.

2.6 Infraestructura complementaria

Dentro de los temas tratados en la Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario, dictada en agosto de 1991, no se estableció una estrategia clara en lo que respecta a la inversión pública en el sector, más allá de lo referido a los proyectos de irrigación. En la práctica, la reducción de la inversión pública en infraestructura portuaria, vial y energética, y la falta de información de mercados y agroclimática son algunos de los principales problemas para el desarrollo de la inversión privada en la agricultura, sobre los que lamentablemente se ha avanzado muy poco. El gobierno ha preferido retomar la política comercial como el principal mecanismo de protección al sector en vez de asignar los recursos públicos suficientes para levantar los cuellos de botella más importantes que limitan la inversión privada en el campo.

El proyecto de caminos rurales impulsado por el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción con el Apoyo de los Organismos multilaterales, es probablemente una de las pocas inversiones que se exceptúan a la regla general y constituye sin duda la mejor inversión realizada hasta el momento para mejorar la integración al mercado de los productores agropecuarios.

2.7 Reforma del sector público agropecuario

En el área de reforma del sector público agrario, más allá de la dramática reducción de personal ocurrida a inicios del Programa de estabilización, se avanzó poco en implementar una estructura consistente con la nueva orientación de la política agraria.

Cuadro No. 3

REFORMA DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA

(Cambio en el número de empleados)

	1990	1996
Sede central – MAG	4,890	254
Instituciones relacionadas (OPDs)		
CONACS	0	94
SENASA	0	240
INIA	5,007	449
INRENA	0	169
ONERN	189	0
Proyectos especiales	1,311	800
Oficinas regionales	11,474	3,072
Total	22,871	5,078

Bajo el liderazgo de la Presidencia del Consejo de Ministros en 1997, se intentó desarrollar un proceso de planificación estratégica que incluyó al sector público agropecuario. Luego de que el sector desarrolló objetivos, metas, instrumentos y diseñó el arreglo legal e institucional compatible con la nueva orientación, el proceso quedó trunco por decisión política, enviando al Congreso todo lo desarrollado para que fuese "evaluado". A la fecha, ninguna Comisión del Congreso ha avanzado desde entonces en esta materia.

3. Evaluación de las políticas

3.1 Algunos impactos a nivel agregado del ajuste

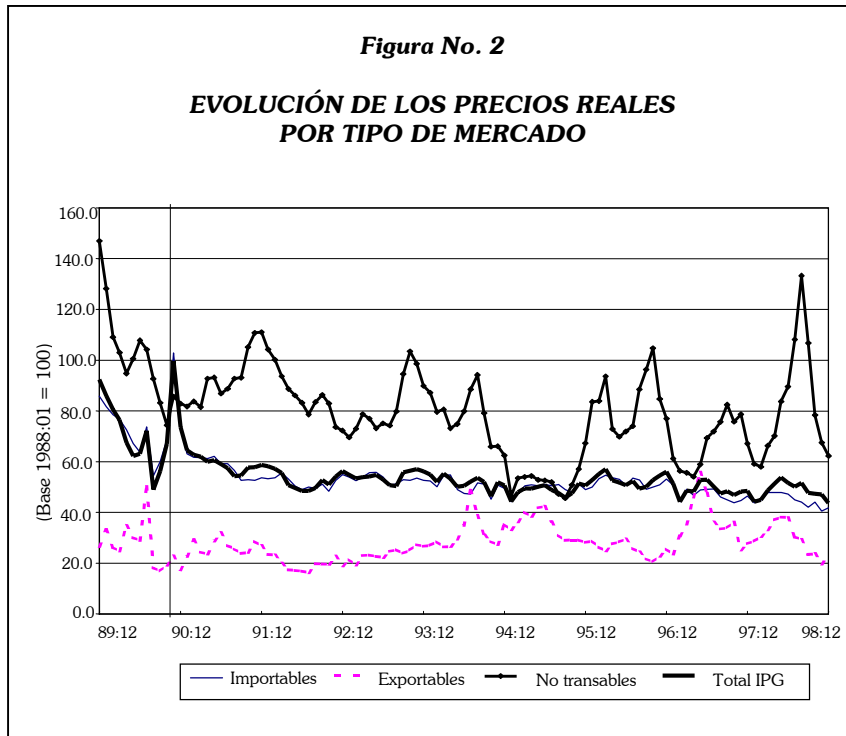
En esta sección se pretende presentar de manera resumida los efectos que habrían tenido las políticas macroeconómicas y sectoriales sobre el sector agropecuario nacional. En principio, no se pretende discriminar qué parte de los resultados que se describen pueden ser atribuidos a la política macroeconómica y qué parte a la política sectorial.

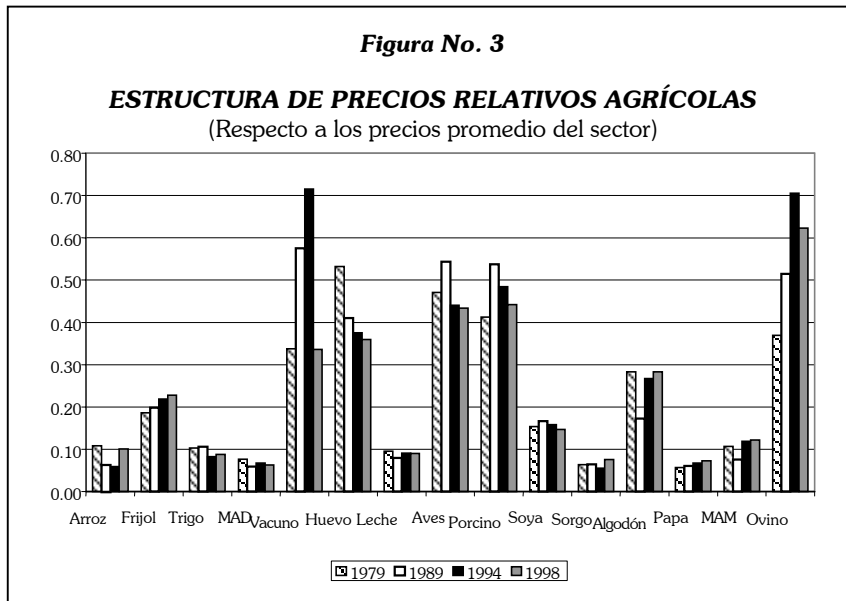
En primer lugar es evidente que durante los primeros años del gobierno de Fujimori el sector agropecuario nacional experimentó una retracción considerable en su producción, como consecuencia de un conjunto de factores adversos entre los que obviamente destacan los efectos del programa de ajuste, el impacto de algunas reformas estructurales como aquella asociada a la eliminación de la Banca de Fomento y los problemas climáticos. En este contexto, el volumen de bienes producidos por el sector se redujo en 5.6% en la campaña 1990-1991, y en 8.4% en la campaña 1991-1992. Luego de esta caída inicial, la producción se recuperó durante las tres campañas agrícolas siguientes, con una tasa de crecimiento de 34.6%.

Los precios agropecuarios en el nivel de finca cayeron continuamente durante las 3 campañas agrícolas posteriores al ajuste para luego oscilar durante las siguientes 6 campañas. En promedio, los precios agropecuarios estuvieron en la campaña 1993-1994 a un nivel 33% más bajo que el ya precario nivel registrado durante la campaña 1989-1990 previa al inicio del programa de estabilización. Esta caída; sin embargo, escondió importantes diferencias en la evolución de los precios según su grado de transabilidad. Así, como se puede apreciar en la Figura No. 2 los precios de los productos importables y no transables cayeron fuertemente mientras que los precios de los productos exportables crecieron en el mismo período. Cabe anotar que, a partir de la campaña 1994-1995, este patrón continuó

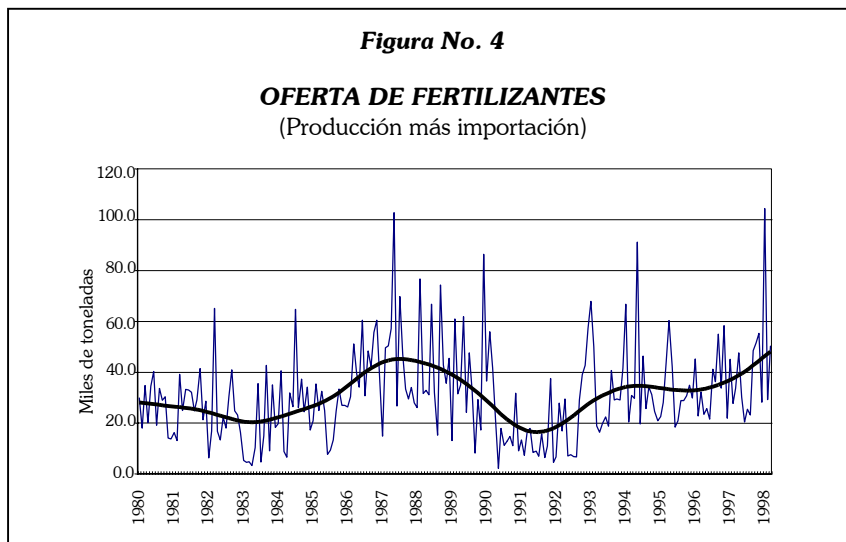
ocurriendo aunque a tasas menores. Así hacia fines de la campaña 1998-1999, los precios de los exportables se ubicaron 63% por encima de los niveles registrados durante la campaña 1989-1990, mientras que los precios de los importables y no transables se ubicaron más de 55% por debajo de los precios de esa misma campaña. Es importante mencionar que este incremento de los precios de los exportables está fuertemente asociado al incremento en las cotizaciones internacionales antes que a un aumento del tipo de cambio real.

Combinando el crecimiento de la producción y la caída en los precios reales se puede observar que los ingresos brutos reales del sector habrían caído en 42% en las primeras tres campañas, después del programa de estabilización para luego incrementarse en más de 60% las siguientes seis campañas. Actualmente, en conjunto, los ingresos brutos reales del sector agropecuario serían 5% inferiores a los registrados durante la campaña 1989-1990, previo al inicio del programa de estabilización.



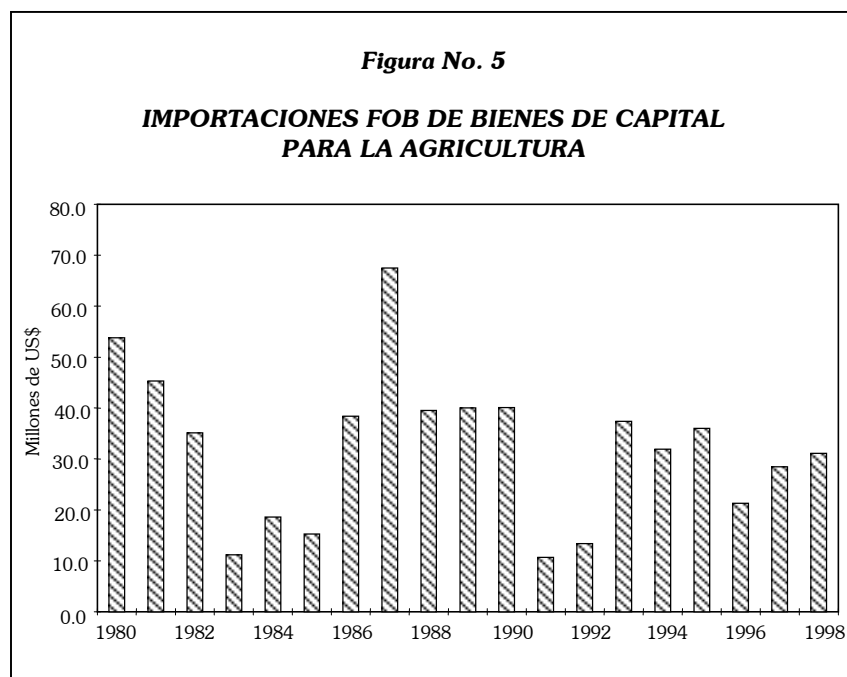


La caída y posterior recuperación de la producción agropecuaria habría estado acompañada por una evolución similar del consumo de fertilizantes.



A pesar de la política explícita de protección vía la imposición de derechos arancelarios adicionales (sobretasas) y de la política implícita de protección a partir de la imposición de restricciones arancelarias reseñada en la sección anterior, el nivel de importaciones continuó elevándose a lo largo de los últimos años. Como se puede observar en el Cuadro No. 4 la balanza comercial agropecuaria continuó siendo fuertemente deficitaria. Es importante anotar que la importación de insumos para la agricultura se recuperó a niveles similares a los registrados antes de iniciado el programa de estabilización, mientras que la importación de bienes de capital para el sector quedó estancada en niveles muy bajos.

De acuerdo con la estadística presentada en esta sección, es evidente que el sector agropecuario atraviesa por una coyuntura muy negativa. No obstante, cabe preguntarse qué estrategias pueden implementarse para crear un ambiente que promueva la inversión privada y, a partir de ella, el desarrollo sostenible del sector. En la siguiente sección, junto con las conclusiones, se esboza dicha estrategia.



4. Conclusiones y recomendaciones ¿qué falta y qué hay que corregir?

A pesar de que la estabilización macroeconómica y el conjunto reformas estructurales llevadas a cabo a partir de 1990 sugerían que el sector agropecuario podía ingresar a una senda de desarrollo sostenible, lamentablemente, esto no ha ocurrido. A pesar de las evidentes ventajas comparativas que tiene el sector para ciertos productos, la inversión privada no ha llegado a la agricultura en la magnitud y velocidad que el gobierno hubiese deseado. A partir de la experiencia de los últimos ocho años este documento pretende esbozar cuál debería ser la orientación global de la política agraria y, en particular, cuál debería ser el rol de los sectores público y privado.

Para identificar los lineamientos básicos de la política agraria es indispensable entender primero el contexto en el que dicha política será aplicada. Dicho contexto está asociado a cuatro temas críticos: i) el balance entre población y recursos; ii) la diferencia entre lo agrícola y lo rural; iii) los niveles de pobreza rural prevaletentes en el país y su relación con el acceso diferenciado de dicha población a activos críticos; y iv) el contexto internacional.

4.1 Población versus recursos

Como se sabe, sólo el 6% de la tierra del Perú es cultivable, lo que significa que se dispone de 0.3 hectáreas per cápita. Esta cifra es bastante menor que el promedio de América Latina, el que se encuentra en 0.44 hectáreas per cápita. Además es importante reconocer que el tamaño de los predios es bastante pequeño (54% de los predios tienen menos de 3 hectáreas) y se encuentra bastante fragmentado (v.g., en la sierra más del 50% de los productores agropecuarios tiene más de 3 parcelas no continuas y 18% tienen 6 ó más parcelas). En un contexto como el descrito, donde la presión por el recurso tierra es alta y creciente, es indispensable reconocer los límites que tendría la actividad agrícola por sí sola para ser una fuente importante en la generación de empleo e ingresos. Para potenciar al sector agropecuario como fuente de nuevos empleos, tal como suele aseverarse, es indispensable pensar en la cadena de valor que puede generar a partir del producto agrícola antes que en la actividad primaria misma. De otro lado, deben buscarse otras fuentes complementarias de generación de empleo e ingresos que permitan un aumento paulatino del

ratio tierra por trabajador, sin exacerbar por ello el proceso migratorio del campo a la ciudad.

Una de las posibilidades que merece ser explorada con mayor detalle es la producción forestal. Como se sabe, el Perú cuenta con un importante potencial forestal. Excluyendo bosques protegidos habrían casi 50 millones de hectáreas de bosques con potencial económico, lo que permitiría identificar entre 100 y 120 m³/ha de madera aprovechable. Un manejo sostenible de dichos recursos, en el marco de una política que promueva la explotación forestal sujeta a un estricto cumplimiento de regulaciones que garanticen el manejo sostenible del bosque, puede ser un vehículo importante de generación de ingresos y empleo en el sector rural.

4.2 *Lo agrícola versus lo rural*

Mientras que la política agraria continúe pensando únicamente, y de manera aislada, en cultivos y crianzas es muy difícil que el sector pueda crecer de manera sostenida y que los habitantes del sector rural puedan mejorar sus oportunidades de empleo y generación de ingresos. Así, es importante destacar que, en los últimos años, la asignación de tiempo de trabajo en actividades agrícolas dentro del hogar rural ha ido perdiendo importancia. De hecho, cálculos realizados en GRADE, sobre la base de la ENNIV de 1997, muestran que el 56% del ingreso familiar de los hogares rurales proviene de estas actividades que van más allá de lo agrícola dentro de la finca, lo cual sugiere que estas labores “complementarias” difícilmente pueden ser consideradas como tales.

Es interesante notar que la participación en actividades fuera del hogar crece fuertemente entre quienes tienen muy poca tierra o ganado. De otro lado, quienes tienen más educación participan en mayor proporción en actividades fuera de la finca, especialmente en tareas no agropecuarias. El acceso a bienes y servicios públicos también parecería ser un factor importante en la determinación de las estrategias de generación de ingresos por parte de los hogares rurales. Así, aquellos hogares con mejores servicios de agua, desagüe y teléfono tienden a aumentar sus actividades no agrícolas por encima de quienes no acceden a estos servicios. Cabe mencionar, asimismo, que el acceso a crédito ocurre justamente en aquellos hogares rurales que obtienen un mayor porcentaje de sus ingresos netos de actividades no agropecuarias. En este contexto, el acceso a activos críticos como los aquí mencionados y el desarrollo de mercados complementarios como el de capitales puede ser una parte muy importante de

cualquier estrategia que pretenda elevar los ingresos de los productores agropecuarios.

4.3 Características de la pobreza rural

Aunque sigue siendo muy alta para estándares internacionales, la pobreza en el Perú se ha reducido en las últimas décadas. Así, mientras que en 1971 el 84% de la población rural era pobre, en 1996 esta cifra había descendido a 68%. Más aún, la dispersión en los ingresos rurales se ha reducido sustancialmente (tanto en períodos de crecimiento como de crisis). Más allá de sus errores, la reforma agraria y la reforma educativa transfirieron activos claves a los más pobres del sector rural. Su utilización está limitada, sin embargo, por la carencia de activos complementarios (fundamental aunque no únicamente activos públicos).

En la medida que se reconozca que los pobres rurales en el Perú carecen de un conjunto de bienes y servicios públicos (v.g. infraestructura de caminos, infraestructura de salud, servicios de sanidad animal y vegetal, etc.), y que éstos son cuellos de botella que impiden potenciar un conjunto de activos con los que ya cuentan los pobres rurales, el diseño de la política pública agraria será más adecuado.

4.4 El contexto internacional

Finalmente, el diseño de la política pública asociada al sector agrario debe evaluar el contexto internacional en el que está inmerso el sector y, sobre todo, la capacidad real del sector de desarrollarse competitivamente en un mercado fuertemente protegido.

Es importante destacar aquí que la protección de los mercados agrícolas en el nivel de los países desarrollados no antecedió al crecimiento de sus sectores agropecuarios, sino justamente lo contrario: el poder político de sectores agrarios ya desarrollados impulsaron políticas proteccionistas. Así, la causalidad no habría ido de mayor protección a crecimiento sino al revés. No hay, por tanto, evidencia contundente que sugiera usar la protección agraria como mecanismo efectivo para el desarrollo agropecuario nacional.

Si además aceptamos que, al ser permanentes, los subsidios internacionales son parte del contexto de globalización y los precios internacionales, nos guste o no, representan el costo de oportunidad de los recursos domésticos, habría que preguntarse si es la protección frente al exterior o

el esfuerzo sostenido para reducir los costos internos lo que permitirá al sector agropecuario desarrollarse.

Éstos hacen evidente que antes que una política agraria o agropecuaria el país requiere de una política de desarrollo rural. Los pilares de esa política son los bienes y servicios públicos que el gobierno deberá proveer para elevar la rentabilidad de la producción agropecuaria y, sobre todo, ampliar el rango de posibilidades de inserción exitosa al mercado de los pobladores rurales.

Antes que “identificar a los cultivos ganadores”, el Estado tiene la responsabilidad de igualar las oportunidades de acceso al mercado de la población rural. Un burócrata en Lima jamás será capaz de sustituir al productor rural en sus decisiones de inversión y producción. Por ello, antes que definir programas de promoción de algún cultivo o crianza, el Estado debe proveer aquellos bienes y servicios públicos que elevan las posibilidades de una exitosa inserción a los mercados (ya sean locales, regionales, nacionales e, incluso, internacionales) sin pretender modificar transitoriamente la estructura de precios relativos. De poco vale a un productor nacional una política de promoción transitoria que lo induce a efectuar inversiones en un cultivo cuya rentabilidad desaparecerá totalmente una vez que el Estado abandone su práctica paternalista.

4.5 Orientación global

En el marco de las orientaciones globales mencionadas en este documento no es difícil esbozar cuál debe ser la política sectorial consistente con el objetivo estratégico mencionado. Así, la política comercial debe dejar de ser vista como un instrumento de protección transitoria para volcar los esfuerzos del Estado a la provisión de bienes y servicios públicos que permitan una inserción más exitosa de los productores agrarios con el mercado. La política de comercialización de precios y comercialización interna debe abandonar los subsidios a los insumos o las políticas de compra estatales como vehículo de promoción, para promocionar el desarrollo de mercados agropecuarios internos más competitivos. En esta línea, la construcción del nuevo Mercado Mayorista de Santa Anita o el desarrollo de la bolsa de productos pueden hacer más por elevar la competencia y eficiencia del sector que la política vigente. Por otro lado, la política de tenencia y derechos de propiedad, al ser crítica para incentivar la inversión privada, debe merecer ser la mayor atención posible. Más allá de las buenas intenciones, el programa de titulación actual (el PETT) ha avanzado poco y requiere una gerencia más independiente del poder político. Algo

similar puede decirse de la política de Sanidad Agropecuaria, donde la muy buena dirección técnica existente ha sido avasallada en más de una oportunidad por el poder político, lo que ha afectado la reputación institucional.

4.6 Cuellos de botella para la inversión privada

Un trabajo reciente realizado por GRADE muestra que, durante 1997 y el primer semestre de 1998, se identificó inversión privada en por lo menos 14,000 nuevas hectáreas (inversión en eriazos) y 37,000 hectáreas capitalizadas (luego de haber cambiado de dueño). La inversión que habría movilizó estas 51,000 hectáreas se ha estimado en US\$367 millones, y había estado concentrada fundamentalmente en espárragos y ciertos frutales (mango, uva y, en menor medida, paltos y lúcuma).

Lo interesante de estas inversiones, frente a la reducida o nula inversión en cultivos de obvias ventajas comparativas como es el caso de los cítricos o de la chirimoya, es que, justamente, el papel de la inversión pública es crítica. Los casos exitosos de inversión privada muestran que las mejoras en infraestructura vial, en titulación y registro de tierras en ciertas zonas y sanidad agropecuaria en ciertos cultivos han sido percibidas como claves por los propios inversionistas privados en el momento de iniciar sus operaciones. La ausencia de estos mismos bienes y servicios públicos en otras áreas del país y en otros cultivos son, a su vez, los principales determinantes de la ausencia de inversión privada en el resto del sector agrario.

4.7 Reforma del gasto público agrario y reforma institucional

Tal como se ha mostrado en la Sección N° 3, el gasto público en la agricultura continúa fuertemente concentrado en grandes proyectos de irrigación de dudosa rentabilidad social. Más allá del discurso político, poco se ha avanzado en el cambio de las prioridades, las que obviamente deberían estar reflejadas en la estructura de gasto público.

De otro lado, un elemento que debe acompañar la reforma de la política agraria es, sin lugar a dudas, la reforma institucional. Esta reforma no debe ser entendida como una "reforma" en la estructura de personal. De hecho, tal como el sector agrario ya realizó, a diferencia de muchos otros sectores, una reducción drástica en su personal (de casi 23,000 a poca más de 5,000 trabajadores). Lo que se requiere más bien es redefinir el rol del sector público agrario de una manera consistente con las nuevas orientaciones de política, lo que evitaría que el sector continuara avanzando a "contracorriente" de la política nacional. El esfuerzo realizado en

1997, como parte del proyecto de Reforma del Estado, estableció lineamientos útiles al respecto.

4.8 Política comercial y de precios

Como ya se mencionó anteriormente, son incuestionables los avances en la liberalización del comercio interno y externo de productos agropecuarios. Sin embargo, es necesario reevaluar ciertas políticas que esbozan una tendencia al retorno a políticas proteccionistas. En particular, el final del Anexo No. 1 de este documento muestra la gran cantidad de reglamentaciones que se han generado con este gobierno con la supuesta finalidad de preservar la sanidad agropecuaria. Aunque se reconoce la necesidad de implementar un mecanismo adecuado de regulación, es necesario preocuparse porque las medidas sanitarias que se generen no constituyan medidas paraarancelarias al comercio. Se requieren mecanismos que eviten el ingreso de plagas sin elevar excesivamente los costos de importación de los productos agropecuarios “sanos”. Aun cuando haya una decisión política de proteger a un tipo de productor de la competencia externa, es más conveniente hacerlo de manera transparente y sobre la base de justificaciones precisas. De lo contrario, lo que se está haciendo es generar un mecanismo solapado de escape al sistema, el que puede luego generalizarse a otros sectores de la economía.

Otro aspecto importante es que la protección a determinados productos, en lugar de a los productores, presenta un vicio particularmente negativo en una coyuntura como la actual, en la que se requiere una reconversión del portafolio de actividades agropecuarias, de acuerdo con las escaseces relativas de la economía. El caso de las sobretasas, que se detalla con mayor precisión en la siguiente sección, puede ayudar a ilustrar el concepto. Los productos que cuentan con tal política de protección son el arroz, el azúcar, la grasa anhidrida de leche y la leche en polvo descremada, el maíz amarillo duro, y el trigo y las harinas. En el caso del arroz, se trata de un producto tradicional, altamente demandador de agua, que se siembra en la costa, donde el agua es un recurso escaso. Por ello, resulta socialmente deseable que los patrones de cultivo en la costa norte reduzcan la participación del arroz. El argumento para sostener un precio protegido es la gran cantidad de pequeños productores que dependen de la producción de un cultivo determinado. No obstante, más allá de la discusión acerca del impacto de las sobretasas en el precio en chacra, tal argumento es falaz en la medida que los campesinos no son “productores de un cultivo”, sino que diversifican sus fuentes de ingreso. Además, muchos

de ellos tienen capacidad para cambiar su actividad principal (o generadora de excedentes). En este contexto, es necesario sostener el carácter temporal de esta medida de protección, tratando de evitar la “inconsistencia temporal” de las políticas proteccionistas.

El desarrollo de los sistemas de comercialización es otra variable importante en la evaluación de la política comercial y de precios. Escobal (1993) resume la naturaleza de las imperfecciones en los sistemas de comercialización de productos agrícolas a partir del análisis de los casos del arroz, la papa y los frutales. La evidencia empírica recogida en dichos estudios sugiere que la acción de los intermediarios afecta la sensibilidad de los precios en chacra a cambios en las políticas de precios, tales como las sobretasas o el cobro del IGV. El control de la información, la carencia de infraestructura moderna de almacenamiento y el acceso exclusivo al crédito formal por parte de los intermediarios, son los factores que explicarían tal situación. En tal sentido, y circunscribiéndonos a medidas directamente relacionadas con la comercialización, es necesario apresurar la modernización de los Mercados Mayoristas en las principales ciudades del país, así como la infraestructura de almacenamiento y clasificación en los centros productores claves¹. De manera similar, la medida que crea las Bolsas de Productos es positiva para la eficiencia con que funcionan los sistemas de comercialización. El punto es esperar que su implementación no se postergue demasiado, y para ello es importante que se le brinde el apoyo político y técnico necesario².

4.9 Política de sobretasas arancelarias

Los argumentos que se han usado para justificar un trato arancelario especial para el sector agropecuario han sido dos: i) ahí se encuentran los segmentos más pobres de la población peruana; y, ii) los productores agrarios enfrentan un entorno comercial internacional caracterizado por masi-

1. EMMSA estima que con los actuales Mercados Mayoristas de Lima se pierden 300,000 horas al año por la congestión del tráfico y las dificultades para entrar a las instalaciones, así como aproximadamente el 10% de la producción por mermas. La valoración económica de estas ineficiencias alcanzaría cifras astronómicas para la economía.

2. Una variable fundamental es el diseño de mecanismos transparentes de control de calidad para los productos que se ofrecen en la bolsa de productos. El mejoramiento de los sistemas de información es otra variable importante para la consolidación de las bolsas de productos, especialmente en lo que respecta a los programas de siembra y cosecha en las diferentes regiones.

vos subsidios provenientes de los países desarrollados. Aunque ambos argumentos son parcialmente ciertos, ninguno de los dos justifica realmente la política planteada.

Escobal (1997) muestra cómo el sistema de sobretasas incluye a un conjunto arbitrario de productos que difícilmente podrían ser considerados como producidos por los segmentos más pobres del sector rural. Entre ellos cabe mencionar a los productores de arroz, pues más de la mitad difícilmente podrían ser considerados pobres, según las propias estadísticas oficiales. Existen sin embargo importantes segmentos de la población agrícola, ubicada en los segmentos más pobres de la sociedad, a los que se pretenden beneficiar con el sistema de sobretasas y que, en la práctica, no son alcanzados por el sistema. Por otro lado, aunque es evidente que los países desarrollados subsidian su agricultura, este hecho en sí mismo no justifica necesariamente que el Perú siga una conducta similar. De hecho si pretendiéramos subsidiar dólar por dólar lo que subsidian los países de la OECD (por ejemplo igual cantidad de dólares por unidad de producto cultivado o consumido en el Perú), los recursos que se requerirían equivalen a US\$3,215 millones, es decir, cerca de la mitad del PBI agrícola o, alternativamente, el 52% de los ingresos tributarios del país.

En la medida que se reconozca a la economía peruana como una pequeña economía abierta, las cotizaciones internacionales representan el costo de oportunidad de los recursos domésticos. En ese sentido, más que elevar el costo de importación vía sobretasas, los mayores esfuerzos deberían estar dirigidos a dotar a los productores agrarios de los bienes y servicios públicos que les permitan aumentar su productividad reduciendo, al mismo tiempo, sus costos medios. Sólo con una efectiva y sostenible disminución de costos de producción es que se puede lograr una exitosa vinculación de los productores con los mercados, locales, regionales y nacionales, incluso enfrentando subsidios externos.

En lo que respecta a la posibilidad de que una mayor protección en frontera eleve el precio interno a nivel de chacra, la evidencia estadística y econométrica que aquí se presenta es contundente: mayor protección en frontera, vía mayor arancel o sobretasa a la importación de productos sujetos al sistema de sobretasas, no significa, en ningún caso, mayores precios reales para el productor de cultivos sujetos al sistema o de supuestos sustitutos en el consumo, como la papa. El hecho de que esta evidencia sea robusta, una vez que se “controla” por los cambios ocurridos en el entorno macroeconómico (cambios en el tipo de cambio real o incrementos o caídas en la demanda agregada), nos permite ser contundentes en

afirmar además que el argumento “hubiese sido peor sin las sobretasas” carece de toda validez.

Uno de los mayores problemas de utilizar la política arancelaria para mejorar la posición relativa de algún sector (en este caso la agricultura) es que el gobierno desconoce con precisión quién paga los costos de la política y quién recibe finalmente las transferencias o rentas que dicha política genera. En este documento se muestra evidencia de que una parte nada despreciable de los costos de esta política la pagan los consumidores más pobres, mientras que las rentas que la política genera son capturadas por los circuitos comerciales (debido a la ineficiencia y el bajo nivel de competencia existente en la comercialización) y por los que supuestamente deberían ser los beneficiarios de la política: los productores agrarios más pobres.

El gobierno debe abandonar el diagnóstico simplista que subyace a la política comercial agraria: como la importación es “el enemigo” de la agricultura toda política que haga más caras las importaciones es bienvenida. Más aún cuando en la práctica estas políticas muestran ser ineficaces e ineficientes, antes de reconocerlo, sus propulsores prefieren declarar que “el nivel de protección ha sido insuficiente”.

4.10 Política financiera

Las políticas implementadas en busca de un sistema financiero rural sostenible y de amplia cobertura es uno de los principales fracasos de esta administración, especialmente si consideramos la importancia del crédito no sólo en términos de eficiencia sino también de equidad de la actividad económica rural. Hasta mayo del año 1999, sólo estaban funcionando 14 cajas rurales, las que de acuerdo con el Ministerio de Agricultura habían otorgado créditos por un total de 20 millones de dólares, cifra ínfima si se considera que los requerimientos financieros del agro se estiman en alrededor de 1,200 millones de dólares anuales (Valdivia 1995a). Los FONDEAGROS prestaron alrededor de 100 millones de dólares, pero su cartera morosa de los últimos años ha superado el 50% en el nivel nacional. Por su parte, la banca comercial prestó durante 1998 alrededor de 200 millones.

Valdivia plantea que la política de este gobierno ha adolecido de un diagnóstico inadecuado de los problemas que afectan a los sistemas financieros formales en zonas rurales. En particular, no parece haberse reparado en las restricciones que tienen las instituciones financieras formales para atender a la población rural (selección adversa y riesgo moral) y, de otro lado, no se considera la naturaleza del riesgo que caracteriza la actividad agropecuaria (alta correlación geográfica).

En lo que respecta al problema de la cobertura de las instituciones financieras rurales, Valdivia (1994) encuentra evidencia empírica respecto a que los mercados financieros rurales en el Perú tienen problemas de información asimétrica, especialmente las instituciones financieras formales. La probabilidad de acceso al crédito aumenta con la mejora en las variables “observables” para el prestamista, por encima de los efectos sobre su productividad real. En tal sentido, el racionamiento crediticio en las áreas rurales es explicado por los altos costos en que deben incurrir los prestamistas con fines de selección y monitoreo (ver Valdivia 1995a). Estos costos se ven acrecentados en un entorno como el del medio rural peruano en el que los derechos de propiedad sobre la tierra no están adecuadamente asegurados y en el que el aparato judicial no funciona eficientemente. Ésta es, sin embargo, una realidad común a los medios rurales de otros países en desarrollo, algunos de los cuales han logrado avances significativos en los niveles de cobertura de sus sistemas financieros rurales. La clave de esas experiencias exitosas pasa por la innovación en la tecnología que se utiliza para la asignación de crédito, y los sistemas informales de crédito son una importante fuente de inspiración para la reducción de los costos de transacción³. La necesidad de buscar la innovación tecnológica es fundamental si es que la política de este gobierno apunta a superar los niveles de cobertura de los sistemas financieros tradicionales, incluido el de la época del Banco Agrario.

El otro aspecto importante en la evaluación de sistemas (instituciones) financieras rurales es el de la autosostenibilidad. Más allá de la necesidad de prácticas financieras adecuadas, la sostenibilidad de las instituciones financieras rurales debe analizarse a partir de la naturaleza del riesgo y la estacionalidad de los ingresos agropecuarios, en cuanto la agricultura continúa siendo la principal fuente de generación de excedentes para los hogares rurales. En tal sentido, la autosostenibilidad de los sistemas financieros rurales está estrechamente relacionada con su capacidad para transferir recursos entre hogares de las diferentes regiones del país o entre sectores productivos, con el fin de distribuir adecuadamente el riesgo.

Ciertamente, la diversificación del portafolio de actividades financiadas por las Cajas Rurales permitiría reducir la necesidad de manejar el riesgo y la estacionalidad a través de la diversificación geográfica. La di-

3. Mecanismos como los de la formación de grupos de solidaridad transfieren parte de los costos de selección y monitoreo hacia los propios productores, los que tienen ventajas comparativas para ello.

versificación de cultivos, por ejemplo, reduce el componente agregado de los "shocks" de precios y, en tal sentido, permite una mayor capacidad de absorción de riesgo para las Cajas Rurales. Sin embargo, el riesgo climático no se reduce por esta estrategia, y es necesario recurrir a actividades no agropecuarias. El problema es que la importancia de estas actividades en las economías rurales es sustancialmente menor y no permitiría, en el corto o mediano plazo, una absorción adecuada del riesgo por parte de las Cajas Rurales. Más aún, el condicionamiento del acceso al crédito a la adopción de determinados cultivos u actividades no agropecuarias reduce la flexibilidad que el sistema financiero brinda a los productores, lo que puede llevar a distorsiones que reduzcan la eficiencia global del sistema.

De otro lado, el riesgo en la actividad productiva agropecuaria se establece fundamentalmente a partir de la aleatoriedad de la variable climática y de los precios de producción. Una característica fundamental de la variable climática es que afecta prácticamente por igual a todos los hogares de una región. Adicionalmente, si se asume que existe una canasta de producción relativamente homogénea para los hogares de una región, un shock positivo o negativo en los precios de sus productos tendría también un impacto homogéneo sobre la región.

Esta alta correlación de los "shocks" agropecuarios dentro de una región establece que la sostenibilidad de instituciones financieras de carácter local se vea significativamente mermada por la probabilidad de ocurrencia de un shock negativo. Sea en el caso de una sequía, helada, plagas, o caídas en los precios en chacra de los productos agropecuarios, la probabilidad que muchos de los prestatarios no puedan, simultáneamente, cumplir con el repago del préstamo en el plazo acordado es alta. En tales circunstancias, las necesarias refinanciaciones determinan un hueco financiero para las instituciones financieras rurales que debe cubrirse con un adecuado fondo de garantía. Sin embargo, cuanto menos correlacionados estén los shocks que reciben los hogares prestatarios, más pequeño es el fondo de garantía necesario para asegurar la sostenibilidad de una institución financiera rural y, por tanto, menores los costos de intermediación. Así, el sistema financiero rural es más sostenible en la medida que pueda transferir recursos de una región en la que se realiza un shock positivo hacia otra que enfrente un shock negativo.

La estacionalidad de los ingresos en la actividad agrícola es otra razón que justifica la necesidad de transferir recursos entre Cajas Rurales de diferentes regiones. Durante el período de siembra en una determinada región se otorgan los préstamos para la actividad agrícola, los que se repagan durante la cosecha. En el período comprendido entre la cosecha y la

siguiente siembra, muchos de los fondos prestables de una institución financiera rural de carácter local no tendrían ocupación alternativa, lo que representaría un costo bastante alto que se transmite al costo del crédito. Las diferencias en la estacionalidad de los flujos de ingresos y gastos de los diferentes hogares rurales de acuerdo con su canasta productiva y su localización geográfica, establecen que las transferencias entre regiones permitan mejorar la eficiencia en la utilización de los recursos financieros⁴.

En conclusión, la transferencia de recursos entre regiones resulta fundamental para garantizar la autosostenibilidad de las Cajas Rurales. Sin embargo, el sistema de las cajas rurales no considera mecanismos explícitos que faciliten la movilización geográfica de recursos de acuerdo con los requerimientos establecidos por la naturaleza del riesgo y la estacionalidad de los ingresos rurales. Esta es otra tarea pendiente que no parece encontrarse en las discusiones acerca de las alternativas de financiamiento rural. Éstos son los aspectos (cobertura y sostenibilidad) que deberían estar discutiéndose, y no el planteamiento de propuestas que traen el peligro del retorno al crédito subsidiado y racionado del Banco Agrario.

Finalmente, en el área de la política financiera rural se debe partir por reconocer que no existe una “varita mágica” que permita desarrollar un mercado de capitales en la agricultura. Los fondos rotatorios y los FONDEAGROS utilizados por este gobierno han hecho poco por avanzar en esta dirección. Más bien han contribuido a difundir entre los agricultores la idea de que los prestamos continúan siendo transferencias monetarias que no tienen por qué ser repagadas, lo que desalienta cualquier tímido esfuerzo por parte de la banca privada. Las Cajas Rurales han mostrado, pese a múltiples errores, que cuando son bien administradas y tienen una estructura de propiedad relativamente concentrada pueden monitorear de mejor manera su cartera de clientes. Una estrategia de este tipo, sin embargo, requiere ser complementada con algún mecanismo que permita diversificar el riesgo de estas instituciones.

4.11 Manejo de recursos y política ambiental

La literatura ambiental y del desarrollo argumenta que la problemática ambiental en áreas rurales de países en desarrollo se relaciona funda-

4. Si la institución financiera rural captara ahorro de la región, tendría serias dificultades para brindar un interés atractivo por un ahorro fundamentalmente estacional como el que caracteriza a las economías rurales.

mentalmente con el manejo sostenible de la tierra, aspecto que a su vez está estrechamente relacionado con el manejo de los recursos hídrico y forestal (ver Banco Mundial 1992 y Valdivia 1995b). En ese marco, la activación de estos mercados, a través de la asignación de derechos de uso o propiedad adecuados, y las mejoras en la eficiencia de los mercados de capitales y de generación de tecnología son absolutamente necesarias para garantizar un manejo sostenible de estos recursos.

Las reformas en estos tres mercados han tenido prioridad en el discurso de los funcionarios del sector Agricultura y del resto del gobierno; no obstante, es muy poco lo que se ha avanzado en la titulación y registro de las tierras y en la asignación de derechos 'reales' sobre al agua y los bosques forestales, luego de 5 años del programa de liberalización. Todos estos temas han estado en el medio de la polémica, debido a la discusión en el Congreso de proyectos de ley para reformar estos mercados. La misma ha mostrado muchos puntos de confusión entre los diferentes grupos de opinión o interés.

En el caso del mercado de tierras, la discusión sobre la reciente ley (26505) ha girado alrededor de la eliminación de los límites a la propiedad de predios rústicos. El planteamiento de los grupos que se oponen a la eliminación de los límites a la propiedad era que con dicha ley se plantean las condiciones para el retorno al latifundio y al sistema de hacienda. Este planteamiento no considera como relevantes los cambios ocurridos en el entorno político nacional, ni las consideraciones de la literatura empírica y teórica respecto al tamaño óptimo de las unidades productivas agropecuarias (ver, por ejemplo, Eswaran y Kotwal 1986 o Feder 1985). En primer lugar, es claro que ya no es válida la relación entre propiedad de la tierra y poder político, más allá del poder político que surge de la concentración de la riqueza. Entonces, limitados al aspecto económico, los problemas de selección y monitoreo de la mano de obra resultan importantes en las limitaciones al manejo de grandes extensiones productivas, especialmente cuando los niveles tecnológicos son altos. Es cierto que para acceder al crédito es conveniente poseer una buena extensión de terreno; sin embargo, el efecto no es lineal y deja de ser relevante para tamaños muy inferiores a los del latifundio del pasado. En conclusión, más allá de la inseguridad jurídica que puede surgir de la posibilidad constitucional de fijar límites, para la mayor parte de los casos, los límites anteriores no eran restricciones operativas. Pocas son las excepciones como es el caso de la industria azucarera o la ganadería. Aun para los grandes proyectos agroindustriales, los límites se ampliaban especialmente en las tierras eriazas.

Un punto que resulta de mayor importancia es el de la titulación y registro de las tierras, aspecto sobre el cual muy poco se ha avanzado en este período. En el discurso oficial, se habla de más de 200,000 títulos otorgados entre 1992 y 1997, la mayor parte de los cuales se habrían otorgado en los últimos dos años. Esta cifra contrasta con el requerimiento de más de 800,000 explotaciones agropecuarias sin título que se registran en la última estadística disponible⁵. Más aún, el problema sería que los títulos que ha otorgado el Ministerio tienen escaso valor para fines de transferencia o hipoteca debido a que no están adecuadamente registrados. Resulta absolutamente prioritario que se acelere este proceso para permitir un mejor funcionamiento no sólo del mercado de tierras, sino también del de capitales.

En lo que respecta a la ley de aguas, el debate se mantiene acerca de la conveniencia de otorgar derechos reales sobre el agua, especialmente por la problemática de la asignación inicial de derechos y la conservación del medio ambiente. Es claro que, en general, la asignación de derechos transferibles sobre el agua, separados de la propiedad de la tierra, permite una mayor transparencia y facilita el ajuste del mercado hacia mayores niveles de eficiencia. No obstante, es necesario analizar con mayor detalle las características de los diferentes mercados involucrados, para asegurarse de que la asignación inicial de derechos no genera problemas de eficiencia o equidad social. Potencialmente, las mayores posibilidades de conflicto estarían entre los usuarios de diferentes sectores, por ejemplo, entre los productores agrarios y las empresas eléctricas o de agua.

El Programa subsectorial de riego que el gobierno ha empezado recientemente a ejecutar, con el apoyo financiero del Banco Mundial y la Cooperación Técnica del Japón, además de realizar algunas obras de rehabilitación y mejoramiento de infraestructura de riego (afectada por el Fenómeno del Niño), busca fortalecer las capacidades institucionales e individuales de las Juntas de Usuarios. Lamentablemente, poco es lo que se ha avanzado hasta ahora.

Reconociendo la imposibilidad de continuar subsidiando las actividades de operación y mantenimiento de los sistemas de riego, el gobierno transfirió esta responsabilidad a las Juntas de Usuarios, y les dio además la posibilidad de establecer las tarifas de uso. Sin embargo, muy pocas aso-

5. La fuente de este dato es la Encuesta Nacional de Hogares Rurales (ENHAR) de 1984. El proceso de parcelación que continuó luego de esa fecha hace pensar que dicha cifra sería aun mayor en la actualidad.

ciaciones de regantes tienen la capacidad técnica necesaria para llevar a cabo las actividades de operación y mantenimiento.

Aunque el fortalecimiento de las Juntas de Usuarios debe ser prioritario para asegurar un mantenimiento apropiado de la infraestructura de riego, la necesidad de enfrentar el problema de la actual utilización ineficiente del recurso también debe ser contemplada. La receta de otorgar derechos de propiedad privada sobre el recurso es una alternativa para promover un uso más eficiente del recurso. No obstante, el agua es un recurso con características muy especiales; es un bien público sujeto a control privado, lo que obliga a que la legislación y las políticas sobre su manejo deban reflejar un balance entre el manejo privado y público del recurso. En esa línea, otorgar el recurso en concesión, bajo condiciones de caducidad claramente establecidas, puede permitir que se otorguen derechos reales (perfectamente transables o hipotecables). Las concesiones de agua deberían otorgar una dotación volumétrica contingente (proporcional a la oferta disponible en cada año) a los usuarios, y deberían otorgarse respetando usos históricos y ciertos criterios de equidad para evitar sancionar situaciones históricas injustas. Las transacciones deben estar respaldadas por un sistema de titulación y registro público. Además se debería crear una entidad estatal única multisectorial y autónoma para la regulación del mercado de agua en el país. Los conflictos de aguas deben ser resueltos en primera instancia dentro de las organizaciones de usuarios en sus diversos niveles. En segunda y última instancia, estos conflictos debe ser resueltos por el ente administrativo de aguas por crearse. Las actividades de operación y mantenimiento de infraestructura mayor y menor de las organizaciones de usuarios deben ser financiadas totalmente por tarifas de agua, las cuales serán reguladas por un ente centralizado. Por último, los votos de los usuarios deberían ser proporcionales a sus derechos de agua.

En la medida que una modificación como la planteada no es sencilla de ser implementada, sería conveniente establecer una estrategia de transición a través de proyectos pilotos en la que los usuarios y el propio gobierno puedan experimentar con algunos de los criterios propuestos. Esta etapa de transición colocaría al país en mejores condiciones de realizar una reforma integral de aguas duradera en el mediano y largo plazo.

El tema de la regulación ambiental del manejo de recursos también ha sido objeto de discusión en el Perú, y ha enfatizado equivocadamente el tema de las supuestas diferencias entre los derechos de propiedad y las concesiones. El planteamiento de los grupos "ambientalistas" es que en caso se detecte una utilización ambientalmente inadecuada del recurso hídrico, la concesión permitiría una mayor facilidad para controlar el pro-

blema de parte del Estado central. Puesto así, sin embargo, resulta claro que el problema no es la distorsión que generan los derechos reales, respecto a las concesiones, sino la desconfianza respecto al aparato regulador autónomo⁶. Precisamente, esta discusión acerca del sistema de regulación necesario para garantizar una utilización sostenible de los recursos naturales ha estado ausente. Muchos grupos han planteando su desconfianza respecto al manejo descentralizado de las llamadas Autoridades Autónomas de las Cuencas Hidrográficas (AACHs), por lo cual es necesario que se clarifique aun más el papel que ha de tener esta instancia institucional.

En cuanto a la infraestructura necesaria para mejorar el manejo de los recursos hídricos, la política del gobierno tiene un enfoque adecuado. En primer lugar, trata de incentivar la inversión en infraestructura de riego y drenaje donde el nivel de organización y las características del bien público permitan su "interiorización". Así, tiene una línea de crédito subsidiada para aquellas juntas de usuarios de la Costa que se comprometan a asumir los costos de reparación y mantenimiento de la infraestructura de riego y drenaje. Para el caso de la sierra, donde el nivel de pobreza es aún mayor, la política de este gobierno ha decidido asumir los costos de tales inversiones (recuperación de bosques forestales, andenes, etc.), aunque con la participación de los beneficiarios (PRONAMACHS). Siendo el impacto de estas políticas positivo no sólo para el manejo de recursos, sino también para el alivio de la pobreza, resulta recomendable que se le asigne una mayor importancia política, que se refleje en su rubro presupuestal.

Finalmente, en lo que respecta a la política forestal es poco lo que se ha avanzado, más allá de la declaración de "Zona Forestal Permanente" al Bosque Nacional Biabo-Cordillera Azul a mediados de 1997. El proyecto de ley que recientemente se ha aprobado en el Congreso de la República es un buen producto en la línea de una "ley marco" que establece principios y criterios para la zonificación y ordenamiento forestal, al mismo tiempo que busca promover mayores flujos de inversión que respeten criterios de sostenibilidad económica y ambiental. El problema más serio que estaría trabando la aprobación de la norma sería la determinación de

6. Un ejemplo burdo puede ayudar a clarificar la confusión. Si una persona compra un auto y lo utiliza para atropellar a otra, a nadie se le ocurre plantear la expropiación del auto. Se espera que el Poder Judicial se encargue de sancionar y desincentivar ese tipo de comportamiento, en cuanto afecta el bienestar de terceros. El problema surge cuando desconfiamos de la capacidad del sistema de regulación para controlar esos comportamientos socialmente inaceptables.

los tamaños de los lotes que serían otorgados en concesión en los bosques de producción permanentes. En cuanto a los temores legítimos de un mal manejo del bosque frente a una reducida capacidad local de fiscalización, se pretendería reducir el tamaño máximo de los lotes hasta una escala que, en la práctica, eliminaría todo incentivo económico a la explotación del bosque, e incluso podría incentivar un uso no sostenible del mismo⁷. La creación del Consejo Nacional Consultivo de Política Forestal que contempla la propuesta legal no parece servir de mucho. El marco institucional que promovía una versión anterior del proyecto, al establecer la Superintendencia Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SUNAFORFAS), parecía más conveniente. En todo caso es importante resaltar aquí que en tanto no se establezcan lineamientos para una explotación racional del bosque, éste continuará siendo depredado. No es creíble, en nuestra opinión, la opción que algunos organismos internacionales tienen en el sentido de que no se deben otorgar concesiones hasta que el aparato regulatorio esté en pleno funcionamiento.

4.12 Política de generación y difusión de tecnología agropecuaria

La política de investigación y transferencia de tecnología es un ejemplo de la falta de dirección de la política agraria del gobierno actual. En una área donde evidentemente se generan bienes y servicios públicos que el sector privado no tendría mayor interés en desarrollar, el gasto público ha sido reducido, muy disperso y sin ninguna coherencia. Además se continúa confundiendo gasto público en el área con ejecución directa por parte de organismos estatales de dicho gasto. Ésta es un área típica donde el sector público podría convocar a concurso para que el sector privado (incluyendo aquí, obviamente, a las universidades) ejecute los proyectos de investigación y transferencia que se estimen prioritarios, manteniendo en el sector público una unidad de monitoreo de dichos programas.

4.13 Otras medidas complementarias

La lista de políticas complementarias para el desarrollo del sector agrario puede ser numerosa, pero aquí nos permitimos nombrar las que

7. En nuestra opinión una concesión es renovable hasta por un plazo de 50 años y con una extensión de unas 100,000 hectáreas debiera permitir una operación tanto económicamente rentable como ambientalmente sostenible.

aparecen como más importantes en este momento, y que han recibido poca atención de parte de este gobierno.

- Consolidación de un sistema nacional de sanidad animal y vegetal con participación del sector público y privado que diferencie medidas de control sanitario de restricciones paraarancelarias al comercio.
- Mejoramiento de los sistemas de información acerca del clima, precios, siembras y cosechas, incluyendo modelos de predicción de corto plazo. Su divulgación permitiría una mejor planificación de los productores y, en algunos casos, la reducción de ciertos poderes oligopólicos.
- Promover la organización de productores con el fin de reducir la necesidad de que el Estado intervenga en el alivio de problemas de externalidades, y mejorar su capacidad de negociación en el mercado.

Bibliografía

- Banco Mundial (1992). *World Development Report 1992 - Development and the Environment*, Washington: Oxford University Press.
- Escobal, Javier (1997). "Evaluación del sistema de sobretasas a la importación de productos agrícolas 1991-1997", documento preparado por encargo del Ministerio de Economía y Finanzas.
- Escobal, Javier (1994). "Comercialización agrícola en el Perú", GRADE-AID.
- _____ (1992) *Impacto de la política de precios y de crédito agrícola sobre la distribución del ingreso en el Perú: 1985-1990*, Documento de Trabajo 19, GRADE.
- Escobal, Javier y Arturo Briceño (1992). *Una alternativa al actual sistema de sobretasas en el Perú*, Notas para el Debate 6, GRADE.
- Escobal, Javier y Martín Valdivia (1993). "El sector agrario ante el proceso de liberalización: posibilidades y limitaciones en una economía de mercado", en *Pretextos* 5, DESCO.
- Feder, Gershon (1985). "The Relation between Farm Size and Farm Productivity: The Role of Family Labor, Supervision and Credit Constraints", en *Journal of Development Economics* 18.
- Valdivia, Martín (1995a). *Del Banco Agrario a las Cajas Rurales: ¿hacia un sistema financiero rural eficiente?*, Notas para el Debate 13, GRADE.
- _____ (1995b). "Ajuste estructural y sostenibilidad ambiental en las economías rurales andinas". Documento preparado para el Seminario Promoción del Desarrollo Sustentable de los Sistemas Agrícolas Campesinos de la Región Andina Central, a realizarse en Quito, Ecuador.
- _____ (1994). "Información asimétrica en los mercados rurales de crédito". Documento no publicado, GRADE.
- Vásquez, Absalón (1994). *Reforma del Estado y política agraria: logros y perspectivas*. Ministerio de Agricultura.
- _____ (1993). *Los desafíos del agro en la década del noventa*. Ministerio de Agricultura.

Anexo No.1

**DISPOSICIONES LEGALES MÁS IMPORTANTES
EN EL SECTOR AGRÍCOLA**
Julio-1990 a Diciembre-1998

Area de Política (Fecha)	Dispositivo Legal	Asunto
General		
Febrero 26, 1992	Ley 25403	Establece una serie de beneficios crediticios comerciales y Tributarios para el agro vigentes hasta 1995.
Mayo 26, 1992	D.L. 25509	Deroga Ley 25403 manteniendo algunos beneficios crediticios y comerciales que regirán hasta el 31 de Diciembre de 1993.
Abril 13, 1994	D.S. 028-94-PCM	Declaran en Estado de Emergencia el Sector Agrario Nacional hasta el 31/12, 1994.
Abril 20, 1994	R.M. 098-94-RE	Programa de emergencia del Agro.
Agosto, 18, 1995	R.M. 0406-95-AG	Reglamentan funcionamiento del sistema de radio-comunicación del sector agrario.
Enero 27, 1996	D.U. No.006-96	Autorizan al PRONAA para que adquiera directamente fibra de alpaca de productores alpaqueros y transfiera gratuitamente semilla en favor de productores algodoneiros.
Octubre 15, 1997	Ley 26865	Modifican Ley de Promoción Agropecuaria.
Octubre 17, 1997	D.S. 052-97-PCM	Prorrogan estado de Emergencia por el Fenómeno del Niño.
Marzo 21, 1998	R. 008-GCR-IPSS-98	Procedimiento para acogimiento, inscripción, recaudación y acreditación del seguro de salud agrario.
Junio 07, 1998	R. N°019-GCR-IPSS-98	Directiva referida a requisitos necesarios para acogerse al Seguro de Salud Agrario.
Noviembre 26, 1998	R. M. N°0638-98-AG	Aprueban el Plan Nacional del Cacao 1998-2003.
Financiera		
Setiembre 15, 1990	D.S. 246-90-EF	Eliminación de tasas de interés preferenciales del Banco Agrario.
Marzo 12, 1991	D.S. 039-91-EF	Eliminación de la exclusividad de la prenda agrícola del Banco Agrario.
Abril, 09, 1991	D.L. 637	Liberalización de tasas de interés.

Setiembre 11, 1991	D.S. 208-91-EF	Dolarización de la deuda pendiente con el Banco Agrario.
Mayo 6, 1992	D.L. 25478	Disolución de la Banca de Fomento sectorial incluido el Banco Agrario.
Mayo 8, 1992	D.L. 25480	Crean Banco de Fomento Nacional como entidad financiera de segundo piso.
Agosto 01, 1992	D.L. 25612	Régimen de Cajas Rurales de Ahorro y Crédito.
Noviembre 05, 1992	D.L. 25815/16	Programa de Fondos Rotatorios.
Diciembre 07, 1992	Ley 25990	Elimina exoneración de aranceles a la importación de productos para la Selva y Zonas de Frontera.
Febrero 16, 1993	D.S.E. 8-PCM-93	Condonan los préstamos pendientes de pago adeudados al BAP cuyo saldo sea inferior a US\$2,000.
Agosto 27, 1993	D.S. 126-93-EF	Fianza del Banco de la Nación para adquisición de fertilizantes para la campaña 1993, 1994 por US\$40 millones.
Abril, 20, 1994	R.M. 166-94 AG	Aprueban por regularización, conformación y estructura de Fondos Rotatorios.
Julio, 13, 1994	Decreto Urg 32-94	Prorrogan vigencia de FONDEAGROS regionales hasta el 31/12/94.
Julio 14, 1994	Decreto Urg 34-94	Programa de reestructuración y saneamiento crediticio para recuperar créditos del BAP.
Setiembre 20, 1994	R.M. 584-94-AG	Desactivan FONDEAGROS regionales.
Enero 12, 1995	Dec. Urg. 143-94	Prorrogan Vigencia de FONDEAGROS regionales.
Diciembre 23, 1995	R.M. 869-95-AG	Reglamento operativo del Fondo Revolvente de Apoyo al Sector Agrario.
Octubre 05, 1995	R.M. 584-95-AG	Declaran en estado de disolución y liquidación al FOREMA.
Mayo 17, 1997	R. SBS No. 312-97	Proceso de liquidación de la Caja Rural Valle del Río Apurímac y Ene.
Mayo 18, 1997	R. SBS No. 300-97	Autorizan operación de caja rural de Ucayali.
Julio 9, 1997	R. SBS No. 454-97	Autorizan operación de caja rural del distrito de la Libertad.
Octubre 24, 1997	R. SBS. 705-97	Declaran en disolución Caja Rural "Tumbay S.A."
Enero 01, 1998	D.S. 182-97-EF	Amplían plazo para cancelación de deudas para quienes se acogieron al PERTA AGRARIA y RERF (pagos al contado).

Febrero 08, 1998	R. SBS 155-98	Autorizan funcionamiento de Caja Rural de Ahorro y Crédito.
Enero 12, 1999	R. SBS N 0009-99	Declaran la disolución de caja rural de ahorro y crédito.

Precios

Agosto 09, 1990	D.S. 226-90-EF	Eliminación del control de precios de alimentos e insumos agropecuarios.
-----------------	----------------	--

Comercial

Setiembre 21, 1990	D.S. 257-90-EF	Primera Reforma Arancelaria. Niveles: 15%, 25% y 50%.
Marzo 12, 1991	D.S.033-91-EF	Segunda Reforma Arancelaria. Niveles:15% y 25%.
Marzo 21, 1991	D.S. 053-91-EF	Sobretasas compensatorias sobre el valor CIF de los productos alimenticios e insumos importados.
Mayo 02, 1991	D.S. 016-91-AG	Derechos específicos a importaciones de LEP, trigo, MAD, arroz, sorgo, harina, pastas.
Mayo 02, 1991	D.S. 017-91-AG	Suspensión transitoria de preferencias arancelarias para productos e insumos alimenticios que resulten de acuerdos internacionales.
Junio 30, 1991	D.S. 032-91-AG	Modificaciones en las tablas aduaneras.
Setiembre 16, 1991	D.S. 038-91-AG	Derechos específicos fijos para la importación de leche en polvo y mantequilla deshidratada.
Setiembre 16, 1991	D.S.039-91-AG	Incremento en derechos específicos de importación de trigo, azúcar, harinas, pastas, maíz y sorgo.
Marzo 23, 1991	D.S. 060-91-EF	Eliminación de restricciones paraarancelarias.
Junio 20, 1991	D.S. 027-91-AG	Libre comercialización interna y externa de plaguicidas agrícolas y sustancias afines.
Junio 13, 1991	D.S. 133-91-EF	<i>Ley antidumping.</i>
Octubre 9, 1991	D.S. 157-91-PCM	Normas para la comercialización de donaciones de productos agropecuarios y agroindustriales.
Noviembre 13, 1991	D.L. 704	<i>Ley de Zonas Francas.</i>
Setiembre 14, 1991	D.L. 668	Liberalización del comercio exterior e interior.
Febrero 12, 1992	D.S. 027-92-EF	Ampliación de la cobertura de los lácteos en el sistema de sobretasas.
Marzo 25, 1992	D.S. 005-92-AG	Reducción del nivel de sobretasas establecidas por el D.S. 039-91-AG.
Marzo 27, 1992	D.S. 062-92-AG	Retorno al nivel de sobretasas establecidas por el D.S. 039-91-AG.

Junio 05, 1992	Ley 25528	Restablecen tablas aduaneras del D.S. 032-91-AG para el arroz y D.S. 039-91-AG para los demás productos.
Diciembre 01, 1992	D.L. 25909	Restricción de actividades de comercio exterior son exclusividad del MEF. INDECOPI responsable de velar por libertad de comercio.
Febrero 12, 1993	D.S. 021-93-EF	Restituye exoneraciones arancelarias para la Selva y Zonas de Frontera.
Marzo 05, 1993	D.S. 034-93-EF	Aplican el 50% de las preferencias arancelarias otorgadas en el marco de los acuerdos internacionales a determinados productos agropecuarios.
Julio 29, 1993	D.S. 114-93-AG	Actualización de tablas aduaneras.
Octubre 09, 1993	D.S.E. 163-93-PCM	Suspenden aplicación del D.L. 25990 por el cual se afectó las importaciones de alimentos que se realizan en selva al pago de derechos aduaneros.
Diciembre 02, 1993	R. 012-93-CDS/INDECOPI	Inician investigación de las importaciones de harina de trigo de diversas empresas para determinar la existencia de <i>dumping</i> .
Abril 05, 1994	D.S. 032-94-EF	Actualización de tablas aduaneras.
Setiembre 30, 1994	Ley 26361	Ley sobre Bolsa de Productos.
Octubre 10, 1994	D.S. 133-94-EF	Actualización de tablas aduaneras.
Enero 27, 1995	Dec.Urg.006-96	Autorizan a PRONAA para adquirir directamente fibra de alpaca y semillas.
Agosto 21, 1995	D.S. 24-95-ITINCI	Acuerdo de alcance parcial: liberalización y expansión del comercio intrarregional de semillas.
Setiembre 14, 1995	Dec. Urg. 54-95	Autorizan a PRONAA para adquirir algodón en rama a productores de San Martín.
Enero 11, 1996	Ley 26569	Dan prioridad en la compra de mercados a los actuales poseionarios.
Julio 29, 1996	D.S. No. 080-96-EF	Aprueban la actualización de las tablas aduaneras aplicables a la importación de diversos productos agropecuarios.
Enero 2, 1997	R.R.M.M.0708-96-AG	Fijan cuota de exportación de alpacas correspondiente al año 1997.
Febrero 1, 1997	D.S. No.005-97-EF	Aprueban la actualización de las tablas aduaneras aplicables a la importación de diversos productos.
Abril 13, 1997	D. S. No.035-97-EF	Modifican las tasas de los derechos arancelarios ad valorem CIF.

Setiembre 18, 1997	D.U. No. 089-97	Autorizan al MEF emitir documentos cancelatorios para el pago de tributos que gravan la importación y venta de fertilizantes y agroquímicos.
Enero 15, 1998	R.M. 030-98-AG	Establecen porcentaje anual de venta de guano de islas para el mercado externo.
Agosto 06, 1998	D. S. No. 083-98-EF	Dejan sin efecto derecho específico a la importación del trigo y derivados.
Inversión		
Agosto 04, 1991	D.L. 653	Ley de promoción de inversiones en el Sector Agrario.
Setiembre 02, 1991	D.L. 662	Régimen de estabilidad tributaria y suscripción de convenios de garantía a la Inversión Extranjera.
Setiembre 02, 1991	D.L. 663	Programa Migración-Inversión.
Noviembre 13, 1991	D.L. 757	Ley Marco para el crecimiento de la Inversión Privada.
Setiembre 7, 1997	D.U. No. 087-97	Aprueban normas relativas a la promoción de la inversión en las empresas agrarias azucareras organizadas como sociedades anónimas.
Enero 06, 1998	R. Vicem. 176-97-MTC	Aprueban canalización de bandas de telecomunicaciones en áreas rurales.
Enero 17, 1998	D.S. 02-98-AG	Reglamento de la Ley de Promoción Agropecuaria.
Abril 30, 1998	Ley 26945	Amplían plazo para acceder a la Ley de Reestructuración Empresarial de las Empresas Agrarias y régimen extraordinario de regularización financiera.
Mayo 28, 1888	D. U. No. 019-98	Aprueban normas complementarias sobre transferencia de acciones y reactivación económica de las agrarias azucareras.
Setiembre 29, 1998	D. U. No. 051-98	Dictan normas con el fin de garantizar a inversionistas mayoritarios que adquieran acciones en empresas agrarias azucareras, la facultad de asumir su control.
Octubre 01, 1998	R. S. No. 082-98-TR	Ratifican Acuerdo de la COPRI que aprueba plan de promoción de la inversión privada que será ejecutado en tierras eriazas.
Noviembre 08, 1998	D. U. No. 058-98	Modifican Decretos de Urgencia referidos a la transferencia de acciones, protección patrimonial y reactivación económica de las empresas agrarias azucareras.
Noviembre 28, 1998	D. S. No. 107-98-EF	Aprueban el Texto Único Actualizado del Reglamento de la Ley de Reestructuración Empresarial de las Empresas Agrarias.
Diciembre 30, 1998	LEY No. 27037	Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía.

Enero 14, 1999 D. S. N°004-99-AG Prorrogan alcances de decreto a favor de proyecto especial del INADE para atender el Proyecto de Desarrollo Integral Majes.

Gasto Público de Corto Plazo

Setiembre 19, 1997 D.U. No. 090-97 Autorizan crédito suplementario, destinado a reforzar acciones contra riesgos del Fenómeno del Niño.

Diciembre 28, 1998 D.S. No.130-96-EF Aprueban operaciones de endeudamiento externo para financiar proyectos de construcción de central hidroeléctrica y de obras de conducción, tratamiento y disposición final de aguas servidas.

Diciembre 30, 1996 D.S. No.133-96-EF Aprueban operación de endeudamiento externo para cofinanciar la ejecución del proyecto de irrigación.

Agosto 12, 1997 D. U. No. 076-97 Constituyen el Fondo Rotatorio Nacional de Fertilizantes, Agroquímicos y Semillas.

Abril 07, 1998 D.S. 001-98-PROMUDEH Crean comisiones multisectoriales encargadas de adquirir directamente de los productores, productos agrícolas y pecuarios en el marco del D.S. 029-94-PCM.

Abril 18, 1998 R.M. 033-98-PCM Crédito Suplementario para incorporar recursos destinados a damnificados por el Fenómeno del Niño.

Abril 26, 1998 Ley 26944 Autoriza al Ministerio de Agricultura a adquirir en forma directa ovinos de pelo.

Diciembre 16, 1998 R. M. No. 0699-98-AG Modifican el Reglamento Operativo para el manejo del Fondo Revolvente de apoyo al Sector Agrario.

Diciembre 29, 1998 D. S. No. 121-98-EF Asignan recursos al Ministerio de Agricultura para financiar la adquisición de maquinaria pesada y agrícola.

Tenencia y Titulación de la Tierra

Setiembre 13, 1991 D.L. 667 Ley del Registro de Predios Rurales.

Noviembre 06, 1991 D.S. 011-91-AG Liberalización de la conducción y tenencia de la tierra.

Noviembre 11, 1991 D.S. 048-91-AG Reglamento de la Ley de Promoción de Inversión al Sector Agrario.

Junio 28, 1993 D.S. 019-93-AG Modifican el reglamento del Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural.

Agosto 18, 1995 Ley 26505 Legisla sobre restricciones a la propiedad de la tierra.

Noviembre 17, 1995 D.S. 25-95-AG Amplían plazo de vigencia del Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural.

Octubre 19, 1996	D.S.No.017-96-AG	Aprueban el reglamento del artículo 7 de la Ley No.26505, referido a las servidumbres sobre tierras para el ejercicio de actividades mineras o de hidrocarburos. (Ley 24505: Sobre la utilización de tierras para el ejercicio de actividades mineras o de hidrocarburos, así como para el transporte de hidrocarburos y minerales por ductos).
Octubre 31, 1996	D.S.No.018-96-AG	Aprueban el reglamento del D.Leg. No.838, mediante el cual se facultó al Ministerio para adjudicar gratuitamente predios rústicos en zonas de economía deprimida.
Noviembre 10, 1996	Ley No.26681	Sustituyen texto de disposición complementaria de la ley de promoción de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas. (El Estado procederá a la venta o concesión de las tierras eriazas de su dominio en subasta pública).
Noviembre 10, 1996	D.L. No.889	Modifican la ley del Registro de predios rurales. (De tal modo que quienes posean y laboren efectivamente la tierra puedan ejercer su derecho).
Julio 26, 1997	Ley No. 26845	Ley de Titulación de las Comunidades Campesinas de la costa.
Marzo 25, 1998	S.S. 005-98-AG	Reglamento de organización y funciones del Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT).
Octubre 09, 1998	R. M. No. 0521-98-AG	Encargan a Comisión Ad Hoc el saneamiento físico-legal de terrenos eriazos con aptitud agropecuaria para su transferencia al sector privado.
Octubre 23, 1998	D. S. No. 018-98-AG	Precisan pruebas complementarias válidas para acreditar el derecho de posesión de predios rurales.
Noviembre 06, 1998	D. S. No. 020-98-AG	Modifican el Reglamento de la Ley de la inversión privada en el desarrollo de actividades económicas en tierras del territorio nacional y comunidades campesinas y nativas.

Reforma Institucional

Marzo 27, 1991	D.S. 066-91-EF	Eliminación del monopolio de ENCI y ECASA en la comercialización e importación de alimentos e insumos agropecuarios.
Marzo 09, 1991	D.S. 040-91-EF	Compra de renunciaciones y reducción de personal en la Administración Pública.
Marzo 13, 1991	D.S. 016-91-TG	Estímulos económicos para la renuncia del personal público.
Marzo 27, 1991	D.S. 067-91-EF	Eliminación del monopolio del BAP en el crédito al Sector Agrícola.

Abril 27, 1991	D.S. 085-91-PCM	Declaran en estado de liquidación la empresa ECASA.
Setiembre 09, 1991	D.S. 004-91-PCM	Determinación de incentivos para la renuncia de trabajadores del Sector Público.
Noviembre 08, 1991	D.L. 705	Reglamento de Unificación y simplificación de registros para acceder a la pequeña empresa formal.
Agosto 27, 1992	D.S. 033-92-AG	Desactiva Fundeagro y transfiere funciones a Dirección Gral. de Aguas y Suelos del M. Agric.
Noviembre 27, 1992	D.L. 25902	Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura.
Enero 03, 1993	D.S. 053-92-AG	Aprueban el reglamento de organización y funciones del Ministerio De Agricultura y de sus organismos públicos descentralizados.
Enero 14, 1993	D.S. 054-92-AG	Modificaciones al reglamento de organización y funciones del INIA.
Enero 16, 1993	D.S. 055-92-AG	Nuevo reglamento de organización y funciones del INRENA.
Abril 01, 1993	D.S. 010-93-AG	Disuelven y liquidan la Junta Nacional Del Café así como el fondo de promoción del café.
Abril 06, 1993 Abril, 19, 1993	D.S. 012-93-AG D.S. 013-93-AG	Regulan funcionamiento de las Cooperativas Azucareras.
Julio 18, 1993	R 8-93-AG-CO NACS	Registro Nacional de Organizaciones Campesinas y Privadas sobre Camélidos Sudamericanos.
Diciembre 30, 1993	D.S. 045-93-AG	Facultan la constitución de empresas comunales y multicomunales de servicios agropecuarios por iniciativa de Comunidades Campesinas, Nativas y centros poblados rurales.
Enero 09, 1994	D.S. 01-94-AG	Reglamento de organización y funciones del Proyecto Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHS).
Marzo 26, 1994	R.M. 140-94-AG	Procedimiento para reconocer organizaciones agrarias en el sector agrario.
Abril 06, 1994	R.M. 149-94-AG	Deroga procedimientos para reconocer organizaciones agrarias.
Abril 13, 1994	D.S. 018-94-AG	Procedimiento para el cambio de modelo empresarial de las empresas asociativas campesinas.
Julio 22, 1994	D.S. 36-94-AG	Disolución y Liquidación de la Junta Nacional del Algodón.
Octubre 14, 1994	R.D. 1-94-INRENA	Reorganización de Junta de Usuarios y Comisiones de Regantes de distritos de riego.
Octubre 14, 1994	Varios	Transferencias de estaciones experimentales del INIA a universidades.

Diciembre 09, 1995	D.S. 26-95-AG	Crean fondo de reforzamiento institucional de las administraciones de los distritos de riego.
Diciembre 1, 1996	D.U.No.100-96	Crean en el Ministerio de Agricultura la Unidad de Gestión de Contratos Internacionales y autorizan transferencia de partidas.
Febrero 14, 1997	R.R.M.M. No.0034-97-AG	Crean el Centro de Información Forestal a cargo de la dirección General Forestal del INRENA.
Marzo 19, 1997	D.U. No.024-97	Crean y otorgan financiamiento a Proyecto Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur (MARENASS).
Mayo 23, 1997	R.M. No. 222-97-AG	Crean Unidad de Promoción de Inversiones Agrarias.
Junio 2, 1997	R.M. No. 231-97-AG	Crean Unidad de Promoción del Café- PROCAFE.
Abril 17, 1997	D.S. No. 038-97-EF	Reglamento de la Ley de Reestructuración Empresarial de las Empresas Agrarias.
Mayo 23, 1997	R.M. No. 222-97-AG	Crean Unidad de Promoción de Inversiones Agrarias.
Junio 2, 1997	R.M. No. 231-97-AG	Crean Unidad de Promoción del Café- PROCAFE.
Agosto 12, 1997	D. U. No. 076-97	Constituyen el Fondo Rotatorio Nacional de Fertilizantes, Agroquímicos y Semillas.
Octubre 18, 1997	D.S. 411-97-AG	Crean Unidad de Coordinación y Desarrollo Agrícola del ministerio.
Febrero 03, 1998	Ley 26923	Establece que los Organismos Públicos Descentralizados y Organismos Reguladores dependerán de la PCM (v.gr. INDECOPI, INRENA).
Tributaria		
Febrero 28, 1992	D.S.007-92-PCM	Exclusión de productos agropecuarios de exoneración respecto al IGV establecida en D.L. 666.
Agosto 08, 1992	D.L. 25692	Se eliminan inafectaciones de empresas en zonas de frontera y Selva respecto al IGV e ISC.
Abril 21, 1995	D.S. 074-95-EF	Reglamento del Registro Único Simplificado (RUS).
Mayo 27, 1995	D.S. 090-95-EF	Reglamento de Ley; Programa de Regularización tributaria del sector agropecuario y agroindustrial.
Diciembre 31, 1995	Ley 26564	Exoneran de IGV, impuesto de promoción municipal e impuesto a la renta a productores agrarios cuyas ventas anuales no superen las 50 UIT.
Enero 3, 1996	Ley No.26568	Modifican artículo de la ley No.25161 referido a los recursos del FONAFOG (Se asignan recursos al FONAFOG).
Junio 4, 1996	D.S.No.005-96-AG	Aprueban el reglamento de la ley de saneamiento económico financiero de empresas agrarias azucareras.

Junio 28, 1996	D.S. No.010-96-AG	Precisan alcances respecto de la venta de acciones del Estado resultantes de la capitalización de la deuda tributaria en empresas agrarias azucareras.
Julio 14, 1996	D.S.No.031-96-PCM	Constituyen comisión multisectorial encargada de coordinar las acciones que se requieren para brindar apoyo al proceso de saneamiento económico financiero de las empresas agrarias azucareras. (Asesoramiento para el pago de la deuda tributaria).
Julio 23, 1996	D.L.No.835	Amplían plazo para que las empresas agrarias azucareras se acojan al Programa Extraordinario de Regularización Tributaria.
Agosto 28, 1996	D.S.No.041-96-PCM	Aprueban normas sobre transferencia de acciones de empresas azucareras.
Octubre 16, 1996	D.S.016-96-AG	Incorporan y modifican montos de derechos de pago de procedimientos establecidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos del PETT. (Se establece una tasa única de derechos registrales por la inscripción de títulos de propiedad emanados del PETT).
Noviembre 10, 1996	D.L. No.885	Ley de promoción del sector agrario. (Los beneficiarios son aquellas personas naturales o jurídicas que desarrollen cultivos o crianzas con excepción de la avicultura, agroindustria e industria forestal. Ley de Régimen Tributario, Laboral y de seguridad social).
Noviembre 10, 1996	D.L. No.890	Dictan normas referidas al proceso de saneamiento económico financiero de las empresas agrarias azucareras. (Sobre los ex socios de las cooperativas).
Diciembre 21, 1996	D.U.No.112-96	Dictan normas para la determinación de los créditos a cargo de las empresas agrarias azucareras que se hubieren acogido al D.L.No.802. (D.L.No.804, se dictaron medidas para contribuir a la reactivación y el saneamiento económico-financiero de las empresas agrarias azucareras).
Marzo 12, 1997	D.U. No. 022-97	Dictan normas referidas al proceso de saneamiento económico y financiero de las empresas azucareras.
Mayo 6, 1997	Ley No. 26782	Beneficios tributarios a empresas productoras de maquinaria y equipo agrícola.
Mayo 10, 1997	R.M. 071-97-EF/10	Reglamentan pago fraccionado de aranceles para la importación de equipo y maquinaria agrícola.
Mayo 16, 1997	D.S. No. 057-EF	Reglamentan exoneraciones tributarias de productores agrícolas cuyas ventas no superan las 50 UIT.
Mayo 22, 1997	D.U. No. 043-97	Proceso de Capitalización de la deuda tributaria de las empresas azucareras.
Junio 4, 1997	Ley No. 26804	Modificaciones al Programa Especial de Regularización Tributaria (PERT).

Junio 29, 1997	Ley No. 26826	Amplían plazo del PERT.
Noviembre 29, 1997	Ley 26881	Prorrogan exoneración de los impuestos general a las ventas, impuesto de promoción municipal e impuesto a la renta a productores agrarios cuyas ventas anuales no excedan 50 UIT.
Enero 14, 1998	D.U. 001-98	Amplían alcances de documentos cancelatorios para el pago de tributos que gravan la importación de fertilizantes, agroquímicos, ganado y otros.
Febrero 17, 1998	R. Sup. 025-98/SUNAT	Normas para aplicación de beneficios tributarios a la inversión en tierras eriazas con aptitud agropecuaria.
Setiembre 11, 1998	LEY N°26972	Ley que establece nuevo plazo de acogimiento para el PERTA-AGRARIO y el RERF.
Enero 21, 1999	D. U. N°002-99	Autorizan al MEF emitir documentos cancelatorios para el pago de tributos que gravan la importación y venta de fertilizantes, agroquímicos y otros.
Enero 24, 1999	D. S. N°006-99-EF	Dictan disposición para determinación del monto de impuestos asumidos por el Estado de la comercialización de fertilizantes, agroquímicos y otros.

Tecnología y Recursos Naturales

Julio 16, 1993	R.M. 219-93-AG	Otorgan título de custodia y usufructo de los hatos de vicuña y/o guanaco a favor de las comunidades campesinas.
Marzo 27, 1994	D.S. 012-94-AG	Cauces ribereños, fajas marginales de ríos, arroyos, lagos, lagunas y vasos de almacenamiento son intangibles y se prohíbe su uso para agricultura y para asentamientos humanos.
Noviembre 11, 1994	R.M. 546-94-JUS	Código de Medio Ambiente y de Recursos Naturales.
Marzo 09, 1995	RJ 31-95-INRENA	Guía para la formulación de términos de referencia para estudios de impacto ambiental.
Enero 8, 1996	R.M. No.0005-96-AG	Autorizan extraer con fines científicos especímenes de fauna silvestre de la región Selva.
Abril 10, 1996	D.S.No.003-96-AG	Exceptúan diversas especies de requisitos de exportación exigidos conforme a lo dispuesto en el TUPA del Instituto Nacional de Recursos Naturales.
Junio 9, 1996	D.S.No.007-96-AG	Reglamento de la ley del régimen de propiedad, comercialización y sanciones por la caza de las especies de vicuña, guanaco y sus híbridos.
Julio 19, 1996	D.S.No.011-96-AG	Determinan zonas de protección ecológica de la región de selva.

Diciembre 28, 1997	Ley No.26721	Modifican artículo de la Ley No.26258 y prohíben la tala de árboles en bosques de los departamentos de Ica, La Libertad, Lambayeque, Piura y Tumbes.
Junio 26, 1997	Ley No. 26821	Ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
Julio 4, 1997	Ley No. 26834	Ley de Áreas Naturales Protegidas.
Noviembre 19, 1997	D.S. 056-97-PCM	Casos en que los estudios de impacto ambiental requieren opinión técnica de INRENA.
Enero 05, 1998	R.S. 001-98-AG	Crean secretaría técnica para coordinación con el CGIAR.
Enero 14, 1998	D.S. 001-98-AG	Modifican Reglamento de Tarifas y Cuotas por Uso de Agua.
Enero 23, 1998	Ley 26913	Modifican Código del Medio Ambiente elevando el tope máximo de multas
Marzo 24, 1998	D.S. 005-98-AG	Dejan sin efecto transferencia de estaciones experimentales hecha en 1994 al sector privado.
Marzo 29, 1998	D.U. 012-98	Crédito suplementario en presupuesto público para cofinanciar proyecto de manejo de recursos naturales para el alivio de la pobreza en la sierra.
Octubre 02, 1998	D. S. N°017-98-AG	Modifican el Reglamento de Tarifas y Cuotas de Uso de Agua.
Noviembre 20, 1998	D. S. N°021-98-AG	Prorrogan mandato de las Juntas Directivas de las Comisiones de Regantes y Juntas de Usuarios de los Distritos de Riego.
Diciembre 29, 1998	R. S. N°581-98-RE	Disponen remitir al Congreso de la República la "Enmienda de Gabarone" a Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres.

Sanidad – Paraarancelarios

Setiembre 16, 1991	R.M. 422-91-AG	Requisitos adicionales para la importación de algodón.
Setiembre 16, 1991	D.S. 037-91-AG	Prohíbe importación de derivados y compuestos de plaguicidas organo-clorados y DDT.
Enero 17, 1993	D.S. 056-92-AG	Reglamento de organización y funciones del SENASA.
Marzo 05, 1993	D.S. 004-93-AG	Obliga que los productos y subproductos de origen agropecuario sólo pueden ingresar al país con certificado sanitario oficial del país de origen.
Julio 07, 1993	R.M. 220-93-AG	Aprueban el programa de emergencia para el control de la fiebre aftosa.

Julio 17, 1993	R.M. 250-93-AG	Constituyen la Comisión Nacional de Plaguicidas.
Diciembre 18, 1993	D.S. 044-93-AG	Precisan campo de acción del Ministerio de Salud respecto al de SENASA.
Diciembre 27, 1993	R.M. 617-93-AG	Requisitos adicionales para la importación de bacterias útiles y controladores biológicos.
Enero 15, 1994	R.M. 632-93-AG	Reglamento de organización y funciones de la Comisión Nacional de Plaguicidas.
Febrero 17, 1994	R.M. 061-94-AG	Modifican tarifas fito y zoonosanitarias.
Mayo 19, 1994	R.M. 225-94-AG	Reglamento de Registro de funcionamiento y control de Empresas de fumigación que ejecutan tratamientos fitozonitarios en cultivos agrícolas.
Mayo 28, 1994 Julio 29, 1994	R.M. 246-94-AG R.M. 394-94-AG	Tarifas por inspección fito y zoonosanitaria.
Agosto 27, 1994	R.M. 504-94-AG	Prohíben importaciones de cítricos provenientes de distintos países.
Setiembre 22, 1994	R.M. 588-94-AG	Suspenden consumo proveniente de Colombia y Ecuador.
Febrero 04, 1994	R.M. 033-94-AG	Modifican reglamento sanitario para la importación y exportación de productos de origen vegetal estableciendo restricciones paraarancelarias.
Abril 24, 1995 Febrero 11, 1995	R.M. 173-95-AG R.M. 048-95-AG	Paraarancelarias relacionadas con la importación de algodón.
Diciembre 29, 1995	Ley 26558	Exceptúan parcialmente al MAG de restricciones para dictar medidas que afecten el libre comercio en materia fito y zoonosanitaria.
Enero 03, 1996	Ley 26568	Confirman eliminación de sobretasa a la importación de carnes y lácteos para FONAFOG.
Setiembre 10, 1995	R.J.146-95-SENASA	Programa y plan operativo de sanidad vegetal para la exportación de mangos a EE.UU.
Setiembre 15, 1995	D.S. 22-95-AG	Reglamento Tecnológico de Carnes.
Octubre 05, 1995	D.S. 24-95-AG	Reglamento de organización y funciones de SENASA.
Noviembre 30, 1995	R.M. 812-95-AG	Modifican tarifas de inspección sanitaria para productos y subproductos importados de origen animal.
Marzo 21, 1996	R.M.No.0268-96-AG	Modifican el reglamento sobre el Registro, comercialización y control de plaguicidas agrícolas y sustancias afines. (Para resguardar la salud humana, de animales y del medio ambiente).
Marzo 29, 1996	R.J.058-96-AG-SENASA	Prohíben la importación de animales, carne, harinas de carne, hueso y otros, de origen bovino y ovino,

		procedentes de países afectados con enfermedad (vacas locas).
Abril 1, 1996	R.M.No.0283-96-AG	Modifican requisitos fitosanitarios para la importación de fibra de algodón, frutas secas, menestras, bulbos, tubérculos, hortalizas, semilla botánica y material vegetativo de propagación.
Abril 19, 1996	D.S.No.004-96-AG	Declaran en estado de emergencia sanitaria a las regiones Andrés Avelino Cáceres. Nor Oriental del Marañón, Grau y al departamento de Lima.
Mayo 5, 1996	R.M.0401-96-AG	Establecen que el SENASA implemente y conduzca obligatoriamente un registro individual o agrupado de plaguicidas agrícolas y sustancias afines.
Setiembre 21, 1996	D.L.No.846	Dictan disposición referida a la fabricación e importación de nitrato de amonio (la importación se realizará con sistema de autorización previa).
Setiembre 27, 1996	R.J.No.160-96- AG-SENASA	Confirman el cumplimiento de resolución de la Junta del Acuerdo de Cartagena que prohíbe la importación de productos de diversos países (se restringe la importación de bovinos y ovinos, carne, harina de carne, harina de huesos, médula espinal, tejido nervioso, bazo, tejido linfóide y todo el tracto digestivo completo, de países afectados por enfermedad de las vacas locas).
Marzo 18, 1997	Ley No. 26761	Dejan sin efecto restricciones y trámites previos para la importación de semillas.
Mayo 6, 1997	D.S. No. 007-97-AG	Prohíben la importación de arroz de países afectados por plaga "Gorgojo Khapra".
Mayo 6, 1997	R.J. 028-97-AG-SENASA	Prohíben la importación de bovinos vivos y derivados de países afectados por enfermedad.
Junio 23, 1997	D.S. No.012.97-AG	Suspenden temporalmente el ingreso de ganado en pie por la frontera norte del país.
Julio 22, 1997	R.M. No. 037-97-AG	Prohíben importaciones de plantas y frutos de palto sin certificación fitosanitaria.
Octubre 25, 1997	R.J. 061-97-AG-SENASA	Se prohibió importación de animales y derivados de países afectados por EEB.
Noviembre 15, 1997	R.M. 519-97-SA/DM	Normas referidas a la certificación sanitaria oficial de alimentos y bebidas destinados a la exportación.
Noviembre 27, 1997	D.S. 019-97-AG	Reglamento de instalación y funcionamiento de granjas avícolas y plantas de incubación.
Noviembre 30, 1997	R.J. 068-97-AG-SENASA	Modifican resolución que prohibió importación de animales y derivados de países afectados por EEB.

Marzo 05, 1998	R.J. 03-98-AG-SENASA	Aprueban requisitos sanitarios para registro y autorización de fabricantes, distribuidores, expendedores de productos de uso veterinario.
Marzo 07, 1998	R.M. 033-98-AG-SENASA	Suspenden importación de aves vivas, huevos fértiles y menudencias de gallina en la frontera norte del país.
Junio 06, 1998	R. M. No. 0278-98-AG	Amplían suspensión del ingreso de aves vivas y productos avícolas por la frontera norte del país.
Junio 13, 1998	D. S. No. 014-98-AG	Suspenden ingreso de ganado en pie por la frontera norte en prevención de virus de fiebre aftosa.
Junio 13, 1998	RJ No. 077-98-AG-SENASA	Suspenden temporalmente el ingreso de aves vivas y productos avícolas procedentes de Venezuela.
Junio 13, 1998	RJ No. 077-98-AG-SENASA	Suspenden temporalmente importaciones de equinos de la República Argentina.
Julio 22, 1998	D. S. No. 015-98-AG	Aprueban el Reglamento de Registro Control y Comercialización de Productos de Uso Veterinario y Alimentos para Animales.
Agosto, 07, 1998	R.M. No. 0368-98-AG	Requisitos para la importación de animales, productos y subproductos de origen animal.
Setiembre 04, 1998	RJ No. 100-98-AG-SENASA	Aprueban Procedimientos para la conformación y capacitación de Comités Locales de Sanidad Animal.
Setiembre 10, 1998	RJ No. 109-98-AG-SENASA	Prohíben importaciones de bovinos vivos, productos y subproductos de origen ovino, caprino y bovino provenientes de diversos países europeos.
Setiembre 13, 1998	R. M. No. 0454-98-AG	Facultan al SENASA para establecer procedimientos previos de inspección sanitaria y cuarentena en origen, a importaciones de bovinos para Reproducción.
Setiembre 25, 1998	D. S. No. 007-98-SA	Aprueban el Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas.
Octubre 26, 1998	D. S. No. 019-98-AG	Suspenden otorgamiento de requisitos fitosanitarios para la importación de cítricos procedentes de países afectados por diversas enfermedades y plagas, hasta la evaluación y determinación del nivel de riesgo.
Noviembre 20, 1998	RJ No. 130-98-AG-SENASA	Disponen levantar suspensión temporal de importación de aves vivas y productos avícolas procedentes de la República de Venezuela.
Noviembre 20, 1998	RJ No. 131-98-AG-SENASA	Prohíben el registro de formulaciones comerciales de plaguicidas agrícolas.
Enero 05, 1999	R. M. No. 0001-99-AG	Modifican porcentaje establecido para el servicio de inspección sanitaria de productos y subproductos de origen animal.
Enero 08, 1999	Reg. No. 0074-1998 INDECOPI-CRT	Aprueban normas técnicas sobre leche y productos lácteos.

Cuadro No. 4

BALANZA COMERCIAL AGRÍCOLA

(en millones US\$ de 1989, FOB)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Exportaciones	348.0	271.7	331.2	233.8	182.2	316.0	404.7	479.7	613.6	452.6
1. Algodón	66.0	39.6	53.2	20.4	3.9	4.1	11.1	13.8	24.9	3.0
Volumen en (M.TM.)	33.8	18.8	23.1	8.5	1.7	1.9	6.6	4.4	7.9	7.5
Precio (\$/TM)	1954.7	2006.3	2089.1	2126.4	1928.0	1832.4	1362.5	2482.9	2420.0	306.8
2. Café	153.0	93.0	108.3	61.0	48.3	155.6	190.3	175.4	306.9	213.1
Volumen en (M.TM.)	86.0	62.9	68.8	54.0	39.8	51.9	85.7	79.6	76.4	87.2
Precio (\$/TM)	1779.1	1402.0	1433.9	998.9	1041.6	2505.7	1801.8	1737.4	3104.6	1854.4
3. Azúcar	20.0	33.8	30.1	19.9	10.8	27.3	18.6	29.3	25.8	20.4
Volumen en (M.TM.)	43.0	73.3	69.4	46.9	25.1	61.5	52.4	65.0	59.5	45.7
Precio (\$/TM)	465.1	436.8	394.7	375.5	368.0	371.4	288.0	355.1	335.3	338.6
4. No tradicionales	109.0	105.4	139.7	132.4	119.3	129.0	184.6	261.2	256.0	216.1
Importaciones	485.5	575.4	413.0	582.2	562.4	591.8	706.9	853.9	784.0	844.7
5. Trigo	129.9	83.6	54.5	104.6	108.2	119.6	143.8	178.2	144.1	125.5
Volumen en (M.TM.)	726.0	567.1	513.4	761.4	783.1	898.9	897.1	838.5	862.4	867.0
Precio (\$/TM)	178.9	139.8	96.8	121.5	118.7	111.2	130.1	167.4	129.2	109.9
6. Arroz	69.1	89.0	68.2	102.5	73.4	54.3	44.2	103.0	63.8	75.2
Volumen en (M.TM.)	206.0	226.8	222.0	370.0	288.7	207.6	147.7	293.6	148.3	140.3
Precio (\$/TM)	335.4	372.3	280.0	245.1	218.4	218.5	242.9	276.5	332.5	407.0
7. Maíz amarillo	18.4	57.4	51.0	73.4	53.9	66.6	91.3	95.2	86.7	91.5
Volumen en (M.TM.)	154.1	454.7	433.8	662.7	525.3	582.6	774.1	583.7	720.4	883.4
Precio (\$/TM)	119.4	119.7	107.1	97.9	88.1	95.5	95.7	128.5	93.0	78.7
8. Azúcar	35.6	51.3	52.3	56.1	71.7	81.6	66.3	82.3	59.3	105.4
Volumen en (M.TM.)	96.0	122.5	166.4	192.5	269.5	283.2	194.1	247.8	198.8	309.2
Precio (\$/TM)	370.8	396.8	286.4	257.9	228.3	240.9	277.2	261.6	230.5	258.8
9. Otras importaciones	143.9	220.4	155.0	188.0	188.1	200.4	267.2	312.1	372.2	395.7
10. Insumos	48.3	27.8	10.6	30.3	33.7	41.6	61.1	65.5	58.0	51.4
11. Bienes de capital	40.3	46.0	21.3	27.2	33.3	27.8	33.0	17.7	23.5	33.6
Saldo comercial	-137.5	-303.7	-81.7	-348.4	-380.2	-275.8	-302.2	-374.2	-170.4	-392.1

Fuente: Ministerio de Agricultura. Boletín estadístico mensual. Dirección General de Aduanas. Importaciones de Bienes de Capital.
Elaboración: GRADE.

16. Creando un mercado de vivienda

Alberto León

El mercado inmobiliario, y específicamente la construcción de nuevas unidades de vivienda, tiene, sin duda, un gran impacto económico gracias a su gran efecto multiplicador; pero también porque constituye una importante fuente de generación de empleo.

En este sentido se debe tener en consideración que la vivienda no sólo cumple un rol en cuanto a que satisface una necesidad básica del ser humano, es decir, contar con un medio de abrigo y protección de las inclemencias de la naturaleza; sino que, además, todo inmueble posee un valor económico por sí mismo, ya que se trata de un bien de consumo duradero.

Este último aspecto es el que debe ser especialmente potenciado en el marco de una economía moderna; pues gracias a esta característica un inmueble se transforma en un medio óptimo de garantía crediticia que permite a su propietario una alternativa de palanqueo financiero, no sólo al momento de adquirir una vivienda, sino también para poder acceder a un crédito hipotecario que le permita satisfacer otras necesidades complementarias.

No obstante esta doble función, es necesario mantener un criterio de análisis global, de manera que se evite la segmentación en el planteo del problema y/o en la propuesta de soluciones, sin pretender distinguir entre sectores sociales por su capacidad adquisitiva o en función del valor económico de las viviendas.

Otro aspecto sobre el que resulta pertinente incidir es el hecho de que, en la actualidad, se ha perdido toda referencia práctica del pasado, sobre todo de las experiencias aplicadas durante los años sesenta y setenta, con las que se lograron resultados bastante satisfactorios que hoy prácticamente han sido olvidados, pues la crisis de finales de los años ochenta hizo desaparecer la estructura operativa existente hasta ese momento.

Esta situación hace necesario efectuar un recuento de esta experiencia histórica.

1. Reseña histórica

1.1 Antecedentes

Nuestro mercado hipotecario quedó institucionalmente organizado desde que, el 2 de enero de 1889, se dictó en el país la Ley sobre Bancos Hipotecarios.

Esta norma legal y posteriores modificaciones autorizaron a que ciertas instituciones de crédito realizaran préstamos con garantía hipotecaria de inmuebles, préstamos sometidos a un régimen especial cuyas características principales eran las de ser amortizados a largo plazo¹.

Mediante la misma ley se creó un procedimiento especial para el remate del bien por los propios Bancos Hipotecarios, en caso de incumplimiento.

Por último se autorizó la emisión de cédulas hipotecarias, esto es, certificados o bonos hipotecarios, que colocados fácilmente en el público, hicieron posible la contratación de un monto considerable de préstamos. Los bancos nacionales pudieron establecer secciones hipotecarias para efectuar operaciones de préstamos hipotecarios y así lo hicieron nuestros bancos más importantes.

En 1896 se promulgó la Ley que facultaba a la Sociedad de Beneficencia a establecer una sección hipotecaria en su Caja de Ahorros. Esta sección estuvo destinada a efectuar préstamos hipotecarios con emisión de cédulas, conforme a lo establecido por la Ley de Bancos Hipotecarios de 1889.

De acuerdo con este régimen, dicha sección hipotecaria podía efectuar los mencionados préstamos hipotecarios hasta por el 50% del total de los depósitos de la caja que existía según su propio estatuto para los préstamos comunes con garantía de propiedad raíz.

Posteriormente, al dictarse el código de comercio de 1902, se estableció en su Título XI lo referente a las compañías o bancos de crédito territorial, de acuerdo con lo cual a estas instituciones les correspondía llevar a cabo las siguientes operaciones:

1. Hasta 30 años mediante el pago de cuotas trimestrales fijas en las que se incluían los intereses y la amortización de parte del capital prestado, de forma tal que al vencimiento del plazo quedaba íntegramente pagado el préstamo.

- a. Prestar a plazos sobre inmuebles
- b. Emitir cédulas hipotecarias

Determinó también que estas compañías quedaban sometidas a las Leyes del 2 de enero de 1889, del 22 de setiembre de 1891 y del 5 de setiembre de 1892.

Esta estructura mantuvo su vigencia hasta 1929, cuando se dictó la Ley No. 6126 que creó el Banco Central Hipotecario del Perú y ordenó liquidar todas las secciones hipotecarias de los bancos.

Así, esta Institución asumió la función de financiera de créditos a largo plazo con garantía inmobiliaria, mediante la entrega de unos valores que esa misma Ley denominó “cédulas hipotecarias”.

En 1936, con la dación del Código Civil, se limitó la posibilidad de emitir bonos hipotecarios, es decir, valores en serie que cuenten con el respaldo de una garantía hipotecaria; en su artículo 1807 establecía que sólo las corporaciones públicas y las sociedades debidamente constituidas podían emitirlos.

A fines de la década de los años cuarenta, el gobierno dictó una Ley con el propósito de fijar un tope máximo a los intereses.

La norma conocida como la Ley contra el Agio y la Usura estableció el 14% anual como interés máximo para todo tipo de operaciones crediticias. Cobrar un interés mayor constituiría un delito sancionado con prisión. Esta norma siguió hasta fines de los años setenta, cuando el proceso inflacionario hizo obsoletos los topes fijados.

1.2 Recuento histórico hasta fines de los años setenta

Desde la creación del Banco Central Hipotecario hasta fines de los años cincuenta, el mercado de financiamiento hipotecario de largo plazo era cubierto por este único ente financiero.

Sin embargo, este banco sólo operaba través de la emisión de las cédulas hipotecarias, por lo que sus prestatarios no recibían dinero en efectivo, sino que estos títulos valores eran colocados en el mercado de capitales (Bolsa de Valores) para obtener la liquidez correspondiente.

Por esta razón y con el propósito de facilitar el crédito a sectores sociales medios y bajos, a fines de la década, se fueron creando otras alternativas de financiamiento como las ofrecidas por las mutuales de vivienda.

En 1957 se dictó la Ley No. 12813, que creó las Asociaciones Mutuales de Crédito para Vivienda (AMCV). Esta Ley se inspiró en las Asociaciones de Ahorro y Préstamo existentes en esa época en los Estados

Unidos de Norteamérica. Estas instituciones tienen, a su vez como modelo a las sociedades de construcción creadas en Gran Bretaña, en el siglo XVIII, con el fin de solucionar los problemas de vivienda que comenzaron a aparecer en esa época como consecuencia de la revolución industrial.

Al respecto, se puede indicar que las primeras sociedades de construcción (*Building Societies*) que, por cierto son sustancialmente idénticas a las asociaciones de ahorro y préstamos de los Estados Unidos, se organizaron en 1780 sobre una base corporativa y mutualista para acumular los ahorros de la clase trabajadora en los pueblos industriales de Inglaterra, con el propósito de financiar sus viviendas. Los terratenientes, los dueños de industrias y los comerciantes no estaban interesados en este tipo de actividad, pues eran ellos eminentemente individualistas y se movían por el ánimo de lucro, ya fuese en competencia con otros o, si era posible, a través de monopolios.

Desde 1789 hasta 1830, que fue el período de la revolución industrial, como consecuencia directa de los adelantos técnicos en maquinaria y transportes, los obreros que antiguamente trabajaban en industrias caseras se concentraron en grandes centros de trabajo. Precisamente fueron estos obreros quienes comenzaron la idea del cooperativismo en gran escala. Posteriormente, la misma evolución del sistema fue haciendo que estas instituciones abandonaran en algo el criterio de organizaciones cooperativas en el sentido de que se fueron estableciendo como instituciones de carácter permanente que no se limitaban a satisfacer las necesidades de unos pocos miembros, sino que permitían un ingreso libre a las personas interesadas.

Seguidamente, con el propósito de organizar un auténtico sistema de ahorro y préstamo moderno, se dictó en 1962 el Decreto Ley No. 14241 que creó el Banco de la Vivienda del Perú. Esta institución recibió el encargo de estructurar dicho sistema. Por este motivo, el Decreto Ley No. 14242 dispuso que el Banco asumiera el control de las asociaciones mutuales, a las que a su vez se autorizó denominar Cajas de Ahorro y Préstamo, y se les concedió también la autorización de utilizar la palabra "ahorro". Así este banco se convirtió en el organismo central del Sistema de Ahorro y Prestado para Vivienda.

En 1963, con el fin de impulsar la industria de la construcción, se dictó el Decreto Ley No. 14480, el mismo que luego sería complementado por la Ley No. 15580. Estos dispositivos precisamente autorizaban el funcionamiento de los bancos privados de Fomento de la Industria de la Construcción, y les confería la facultad de conceder préstamos en condiciones más favorables que la banca comercial tradicional.

Por último, cabe señalar que con la dación de la Ley No. 15260 referente a cooperativas, se autorizó la creación de cooperativas que, por sus características, podían actuar dentro del mercado hipotecario, tal como sucedió con las cooperativas de vivienda.

Cabe señalar que en el mercado de capitales de esa época también intervinieron otras instituciones como son la banca comercial, las financieras, los bancos de fomento a la industria de la construcción, la Caja de Ahorros de la Beneficencia de Lima y diversas organizaciones cooperativas.

Específicamente, en cuanto al crédito hipotecario, el rol más importante fue el asumido por el Banco Central Hipotecario y por el Sistema de Ahorro y Préstamo para Vivienda, integrado por las mutuales y por el Banco de la Vivienda del Perú.

De esta forma, a través del Banco Central Hipotecario, se financiaba lo siguiente:

- i. Créditos hipotecarios tradicionales, mediante los cuales el prestatario recibía cédulas hipotecarias emitidas por el Banco, que se hacían líquidos colocándolos en la Bolsa de Valores.
Estas cédulas tenían vencimientos de largo plazo (20 años) y redituaban un interés de aproximadamente 9% anual, que se hacía efectivo mediante cupones trimestrales. Cabe señalar que el valor de descuento fluctuaba alrededor del 85%, cuyo diferencial era asumido por el prestatario original, que igualmente asumía los gastos de intermediación bursátil.
Estos préstamos eran de libre disposición del titular del predio y tenían vencimientos trimestrales.
- ii. Créditos hipotecarios para vivienda única.
Gracias a una modificación legislativa, este banco fue autorizado a otorgar este tipo de préstamos, los que estaban circunscritos a viviendas de interés social, es decir, con un valor máximo de S/. 780,000 y se financiaban en efectivo hasta un tope de S/. 500,000 con una tasa de 11% anual al rebatir.
- iii. Créditos supervisados, con los que se financiaban a los promotores y constructores de vivienda.
Eran financiamientos comerciales para la etapa de ejecución de proyectos habitacionales integrados y que contribuían a conformar la oferta habitacional.
El desarrollo de estos créditos contaba con la supervisión directa del banco y eran sustituidos progresivamente con la colocación y venta

de las unidades individuales, cuya adquisición podía ser financiada por el propio banco.

El Sistema Mutual de Vivienda estaba conformado con las Cajas de Ahorro y Préstamo para Viviendas (mutuales de vivienda) como entidades de primer grado y el Banco de Vivienda del Perú, como organismo Central del Sistema.

Las mutuales de vivienda, como entidades especializados, sólo otorgaban créditos para adquirir una vivienda de interés social, es decir por un valor máximo de S/. 780,000 y por un monto de hasta S/. 500,000, con un interés de 11% anual al rebatir; la amortización de estos créditos era mensual y no podía exceder al 25% de los ingresos familiares. Adicionalmente, estas entidades otorgaban créditos de hasta S/. 100,000 para mejoramiento de la vivienda.

Las Mutuales de Vivienda otorgaban también créditos supervisados a los promotores y/o constructores de vivienda, en condiciones semejantes a las del Banco Central Hipotecario, lo que facilitó la construcción de importantes programas urbanos de interés social.

Cabe también destacar la labor del Banco de la Vivienda, a través de su rol como órgano Central del Sistema Mutual. Sin embargo, esta función fue siendo dejada de lado a mediados de los años setenta para asumir cada vez más un papel directo como agente financiero e intervenir en el financiamiento de créditos supervisados, lo que no dejó de afectar la función de las mutuales.

Corresponde mencionar que la Caja de Ahorros de Lima también participó como entidad financiera de créditos hipotecarios, aun cuando en menor grado. Esta entidad dependía de la Beneficencia Pública de Lima y realizaba operaciones de crédito hipotecario semejantes a las efectuadas por el Banco Central Hipotecario.

Toda esta estructura, que operó en los términos y condiciones que regían la economía de la época con relativa efectividad, fue afectada irremediablemente por la crisis económica que se fue incubando durante el gobierno militar, y que más tarde desembocaría en el proceso hiperinflacionario de fines de los años ochenta.

1.3 Comentarios sobre la década 1980-1990

Durante esta década, el país soportó un proceso inflacionario que culminó en agosto de 1990 cuando se introdujo un importante cambio de

rumbo y orientación en la política económica que dio inicio a la liberalización del mercado.

Así, en 1980, concluyó el régimen militar que creó una economía socializada, en la cual el principal agente económico era el sector público. Como se dijo, el Estado se convirtió en el principal agente económico. Esto hizo que el Banco Central Hipotecario (BCH) y las mutuales perdieran el rol principal en el sector financiero de vivienda, el que fue asumido por el Banco de la Vivienda del Perú (BVP).

Es verdad que este sector veía cada vez más afectada su actuación, pues el ritmo inflacionario era creciente y las normas operativas se mantenían inamovibles. Ello obligó a las autoridades a ampliar el campo de acción de estas instituciones, por lo cual se les facultó a intervenir en todo tipo de financiamiento inmobiliario.

Esta estrategia, que fue un paliativo inicial, fracasó a fines de la década, cuando el gobierno de turno desató el proceso inflacionario que dio lugar a la única experiencia hiperinflacionaria de nuestra economía de este siglo, que alcanzó un índice de incremento de precios al consumidor del orden del 2,700% para 1989 y de 7,600 % para 1990.

Esta circunstancia fue agravada por la mala gestión empresarial de cada una de estas instituciones que provocó que, a mediados de 1992, todas ellas tuvieran que ser liquidadas.

De esta forma se puede afirmar que en 1993 ya no quedaba operativa ninguna de las instituciones antes señaladas; más aún, la estructura de financiamiento de vivienda había desaparecido con excepción del FONAVI.

No obstante habría que recalcar que, en los primeros años de la década, se tomaron algunas medidas que permitieron, hasta ese momento, que el sistema de financiamiento de vivienda subsistiera. Por ejemplo, se reajustaron las amortizaciones crediticias y se autorizó que las mutuales incursionaran en el financiamiento de créditos comerciales.

De igual modo, durante el segundo gobierno del Arq. Belaunde (1980-1985), se puso en marcha el Banco de Materiales, institución estatal que tenía por objeto contribuir con el financiamiento de la vivienda popular y de la autoconstrucción; los créditos que concedía se realizaban básicamente en especie (materiales de construcción). Esta entidad continúa operando hoy en día.

Con el cambio de gobierno en 1985, una de las primeras medidas de la nueva administración fue dictar la llamada Ley de "Desagio", con la cual se anularon los ajustes en los créditos hipotecarios efectuados en los años anteriores. Con ello se produjo un efecto "deflatorio" en los montos

adeudados y, prácticamente, desapareció la cartera hipotecaria vigente a esa época.

Posteriormente, ese mismo gobierno pretendió relanzar las operaciones de crédito de vivienda masivas, ideando un mecanismo de reajuste en los créditos hipotecarios de interés social.

Este mecanismo, denominado USPAC, reajustaba los montos de los préstamos y, por ende, las cuotas mensuales de amortización, sobre la base de un índice de ajuste establecido en función del promedio general de sueldos nominales de Lima Metropolitana. Sin embargo, esta fórmula tuvo una vigencia efímera y nefastas consecuencias concretas, pues los deudores de estos créditos no pudieron hacer frente a sus obligaciones.

El sistema fracasó, entre otras razones, porque fue incorrectamente aplicado y no tuvo en consideración que las remuneraciones no se ajustaban con un criterio equivalente al índice indicado. Esta mala experiencia, sin embargo, es un factor que aún influye en el comportamiento del mercado en relación a este tipo de soluciones vinculadas a los índices de reajuste de créditos.

Como se deduce de la reseña histórica, en el Perú existió, hasta mediados de los años 80, un sólido sistema financiero organizado para promover la construcción y la adquisición de viviendas, así como para desarrollar el crédito territorial, es decir, aquel financiamiento hipotecario de mediano y largo plazo no circunscrito a la adquisición de una vivienda.

Cabe advertir, sin embargo, que este proceso tuvo su época de mayor auge a partir de mediados de los años sesenta, entró en una fase de declive con el incremento del proceso inflacionario de los años ochenta, y colapsó a fines de esa misma década como consecuencia del proceso hiperinflacionario.

Ahora bien, también corresponde destacar los siguientes hechos:

- No obstante que el financiamiento del crédito hipotecario alcanzó gran importancia, no ocurrió lo mismo con la negociación de títulos hipotecarios, ya que la oferta estuvo limitada a las cédulas hipotecarias del BCH.
- Las cédulas hipotecarias fueron sin duda los títulos de renta fija de mayor negociabilidad del mercado y tenían una adecuada liquidez a través de su negociación en la Bolsa de Valores de Lima, con un valor aproximado de cotización del orden del 85 % de su valor nominal. En otras palabras, generaban una rentabilidad bastante atractiva, puesto que eran emitidas otorgando un interés del 9% anual, pagadero trimestralmente.

Por lo expuesto se puede apreciar que en la última década el país no ha obtenido logros significativos en esta área, no obstante sí se han creado los instrumentos legales que sustenten su desarrollo.

De este modo, gracias a la nueva legislación bancaria y financiera recogida en la Ley del Sistema Financiero No. 26702, así como a los Decretos Legislativos No. 861 (Ley del Mercado de Valores) y No. 862 (Ley de Fondos de Inversión y sus Sociedades Administradoras), el país cuenta hoy con una legislación adecuada para el desarrollo del sector inmobiliario y de vivienda, ya que nuestra normativa recoge las alternativas más modernas para crear y generar una gran variedad de instrumentos o títulos que hacen posible crear tanto un mercado primario como un mercado secundario de créditos hipotecarios, lo que sin duda debe permitir un impulso significativo del desarrollo del sector.

1.4 Situación actual

Desde inicios de la década de los años noventa, la legislación recogió algunas medidas que debían procurar el desarrollo del financiamiento de largo plazo, fundamentalmente dirigido a la adquisición de viviendas.

Para tal efecto se dictaron, entre otras normas, el Decreto Legislativo No. 770, que reestructura el sector Bancario y Financiero, con el propósito de fortalecer a las entidades intermediarias y al sector en su conjunto.

Como consecuencia de esta norma se modifican criterios fundamentales y se crea la banca múltiple, que reemplaza a la banca comercial, la cual estaba hasta ese momento limitada a financiar operaciones de corto plazo. De esta forma, desde ese momento, la banca se consolida y empieza a unificar sus operaciones, ya sea de corto, mediano o largo plazo.

Dentro de esa nueva óptica, se autoriza a los bancos a emitir títulos, destinados a lograr fórmulas de financiamiento a más de un año, entre los que se encuentran las denominadas “letras hipotecarias”.

Cabe destacar que, no obstante estas posibilidades el financiamiento hipotecario de mediano y largo plazo no alcanzó los niveles esperados.

Es probable que sean innumerables los factores que influyeron para conseguir estos resultados; sin embargo, se pueden enumerar los siguientes:

- i. Falta de experiencia en las instituciones financieras sobre el manejo de este tipo de créditos.

- ii. Alto costos financieros y de intermediación.
- iii. Un mercado reducido de nuevas unidades de vivienda, cuya oferta se concentra en inmuebles dirigidos a los sectores económicos de mayor capacidad adquirida.
- iv. La influencia negativa del prolongado proceso inflacionario sobre el público en general y sobre las perspectivas económicas de mediano y largo plazo.
- v. Un complejo tratamiento normativo en la reglamentación y regulación operativa de las letras hipotecarias.
- vi. Un mercado secundario no desarrollado y sin liquidez suficiente.

Con el propósito de solucionar alguno de estos factores, se decidió introducir importantes modificaciones en la normativa financiera y del mercado de valores.

Gracias a estas modificaciones, hoy en día se puede afirmar que el mercado cuenta con una gran diversidad de instrumentos idóneos para fomentar el financiamiento a largo plazo dirigido al sector inmobiliario, entre los que se pueden destacar los siguientes:

- i. Las instituciones financieras pueden emitir un sin números de títulos destinados a financiar estos préstamos, entre los que pueden mencionarse los siguientes: instrumentos hipotecarios, letras hipotecarias, cédulas hipotecarias y títulos de créditos hipotecarios negociables.
- ii. Precisamente el título de crédito hipotecario negociable es una alternativa que podría ser muy útil para el desarrollo de tráfico inmobiliario, en la medida que permite la representación instrumental del crédito hipotecario original a través de un título valor, emitido a la orden y transferible por endoso.
- iii. Con estas características, la negociabilidad de estos créditos hipotecarios adquiere una gran movilidad, lo que, a su vez, lo convierte en una alternativa muy práctica para la organización de un mercado secundario.
- iv. Mecanismos de titulización de activos, con patrimonios que pueden estar constituidos por créditos hipotecarios.
- v. Fondos de inversión destinados a invertir en el sector inmobiliario.
- vi. Un mercado de capitales que cuenta con recursos suficientes para generar una importante demanda de títulos hipotecarios de largo plazo.

A pesar de que gran parte de los vacíos legales que afectaban el desarrollo del financiamiento a largo plazo han sido superados, aún subsisten algunos obstáculos que afectan este crecimiento.

Entre estos factores pueden señalarse los siguientes:

- i. Falta de conocimiento de estas alternativas, que en algunos casos son de lenta asimilación por parte de la gran mayoría de participantes.
- ii. Falta de carteras homogéneas y carencia de historial, lo que se agrava por la pérdida de la experiencia histórica acumulada.
- iii. Algunos aspectos de índole tributario, especialmente en el tratamiento del IGV y particularmente para el caso de la titulización de activos.
- iv. Otro factor negativo que no puede descartarse se deriva de los efectos de las crisis internacionales de los dos últimos años (crisis asiática, rusa y brasilera), que de una u otra forma han repercutido sobre nuestra economía.

De esta forma se estima que para revertir esta situación es necesario ejecutar una política agresiva de desarrollo del sector vivienda y del financiamiento hipotecario, para lo cual debe tenerse en cuenta lo siguiente:

2. Políticas para el desarrollo del mercado inmobiliario y la construcción de viviendas

2.1 Objetivo

- Esta política debe estar orientada a cubrir el déficit de vivienda estimado en más de un millón de unidades.
- Deben establecerse lineamientos de largo plazo sustentados en mecanismos de libre mercado que tiendan a generar un incremento en el volumen de créditos hipotecarios, dirigido tanto a fomentar la construcción de nuevas viviendas, como para facilitar el uso del capital inmobiliario inmovilizado o realengo.
- Asegurar un mercado de créditos hipotecarios integrado, sin que sea segmentado por sectores económicos, que haga líquida la cartera inmobiliaria con el fin de facilitar su rotación, para generar un sólido mercado secundario de Títulos Hipotecarios.

2.2 Características del sector inmobiliario y de vivienda

- Déficit crónico de viviendas y una gran demanda insatisfecha.
- Existencia de una brecha entre el valor de la vivienda que la gente desea adquirir y la que puede pagar de acuerdo con su verdadera capacidad adquisitiva.
- Escasa utilización del valor del inmueble como factor de financiamiento.
- Gran informalidad en la construcción de nuevas unidades (autoconstrucción) que afecta el valor de rotación de las viviendas populares.
- Se generan procesos de habilitación de tierras (lotización) pero sin carácter integral, dejando de lado la construcción conjunta de viviendas adecuadas.
- La autoconstrucción y la falta de titulación han afectado al valor de reventa de un número muy significativo de inmuebles, pero también han producido unidades de baja calidad de edificación, lo que ha ocasionado que estos inmuebles carezcan de valor comercial e hipotecable.

2.3 Cuellos de botella

El desarrollo del sector inmobiliario y de vivienda, así como la generación de un mercado hipotecario se enfrentan hoy en día a varios obstáculos entre los que podemos mencionar los siguientes:

- Sobrecostos administrativos elevados en la intermediación y generación de los créditos hipotecarios originales, que se aproximan al 2,3% del financiamiento de una unidad cuyo valor es del orden de US\$ 50,000.
- Elevadas tasas de interés, a pesar del escaso riesgo implícito de este tipo de créditos y del relativo bajo costo financiero que estas operaciones suponen.
- Falta de un grado de especialización financiera que facilite la evaluación de los créditos hipotecarios y de vivienda, partiendo de la base que el pago de los mismos se relaciona directamente con los ingresos personales o familiares del deudor, y que esa capacidad de pago no debe sobrepasar un máximo que, internacionalmente, fluctúa entre el 25 ó 30 % de esos ingresos.

- Sobrecostos que se originan en el exceso normativo y/o en la obsolescencia de los reglamentos técnicos y de construcción.
- Un inadecuado tratamiento tributario y en especial la aplicación de un régimen de IGV que promueve cierto grado de evasión.

2.4 Propuestas específicas

- Se requiere incorporar al mercado inmobiliario a un gran porcentaje de la población, ya sea facilitando su acceso al mercado de crédito primario para adquirir una vivienda o para promover la utilización financiera del valor de un inmueble, vía el uso del crédito hipotecario tradicional.
- Es necesario propender a la reducción de la brecha entre el costo de la vivienda y el ingreso o capacidad económica de la demanda, procurando que las tasas de los créditos hipotecarios reflejen el verdadero riesgo implícito de estas operaciones financieras.
- Estructurar un fondeo de largo plazo que puede estar constituido por recursos del Fondo MI VIVIENDA, del Sistema Privado de Pensiones y de las Reservas Técnicas de las Compañías de Seguro, lo que, en conjunto, significa actualmente un monto potencial de US\$1,200 millones.
- Generar un mercado que permita la estandarización e industrialización en los materiales de construcción y del propio proceso constructivo de las viviendas.
- Asimismo se propone adoptar una serie de medidas concretas entre las que se pueden mencionar las siguientes:
 - Unificar criterios del Registro Público y del Registro Predial Urbano (RPU), así como reducir los costos administrativos y gastos notariales.
 - Replantear las normas técnicas de habilitación y desarrollo urbano. Por ejemplo, reducir el porcentaje de las áreas comunes en los programas de habilitación o reevaluar en el nivel nacional las exigencias en relación a los materiales de construcción.
 - Aplicación de un sistema tributario de carácter universal en relación al IGV, en el que se sugiere gravar sólo el 60% del valor de la vivienda, con lo que se excluiría del gravamen el valor del terreno y el componente correspondiente a la planilla.

- Redefinir la acción del Banco de Materiales y otras instituciones estatales, con el fin de evitar que éstas constituyan una competencia desleal para los constructores y el mercado en general.
- Reglamentar el artículo 239 de la Ley No. 26702 (Ley General del Sistema Financiero) que crea el título de crédito hipotecario negociable teniendo en consideración que este instrumento facilita el tráfico comercial de los créditos hipotecarios, al posibilitar que el crédito original sea representado por un título valor emitido a la orden y negociable por endoso.
- Alentar la estandarización de los contratos de crédito, aplicando un seguro de crédito, así como facilitar la ejecución de las garantías hipotecarias.
- Reducir los costos de habilitación mediante un programa de subastas públicas de terrenos de propiedad del Estado.

17. La reforma del mercado educativo

Hugo Díaz

1. El sistema educativo a inicios de la década de los noventa

1.1 Alto crecimiento de las oportunidades educativas sin respaldo financiero

El desarrollo de la educación en el Perú tuvo lugar bajo la presión de dos fuerzas antagónicas: la demanda creciente de las familias y estudiantes, apoyada por las comunidades, autoridades locales y políticas; y la insuficiencia de recursos, pero a la vez un presupuesto mal distribuido y con posibilidades de ser mejor empleado.

Diversos diagnósticos han reconocido el crecimiento de los servicios educativos a ritmos superiores a los de otros servicios sociales. Al inicio de los años noventa, el Perú tenía uno de los sistemas educativos con los más altos niveles de asistencia a los centros de enseñanza, incluso en comparación con otros países latinoamericanos. Entre 1980 y 1990, la matrícula crecía a un ritmo anual de 3.4%, mientras que la población lo hacía al 2.2%; el número de estudiantes de educación superior por cada 100,000 habitantes pasaba de 1,681 a 2,550; y el 89% de los niños de 6 a 14 años de edad asistía a un centro escolar.

Pero el explosivo crecimiento de la matrícula estatal no tuvo como contraparte el financiamiento requerido. Las asignaciones para educación no alcanzaban para cubrir las necesidades mínimas de funcionamiento de las escuelas. La ampliación de las oportunidades educacionales fue un esfuerzo compartido entre el Estado y el sector privado; la mayor responsabilidad y el liderazgo en la política de expansión recayeron en el Estado que atendía a 85 de cada 100 alumnos matriculados en el sistema. Incluso, comparando los años 1980 y 1990, se constata que el porcentaje de alumnos a cargo del Estado había aumentado en la mayor parte de ofertas educacionales y que, en el área rural, sostenía el funcionamiento del 89% de las escuelas.

La preeminencia de la educación estatal se entendía a la luz del proceso histórico peruano: la educación es uno de los factores que ha hecho posible la cohesión nacional, la movilidad social y la democratización de la sociedad. No obstante que la educación era la única actividad no lucrativa del

país, la enseñanza privada no pudo pasar de una participación global superior al 15%. Su oferta sólo era importante en la educación superior no universitaria -de mayor crecimiento en la década de los ochenta-, en la educación universitaria y en la educación ocupacional, además que su contribución a la formación de personal calificado se centró casi exclusivamente en las áreas de servicios; es decir, las que requerían menos esfuerzo de inversión. Las trabas burocráticas, la falta de reglas de juego estables y claras, la imposibilidad de obtener una rentabilidad por lo invertido, así como la falta de otros incentivos a la inversión impidieron un mayor desarrollo de este sector.

Cuadro No. 1

MATRÍCULA TOTAL Y PÚBLICA 1980-1990

(En miles de alumnos)

Nivel	1980		1990		Tasa de Crecimiento
	Matrícula	% Público	Matrícula	% Público	
Inicial	389.2	43%	797.3	88%	7.4%
Primaria	3,236.5	87%	3,957.3	88%	2.0%
Secundaria	1,306.4	86%	1,923.4	86%	3.9%
Superior no universitaria	41.0	86%	235.3	57%	19.1%
Universidad	249.8	73%	314.8	74%	2.3%
Otras modalidades	144.4	46%	301.1	49%	7.6%
TOTAL	5,367.3	82%	7,529.1	85%	3.4%

Fuente: INEI, Compendio Estadístico 1993-1994-1995-1996.

A medida que la situación económica empeoraba, la del sistema educativo también se deterioraba. Salvo algunos incrementos anuales en 1975, 1980-1981 y 1986, la asignación del presupuesto en el resto de años contrastaba con las crecientes demandas de servicios educativos. Así, por ejemplo, medida en valores constantes de 1979, la inversión del Estado en 1990 era sólo un quinto de lo gastado veinte años atrás; en 1989 las universidades públicas recibían del Estado alrededor de 100 dólares por alumno, es decir, el 28% de la inversión efectuada en 1975; y el gasto público en educación primaria, que en 1979 fue el 51.2% del presupuesto educativo, en 1989 descendió al 36%; en cambio, la educación secundaria aumentó en 2.6%, y llegó hasta el 27.3%, y la educación superior se incrementó en 7.3%, con lo cual alcanzó el 28.3% de participación. Si bien estas cifras tienen en cuenta el aumento de la matrícula en esos niveles y sus mayores costos, lo cierto es que la disminución del presupuesto educa-

tivo en valores reales volvía más vulnerable y sacrificado al nivel primario, cuya calidad, ya muy venida a menos, corría peligro de continuar deteriorándose, al igual que los índices de incorporación en la escuela primaria de los estratos más pobres de la población.

Al tener que invertir en servicios sociales en zonas urbanas, el Estado descuidó parcialmente el desarrollo rural y fomentó la retroalimentación del círculo vicioso de la migración rural-urbana. En educación, este fenómeno aumentó brechas en aspectos como:

- i. *Los grados educativos aprobados por la población.* Mientras que en Lima la población de cinco y más años tenía 8.3 grados de estudio promedio, en Ayacucho, Apurímac y Huancavelica sólo alcanzaba un promedio de 3.6 a 4 grados aprobados.
- ii. *El acceso a la educación superior y a la condición de alfabeto.* La costa tenía, en términos relativos, 3 y 3.5 veces más personas con educación superior que la sierra y la selva. La sierra tenía dos y cuatro veces más analfabetos que la selva y la costa. A su vez, 86% de analfabetos eran mujeres.
- iii. *La proporción de maestros calificados.* En 1992 de las 196 Unidades de Servicios Educativos (USE) que funcionaban en el país, la proporción de maestros sin título era superior al 70% y en 15 de ellas era el 90% o más. Sólo en 12 USE los no titulados eran 20% o menos. Respecto de una década atrás, la calificación del magisterio se había deteriorado: mientras que en 1980 cuatro de cada cinco maestros eran titulados, en 1990 lo era sólo uno de cada dos.
- iv. *Un maestro para cada sección de educación primaria.* En 1990 habían 17,364 docentes que trabajaban y atendían simultáneamente a alumnos que cursaban dos o más grados educativos distintos; por tanto, lidiaban con condiciones muy heterogéneas de trabajo en el aula: plurilingüismo, olvido casi completo de la administración intermedia en cuanto a capacitación, apoyo técnico y soporte de material educativo.
- v. *Las condiciones de trabajo.* En la educación primaria y secundaria privada había 27.0 y 17.3 alumnos por docente frente a 29.3 y 20.2 en la escuela estatal; en las universidades privadas había un control más estricto del trabajo del personal, estaban mejor equipadas y la injerencia de la politización era significativamente menor.

De otro lado, el gasto educativo corriente estaba divorciado del gasto de capital; y habían muchos conceptos susceptibles de racionalización. El crecimiento de los nuevos puestos de trabajo docente iba a un ritmo ma-

yor que el de la matrícula, de manera que se encontraban aulas saturadas de alumnos pero también otras subutilizadas. Además, aun en épocas anteriores a los noventa, los gastos en materiales y en otros servicios de enseñanza no representaban más del 1% del costo directo de formación. Esos gastos privilegiaban el desarrollo de la administración y no la atención de las necesidades de las escuelas. A ello se asociaba un exceso de burocracia; el descenso en 24% de la relación alumnos por profesor respecto de una década atrás; los altos índices de repetición y abandono escolar; y una oferta de formación técnica y profesional divorciada de las necesidades del mercado laboral.

1.2 La consecuencia: el deterioro de la calidad

El crecimiento de la oferta educativa sin el financiamiento adecuado repercutió decisivamente en la calidad, cuya expresión mayor son las altas tasas de fracaso académico en todos los niveles de enseñanza, pero particularmente en los primeros grados de la educación primaria. Además, contribuyó a la creciente diferenciación interna entre circuitos de escolarización de calidad muy diferente y asociados a la distinción estatal-privado, urbano-rural y hombre-mujer.

Las críticas a la calidad del sistema educativo se atribuían a las situaciones siguientes:

i. Divorcio con las necesidades del sistema productivo

Quizá la principal crítica era que la educación peruana no preparaba para la vida y para el empleo adecuado; más bien lo hacía con contenidos desfasados de la época, inadecuados respecto al contexto de la producción y de muchos lugares donde se imparte aprendizaje, y con serias limitaciones para un eficiente trabajo en las aulas. Las estrategias de formación para el empleo estaban definidas de manera poco realista, los modelos de formación técnica alternativos a la universidad eran poco exitosos y enfrentaban problemas de financiamiento, y adicionalmente faltaban profesores calificados y equipamiento. Las bajas remuneraciones del personal docente más calificado producían su migración hacia otras actividades, mientras que los nuevos docentes que podría reclutar la universidad se sentían más atraídos por otros empleos mejor recompensados y con más amplias perspectivas de desarrollo profesional.

No sólo faltó un esfuerzo serio para articular los programas universitarios a los de la educación secundaria y superior tecnológica; si no que tampoco hubo una relación adecuada entre la demanda y la oferta de

formación de recursos humanos, lo que dio como resultado un exceso de oferta de profesionales en varias profesiones y el consecuente desempleo o subempleo de muchos jóvenes. Eran pocas las universidades que participaban en proyectos de desarrollo social y económico, no obstante las angustias económicas que pasaban muchas de ellas.

En tanto, la preocupación de los empresarios era que, a medida que modernizan sus procesos productivos, les era más difícil contar con el personal requerido para cubrir sus demandas. A ello se añade que la orientación vocacional para los jóvenes que egresaba de la secundaria casi no funcionaba; la universidad crecía masivamente y sin planificación. En efecto, el número de universidades había aumentado de 10 en 1960, a 30 en 1970 y a 52 en 1990, mientras que era clamorosa la inexistencia de un vínculo educación-sector productivo y de un sistema de formación técnica y profesional, tal como opera en Chile, Colombia, Brasil y México.

ii. Alta tasa de fracasos escolares

Si bien crecía la toma de conciencia en la población respecto a la necesidad de acceder por lo menos a la educación básica, las tasas de repetición y abandono escolar eran todavía altas y significaban un ineficiente uso de los escasos recursos. Posiblemente por una combinación de factores asociados a la crisis de los ingresos familiares y la caída de la inversión estatal por estudiante, en 1990 los índices de repetición en la educación primaria y secundaria terminaron siendo más altos que los del promedio 1980-1989, por lo que en ese año representaron un costo para el Estado de US\$87 millones frente a los US\$55 millones del promedio de los años 1980-1989.

En las universidades públicas, la baja eficiencia era también uno de los principales problemas. El hecho de que un estudiante tomara en promedio siete años para concluir una carrera de cinco años, mostraba la magnitud del despilfarro financiero. Las razones de la baja eficiencia eran de diversa índole: la falta de liderazgo del órgano rector de las universidades en su papel de promotor de una educación superior de calidad, la inexistencia de un sistema periódico de evaluación institucional; la escasa experiencia escolar previa de la mayoría de los estudiantes y la insuficiencia de medios didácticos y equipamiento apropiados en la mayoría de los centros de formación. En contraste, algunas de las universidades privadas funcionaban bien equipadas pero con altas pensiones de enseñanza.

Y es que la universidad no escapaba de la crisis de la educación; más aún, para muchos, en ese ámbito de estudios la crisis era más profunda y de mayor impacto. En ella influían diversos factores: una ley

normativa (Ley 23733) deficiente y ambigua; una cuestionable aplicación del concepto de autonomía; la politización creciente; la casi ausencia de investigación científica y tecnológica; y la escasa racionalidad en el uso de los recursos. La insatisfacción era cada vez mayor y un factor por el cual los responsables de asignar los recursos públicos se mostraban más renuentes para suministrar mayores presupuestos en favor de la universidad peruana. La insatisfacción era igualmente motivo para el reclamo de profundas transformaciones orientadas a una armonización exitosa de las funciones tradicionales y de los nuevos roles de la universidad exigidos por la sociedad contemporánea.

iii. Bajo rendimiento docente

A la baja eficiencia contribuyó también la falta de mecanismos que premiaran el buen desempeño de las instituciones educativas y del personal; que estimularan la innovación y la superación profesional. Al haberse deteriorado la situación del maestro, factor en que casi únicamente reposaba la acción educativa, se afectó en igual medida la calidad de la educación. Un maestro ganaba en julio de 1990 el 39% del promedio percibido entre 1980 y 1989 y, el 20% del promedio durante el período 1970 y 1979. La caída real de las remuneraciones docentes, repercutió en una manifiesta pérdida de motivación; el descontento se centró en una lucha reivindicativa cuya solución no era posible en el corto plazo. Simultáneamente a la renuncia de soluciones de largo plazo que contemplaran una mejora salarial progresiva, casi se abandonó la aplicación del sistema de evaluación y méritos para el ascenso en el escalafón; no existían mayores facilidades para la actualización y perfeccionamiento, ni los docentes podían acceder a varios de los beneficios sociales contemplados en la Ley del Profesorado. Por ejemplo, se había detenido la política de otorgamiento del 10% de viviendas construidas con aportes del FONAVI a los maestros, la que se aplicó en el primer quinquenio de los años ochenta.

iv. Escaso tiempo destinado a los aprendizajes

La baja calidad de la educación era una apreciación intensamente compartida por alumnos, padres de familia, profesores y empresarios. El haber pasado de una educación de élites a una educación de masas no necesariamente significó renovar los contenidos y métodos de enseñan-

za, además que se sacrificó el tiempo de horas de clase recibido por los alumnos.

La reducción del tiempo de aprendizaje en las escuelas tuvo que ver especialmente con dos situaciones: muy pocas semanas y días de duración del año escolar, y una medida que fue concebida como transitoria, pero que fue aplicada durante largo tiempo y se convirtió en permanente. Ella fue el haber pasado de un modelo en el que las escuelas funcionaban atendiendo a un solo grupo de estudiantes mañana y tarde (con siete horas de permanencia en los centros de enseñanza), a otro donde se atendía a un grupo de estudiantes en la mañana y a otro distinto en la tarde, con los consecuentes recortes de la programación curricular y de la jornada laboral docente.

El año escolar tenía una duración de 38 semanas, pero en la práctica sólo era de 26 semanas. Esta situación hacía imposible cumplir con el programa de estudios en las escuelas públicas, a lo que se sumaba la falta de textos escolares, guías para docentes, así como una capacitación y asesoría mejor planificada para las escuelas. De otro lado, como consecuencia del hecho de que la jornada laboral semanal docente durara 30 horas pedagógicas (22.5 horas cronológicas), y para paliar la baja de los salarios, muchos de los maestros diversificaban sus actividades y desempeñaban más de un empleo. Ello repercutió negativamente en el proceso pedagógico: el ausentismo docente aumentó, se redujo el tiempo destinado a la preparación de clases, al diseño de pruebas de evaluación y a la corrección de las mismas.

v. Deficiente e insuficiente infraestructura, equipos y materiales

El estado caótico de muchos de los locales escolares necesitaba ser superado para mejorar las condiciones de aprendizaje. Había cerca de ocho mil aulas que requerían ser reemplazadas o reparadas; 45% de las escuelas estaban consideradas obsoletas; 25% de los locales escolares urbanos y el 82.7% de los rurales carecían de agua, desagüe y luz; 85% necesitaban rehabilitaciones importantes y 10% requerían ampliaciones urgentes; y las carencias de equipos y materiales educativo eran imposterables. Poco más de la mitad de escuelas tenían mapas; el 38%, láminas. Tres alumnos se disputaban una carpeta; 9 de cada 10 aulas contaban con pizarras y dos de cada cinco profesores tenían asignados pupitres.

Un estudio del Banco Mundial sobre el mejoramiento de la calidad de la educación básica en América Latina señala que menos de la quinta parte de los alumnos peruanos de educación primaria tenían acceso a un texto escolar, mientras que en México accedía el 75%; en Chile, el

64%; en Costa Rica, el 45%; y en Colombia; el 36% (Wolff, Schiefelbein y Valenzuela 1993).

En el ámbito universitario, la situación no era diferente. En la mayoría de universidades públicas, faltaban recursos académicos elementales como laboratorios y talleres apropiados, así como materiales de enseñanza.

1.3 Centralismo y burocratización como factor de ineficiencia y baja calidad

Un modelo de gestión que poco a poco fue debilitando la articulación de la sede central del Ministerio de Educación con el resto de la administración educativa y con otros sectores públicos y privados, una estructura de organización complicada y con demasiadas instancias, así como una regionalización improvisada y generadora de una nueva forma de centralismo, repercutieron en tres situaciones: i) la burocratización; ii) la pérdida de liderazgo del Ministerio de Educación, que terminó limitando su acción al servicio educativo de Lima y Callao; y iii) una administración intermedia caótica y sin criterios definidos de actuación. Una evaluación de los organismos de la administración educativa regional los identificaba como unidades sin personalidad propia; con personal poco calificado, sin compromiso, motivación ni capacidad técnica para afrontar con éxito las reformas programadas. Su función de apoyo a los centros educativos no tenía mayor impacto; por el contrario, en muchos casos terminaba obstaculizando su trabajo. Entre 1970 y 1990, el personal administrativo que trabajaba en la sede central del Ministerio de Educación y sus organismos intermedios pasó de 2,170 a 10,165; es decir, lo hizo a un promedio anual del 8%, mientras que el personal administrativo de las escuelas crecía al 5.3%.

No sólo creció la burocracia, sino que la falta de una propuesta viable de descentralización del sistema contribuyó a que no existiera claridad en la definición de los roles de las instancias administrativas y a un fenómeno creciente de ineficacia administrativa al interior de las mismas. Las funciones de una Dirección Regional y de una USE no eran mayormente diferentes, además de que muchas de las funciones de las Direcciones Departamentales de Lima y Callao eran asumidas por dependencias de la sede central del Ministerio de Educación, y sus directores no tenían siquiera capacidad de sugerir con qué directores de USE trabajar. Con los centros educativos pasaba algo parecido: las USE tomaban muchas funciones que les correspondían.

Por ello, los directores de los centros educativos bajo la administración del Ministerio de Educación no podían seleccionar ni despedir personal, manejar un presupuesto propio o efectuar acuerdos para captar recursos de la comunidad, definir fechas de inicio y finalización de clases, estilos

de evaluación, etc. La burocracia de la sede del Ministerio y de la administración intermedia habían creado un sistema de decisiones centralizado y con procedimientos muy complicados inspirados en una frondosa normatividad administrativa y pedagógica. Adicionalmente, las normas producidas por la sede central eran multiplicadas por tantas interpretaciones como Direcciones Regionales y USE existían. En muchos casos se contradecía o desvirtuaba el espíritu de la norma central. Finalmente, en el nivel de base debía responderse ante dos poderes poco coordinados.

El centralismo hizo descuidar el desarrollo de modelos de escuela rural, no obstante la necesidad de concentrar allí muchos esfuerzos para mejorar la calidad de los servicios y aspirar a una real igualdad de oportunidades. La posibilidad de que la supervisión llegara periódicamente a las escuelas rurales para prestar asistencia y capacitación era casi inexistente. Tampoco se sistematizaron muchas experiencias de décadas anteriores de educación bilingüe, ni se aprovechaba la experiencia internacional en ese campo.

2. La política educativa en la década de los noventa

2.1 Crecimiento de oportunidades y eficiencia del sistema

Es evidente que sostener un sistema educativo inequitativo y de baja calidad repercute negativamente en la posibilidad de lograr un desarrollo sostenible y competitivo, así como en la persistencia de los estados de pobreza. Las fuertes desigualdades de distribución de la oferta y de su calidad continúan. Si bien en Lima y algunas ciudades de la costa la alfabetización de jóvenes es ya un problema residual, todavía Cajamarca, Huancavelica, Huánuco y Apurímac reportan entre el 13 y 14% de mujeres analfabetas de 15 a 17 años de edad. Del mismo modo, si bien casi 9 de cada 10 jóvenes tiene por lo menos educación secundaria y más de 20%, educación universitaria o técnico profesional, además de que su nivel educativo es más alto que el promedio de la fuerza de trabajo del área urbana y de los adultos en general, se encuentra que sus problemas de inserción en el mercado laboral son más difíciles, y su situación de desempleo y subempleo es más grave que la de los adultos.

Por esta razón, poco vale avanzar en la expansión de oportunidades educativas si la calidad no es buena y si se continúa produciendo alumnos mal preparados para competir en el mercado ocupacional, o para continuar con éxito estudios universitarios o de formación técnica profesional. A nivel del país, los datos oficiales indican que 93% de la

población de 6 a 14 años y que el 47.3% de la población de 15 a 24 años está en el sistema, y que se cuenta ahora con una población joven con un promedio de grados de escolaridad mayor que el de algunos países vecinos para los cuales se dispone de información estadística.

Cuadro No. 2

**TASAS DE ESCOLARIZACIÓN DE LA POBLACIÓN
SEGÚN GRUPOS DE EDAD**
(1990 - 1998)

Edades simples	Tasa de escolarización. 1990	Tasa de escolarización. 1998
Total	35.50	34.25
0-2 años	1.06	3.90
3-5 años	46.91	62.23
6-14 años	87.43	93.05
15-24 años	50.99	47.3
0-24 años	57.33	60.61
3-24 años	66.40	68.95
25 a más	4.44	2.06

Fuente: Perú: Estimaciones y Proyecciones de la población por años calendario y edades simples, 1970-2025. INEI. Censo Escolar 1993, Ministerio de Educación.

El progreso en las tasas de escolarización fue facilitado por las menores presiones ejercidas por la población en edad escolar, cuyo ritmo de crecimiento disminuyó respecto de la década anterior. Entre 1990 y el 2000, la población menor de 5 años ha permanecido casi estable y los comprendidos entre los 5 y 14 años aumentan a un promedio anual de 31,000. En cambio, el grupo de 15 a 24 años se incrementa en 83,000 personas por año. Este comportamiento demográfico hace más fácil atender los déficit de escolarización al disminuir las presiones de matrícula en la educación inicial y primaria, pero esa presión se traslada hacia la educación secundaria y superior. Donde no se ha producido mejoras es en la escolarización de los grupos de edad de 15 a 24 años y 25 a más años, debido al ritmo de crecimiento más acelerado de la población joven y a una disminución de la oferta de programas de capacitación de adultos.

Pero tanto la repetición como el abandono escolar continúan siendo, por la magnitud de sus costos económicos y sociales, el principal problema de la educación. A causa de la repetición de grado y de un retardo en el

ingreso a la escuela, existe un 26% de extra edad en la educación primaria. La presencia de un número de repetidores con edad superior a la del resto de nuevos compañeros perturba la clase y hace más difícil el trabajo del profesor. Aunque, entre 1990 y 1998, el número de repetidores y de abandonos habría disminuido en 261,600 alumnos en la educación primaria de menores y en 20,600 alumnos en la educación secundaria, el costo de estos fracasos escolares fue creciente: pasó de US\$87 millones a US\$150.2 millones; es decir, alrededor de un 8% del gasto social en educación. Además, por cada 29 alumnos que repiten en la educación primaria y por cada 20 en la educación secundaria, respectivamente, al año siguiente de producido este fenómeno es necesario hacer funcionar una sección, financiar un profesor, prever las raciones de alimentos, material educativo, etc¹. Entonces, el gasto que significa la repetición no es sólo el año en que se produce el fracaso escolar sino que tiene efectos posteriores: en el presupuesto de 1999 los que repitieron el año anterior demandarán un gasto de US\$105 millones.

Cuadro No. 3

NIVELES Y COSTOS DE LOS FRACASOS ESCOLARES: 1990-1998 (en miles de alumnos y US\$)

Nivel/Año	Matrícula	% Repetición	% Abandono	Total de Repetidores	Total de Abandonos	Costo Repetido- res+Abandonos
Primaria						
1980-1989 1/	3,049.6	14.5	7.8	412.2	118.3	35,506,365
1990-1991 2/	3,401.0	17.7	5.5	602.0	187.7	56,250,331
1998-1999 3/	4,186.6	9.6	3.0	401.9	125.6	85,502,475
Secundaria						
1980-1989 1/	1,184.1	10.0	8.9	118.3	104.9	19,983,096
1990-1991 2/	1,443.9	10.5	8.0	151.6	115.7	30,716,500
1998-1999 3/	2,021.9	7.6	4.6	153.7	93.0	64,743,948

1/ Se ha tomado como referencia el promedio de costos de los años 1980, 1985 y 1989.

2/ Para primaria: Miranda, Arturo. La educación primaria en cifras. En secundaria, estimación del autor a partir de presupuesto 1990.

3/ Estimación del autor a partir de presupuesto 1998.

Fuente: Unidad de Estadística del Ministerio de Educación, para matrícula y tasas de repetición y abandono.

1. Se asume la relación alumnos por profesor existente en la educación primaria y secundaria en 1998.

Desde mediados de la década de los noventa, la reducción de la repetición se ha dado principalmente en el primer grado. En 1993, la repetición en dicho grado llegó al 38% en las escuelas públicas frente a un 12% en las privadas². Para disminuir la repetición se introdujo la promoción automática en el pase de los alumnos del primer al segundo grado de primaria. Respecto a este sistema, la experiencia latinoamericana señala que necesita un programa integrado, muy eficiente, que combine profesores bien formados, capacitación permanente, provisión adecuada de materiales educativos y una asesoría constante. Caso contrario, es difícil estimular al profesorado primario a emplearla y puede ser contraproducente su adopción. En el caso peruano, preocupa que la mayoría de las escuelas no tengan las condiciones favorables para aplicar la promoción automática. En ellas priman el alto porcentaje de docentes sin título, la escasez de textos escolares, así como una supervisión y apoyo académico casi inexistentes. Sólo en Chile se ha podido comprobar, a lo largo del tiempo, y mediante pruebas de medición de los aprendizajes, que esta medida no afectó el rendimiento en el sexto grado; en tanto que Panamá y Puerto Rico tuvieron que suspender la aplicación de este sistema de promoción de grado por los rendimientos posteriores que alcanzaban sus alumnos. No se ha hecho una evaluación de esta política, pero sin duda representa una medida que responde más a consideraciones sociales o de ahorro de costos pero que termina revirtiendo negativamente en el propio Estado y en el alumno, ya que lo único que premia es la asistencia del alumno y no sus logros de aprendizaje.

Repetir un grado tiene adicionalmente un efecto negativo en la integración social y autoestima del alumno, quien desarrolla actitudes negativas hacia la escuela. Con frecuencia también la repetición en un grado inicial conduce a la repetición en grados posteriores y contribuye a mantener los estados de analfabetismo.

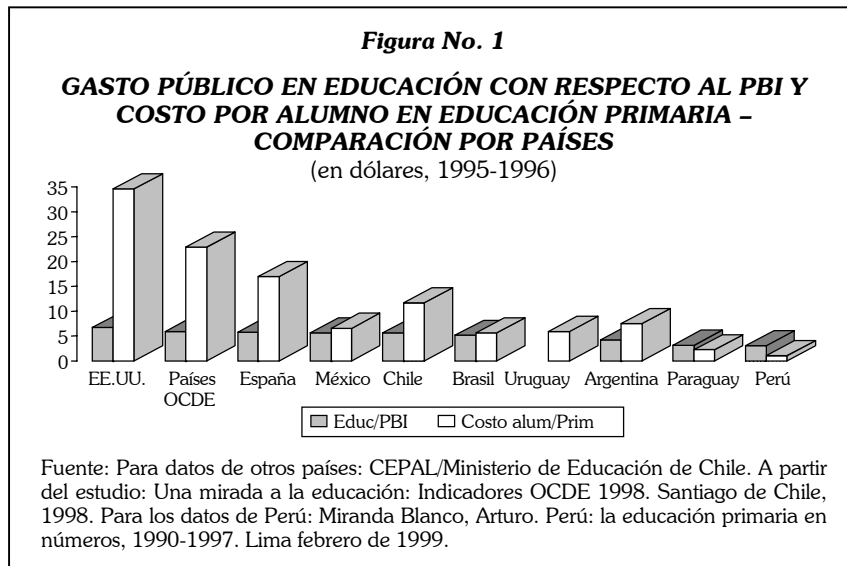
Hay estudios que indican que la magnitud de la repetición y abandono podría ser mayor que la oficialmente declarada. En varios países de América Latina, incluido el Perú, se detectó que los directores de escuela estarían distorsionando las cifras de fracasos escolares ocultando la gravedad de la situación (Wolff, Schiefelbein y Valenzuela 1993).

2. Censo Escolar 1993.

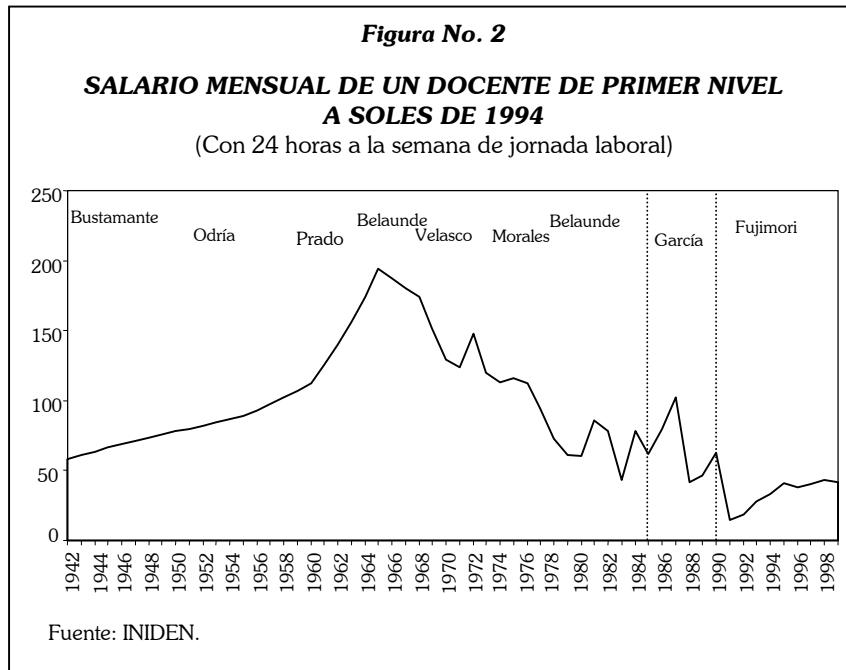
2.2 Factores explicativos del mantenimiento de la baja calidad del estudiante

2.2.1 La inversión estatal por estudiante

Entre 1990 y 1998, el gasto público en educación, corriente y de capital, medido en dólares americanos, creció al 12.6% anual. Por lo tanto, durante dicho período, aumentó la inversión por estudiante de US\$114.79 a US\$274.26. A su vez, el gasto corriente por alumno en la escuela primaria pública se elevó de US\$71.23 en 1990 a US\$140.11 en 1998. Sin embargo, los esfuerzos realizados por el gobierno para elevar el gasto público en educación distan de acercarse aún a lo invertido en varios países iberoamericanos cuya competitividad de la fuerza de trabajo resulta mayor. Así, por ejemplo, mientras que en el Perú, la relación del gasto en educación sobre el PBI se situaba en un promedio de 3% entre 1995 y 1996, en México y Chile llegaba al 5.6%; en Brasil, al 5.1%, y en Argentina, al 4.2%. Si la comparación se efectúa respecto a la inversión por alumno en la educación primaria, podría afirmarse que mientras el costo por alumno de escuela pública en el Perú fue de alrededor de US\$155 entre 1995-1996, en España era de US\$2,628; en Chile, US\$1,807; en Argentina, US\$1,158, y en México, US\$1,015. Brasil y Uruguay estaban en cifras cercanas a los US\$900, mientras que en Paraguay la suma invertida por estudiante de escuela pública primaria era más del doble que la peruana.



La caída del costo por estudiante refleja la disminución del poder adquisitivo de las remuneraciones docentes, que aparecen como un factor clave en la explicación de varios de los aspectos de la problemática del profesorado. Durante el largo período de agudización de la crisis económica, que se inició a mediados de los setenta, el magisterio fue objeto de varios aumentos de remuneraciones, incluso algunos superiores a los otorgados al resto de la administración pública, pero la inflación creciente dañó todo el esfuerzo gubernamental. El deterioro de los sueldos del magisterio alcanzó su máxima expresión en agosto de 1990, cuando se adoptaron medidas que implicaron un alza promedio de los precios de 300% y un aumento de sueldos de sólo 100%.



Desde 1991 a la fecha, la recuperación de las remuneraciones ha sido lenta y superior al costo de vida. Sin embargo, lo que ganaba un docente a inicios de 1999, en valores reales, era alrededor de la décima parte de lo que recibía en 1965 y el 40% con relación a julio de 1990. A esta situación se añade la falta de políticas de estímulo que, a la vez que reconozcan el trabajo responsable y abnegado de muchos maestros, contrarresten la caída de sus

salarios. Además, la escala de remuneraciones muestra un grado de comprensión salarial que no estimula la superación profesional y se convierte en un problema tan grave como el de los bajos sueldos. En efecto, en 1980 el sueldo de un maestro ubicado en el VIII Nivel de la carrera magisterial era 3.9 veces mayor que el de un maestro del I Nivel. Para 1990 esa diferencia se había reducido al 34% y en abril de 1999, al 9.7%. Si la distinción se hace respecto del maestro sin título ubicado en la categoría E, el maestro del V Nivel ha reducido su distancia salarial del 208% al 29.5% en abril de 1999. Entre cada nivel hay una diferencia de 2.9% a 1.8%, y entre cada categoría una diferencia de 2.9% a 1.5%. La mayor distancia de remuneraciones se da entre el maestro que ha concluido sus estudios pedagógicos pero que aún no tiene título, y el maestro del primer nivel.

El estudio de la evolución de la relación alumnos por profesor es importante por su implicancia directa en la política de remuneraciones.

2.1.2 El deterioro de la carrera docente

Al empezar la década de los noventa, mientras que en América Latina de cada diez maestros ocho tenían título pedagógico, en el Perú lo tenían uno de cada dos. Un ritmo de contratación de maestros que muchas veces fue a un ritmo mucho mayor que el exigido por las necesidades del sistema, así como la influencia de factores políticos en los procesos de selección de personal, hicieron que el porcentaje de maestros titulados que en 1980 era del 80% cediera el paso a una alta contratación de intitulos.

Entre 1990 y 1997, el número de docentes aumentó de 307,000 a 362,000, es decir, a una tasa promedio anual del 2.4% (0.9% mayor que la matrícula y 1.3% menor que la tasa de crecimiento de los centros educativos). Respecto a 1980, en todos los niveles y modalidades de enseñanza, con excepción de la educación superior no universitaria, se produjo un descenso de la relación alumnos por profesor. Comparado con 1990, en 1997 se observa una recuperación de esta relación en la educación inicial, superior no universitaria y universidad. En el sector privado, la relación alumnos por profesor es decreciente en todas las ofertas educativas. Frente a las limitaciones del crecimiento del gasto educativo público, tener una menor carga docente reduce las posibilidades de mejorar los sueldos del magisterio. Más aún, pedagógicamente está demostrado que cuando se usan métodos frontales o expositivos -como lo hace la mayoría de los docentes que trabaja para el Estado- el tener una carga mayor no afecta generalmente el rendimiento de los alumnos.

La feminización es creciente entre maestros en actividad y estudiantes de la carrera docente. La procedencia de un maestro, especialmente de sectores populares y de la escuela secundaria estatal, donde la inversión por estudiante ha sido más reducida, sugiere que su educación básica fue realizada en medio de muchas limitaciones y con escasa experiencia escolar significativa. Ello, a la vez que repercute en el desempeño de los futuros maestros, hace necesario una mayor asistencia y capacitación; asimismo se convierte en un factor que poco alienta la mejora de la calidad de los ISP y facultades de educación. Mientras que los centros que forman esos alumnos no captan jóvenes de sectores más altos y que hayan tenido más ocasiones de conocer mejores estilos pedagógicos, no se sentirán estimulados por brindar lo mejor de sí mismos.

La matrícula en los programas de formación de docentes ha superado ampliamente las necesidades del servicio educativo, lo que ha permitido mejorar la proporción de maestros titulados hasta el 68% en 1998. Al crecimiento de la oferta de estudios magisteriales contribuyó también la enorme cantidad de jóvenes que al egresar de la secundaria no encontraban oportunidades de trabajo ni de continuar otra carrera profesional. Muchos, posiblemente, intentaron antes ingresar a otra rama profesional o, en el mejor de los casos, ingresaron pero la abandonaron prematuramente.

Paralelamente a ese aumento de la oferta se redujo la capacidad del Estado y de la educación privada de generar nuevos empleos docentes debido al descenso de la tasa de crecimiento de la población en edad escolar. Se estima que en el quinquenio 1995-2000, en el escenario más conservador, la demanda de nuevos puestos de trabajo docente es el 31% del total de egresados de programas de formación de profesores de educación inicial; el 61% de aquellos que egresan de educación primaria; y el 43% de los que salen como profesores de secundaria (Arregui 1996). La sobre oferta de formación tuvo como una de sus causas la autorización de una gran cantidad de Institutos Superiores Pedagógicos privados, de escaso alumnado y sin las condiciones necesarias para garantizar un mínimo de calidad. En efecto, en 1997 funcionaron 295 ISP y 38 facultades de educación, es decir, 158 ISP y 18 programas universitarios de educación más que los que existían en 1990.

A pesar del exceso de oferta, no se ha evitado seguir contratando docentes no titulados en muchas zonas rurales y de frontera. La resistencia de los maestros titulados de ir a esas zonas se explican por las difíciles condiciones para el trabajo docente, la carencia de una infraestructura mínima para atender necesidades de salud y de otros servicios básicos para sus familias, así como el incumplimiento de las normas que señalan que luego de tres años se los debe trasladar a un lugar más cercano a la ciudad.

2.3 Los fallidos intentos de descentralización de la gestión escolar

Los graves problemas educativos que se arrastran de décadas anteriores y los impactos de la crisis económica han exigido alta eficiencia en el diseño, oportunidad de aplicación y en la ejecución de proyectos de reforma y modernización educativa. Los desafíos son enormes y de diversa naturaleza para un sector inestable y que generalmente muestra las siguientes características:

- i. *Una falta de visión de futuro sobre el sistema*, que influyó en la marcada inestabilidad de las políticas, la falta de liderazgo, y una profunda falta de motivación de sus principales actores, los profesores, para emprender los cambios que necesita la educación peruana.
- ii. *Desarticulación*, sin coordinación entre las universidades y el resto del sistema escolar; entre las que trabajan en la educación formal y no formal; y entre el Ministerio de Educación y los diversos actores de la sociedad comprometidos con el tema.
- iii. *Escuelas y directores débiles, sin liderazgo y autoridad*, en los cuales recae la responsabilidad principal sobre el éxito o fracaso de la educación, pero que no cuentan con mayor capacidad para tomar decisiones en cuanto a la administración de los factores de calidad (adecuación de calendarios y horarios escolares, del currículo y del sistema de evaluación, etc.). Las intenciones de fortalecer la institución escolar tienen también un límite dado por el manejo de las decisiones de carácter financiero, las cuales están fuertemente centralizadas.
- iv. *Ineficiencia e inequidad*, tanto en el uso de los recursos como en los resultados que obtiene por falta de mecanismos que obliguen a la administración, escuelas y profesorado a rendir cuentas por lo que hacen, no sólo ante la dirección sectorial sino ante la sociedad; y que estimulen el buen rendimiento, la innovación y la superación institucional y personal constantes, y sancionen la ineficiencia e irresponsabilidad. Los recursos financieros son escasos pero se desperdicia dinero en excesiva burocracia, procedimientos frondosos, bajo rendimiento administrativo y académico, capacidad instalada ociosa, etc.

De todos los desafíos, el principal siempre ha sido cómo gestionar, con un presupuesto limitado, un crecimiento de las oportunidades educativas sin que la calidad del servicio continúe deteriorándose.

En tal sentido, muchos de los problemas del sistema educativo pasan por la gestión; es decir, la incapacidad de la administración para frenar los

altos índices de repetición, la baja productividad del recurso docente y de los otros recursos empleados en la educación; así como para diseñar y ejecutar las reformas que se necesitan para hacer frente a los desafíos que plantea el desarrollo del país, esto es, elevar la calidad de vida de la población; contribuir a la consolidación de la paz y la democracia; reducir la pobreza; lograr alta competitividad de los recursos humanos y en los mercados internacionales; y alcanzar altas tasas de crecimiento económico.

Los constantes cambios de ministros -7 entre julio de 1990 y julio de 1995³-, así como las marchas y contramarchas en el diseño y ejecución de algunas reformas iniciales impidieron que en la educación peruana no se registren mayores avances en el primer período de mandato del Presidente Fujimori y que varias de las iniciativas que propuso en sus mensajes a la Nación ante el Congreso de la República (ver Anexo), no llegaran a concretarse; es el caso de la instauración de un nuevo sistema de gestión escolar (1992), que suponía transferir escuelas para su administración por terceros.

En efecto, en octubre de 1992, el gobierno publicó tres importantes leyes de modernización de la gestión educativa. Los Decretos Leyes 26011 de Participación Comunal en la Gestión y Administración Educativas, 26012 de Financiamiento Educativo y el 26013 de Mejoramiento de la Calidad y Ampliación de la Cobertura de la Educación Peruana, perseguían cambios sustanciales en la conducción del sistema educativo; entre ellos los siguientes:

- i. Crear los Consejos Comunales de Educación (COMUNED), como entidades de derecho privado, y con facultades para administrar los centros educativos de su jurisdicción o cederlos en uso para ser administrados por profesores, instituciones religiosas, colegios profesionales, cooperativas y otras entidades organizadas. El propósito era que las comunidades locales tuvieran una participación más activa y directa en la educación que se brinda localmente. Los nuevos promotores de centros educativos estatales se iban a encargar de contratar profesores y acondicionar locales.
 - ii. Financieramente, hacer que la gestión de recursos en el nivel local cambie de manos buscando ser más eficiente; que sea en ese nivel donde se administre y ejecute un presupuesto cuya fuente principal de fondos es una transferencia que proviene del gobierno central, la que se complementa con recursos financieros o materiales gestados en la comunidad, de personas naturales o jurídicas, de fuentes de origen nacional o del ex-
3. Después de julio de 1995 hasta junio de 1999 se registraron tres cambios.

terior. El Ministerio de Economía y Finanzas transferiría mensualmente a los COMUNED recursos calculados sobre la base del promedio de alumnos que asiste mensualmente a clases en un centro educativo.

- iii. Instaurar un sistema de evaluación, en el ámbito nacional, de la calidad de la enseñanza de los centros estatales y de los COMUNED. Con el propósito de comparar el rendimiento educativo de los alumnos en diferentes zonas del país y, de esa forma, tomar decisiones en cuanto a currículo y capacitación, empezó en 1996 la aplicación de pruebas de medición de los aprendizajes en el cuarto y sexto grado de la educación primaria cubriendo las áreas de matemática, lenguaje, ciencias naturales y ciencias sociales. Lamentablemente no se han divulgado los resultados, lo que impide que las escuelas puedan conocer los rendimientos de sus alumnos y los aspectos en los cuales se centran sus principales dificultades; asimismo se impide que los centros que forman maestros puedan utilizar esta información para mejorar sus estrategias de enseñanza.

Como parte de la estrategia inicial de aplicación de los COMUNED, el gobierno anunció la puesta en marcha de la municipalización de la educación en 10,200 centros de educación inicial, primaria, secundaria, ocupacional y especial. Sin embargo, este proyecto de modernización de la gestión escolar fue desactivado cuando, en mayo de 1993, el propio Presidente expresó: "A pesar que yo he promulgado la norma que lo crea, luego de algunos meses he reflexionado y he llegado a la conclusión que hay que cambiar eso". Añadía que debía hacerse dentro de un marco de exigencia planteado por el gobierno central, el gobierno regional y las propias Asociaciones de Padres de Familia (APAFAs). El Director debe actuar como un gerente pero las APAFA deben ser las fiscalizadoras de su conducta entrando a tallar en lo que respecta a la ética, la excelencia de la calidad educativa y en la moral de los profesores. Factores políticos, como un proceso subversivo aún imperante, y el hecho de que la mayoría de los alcaldes en el país no fueran del partido de gobierno influyeron en esa decisión. Desde ese momento se entró, con poco éxito, en un proceso de revisión del modelo de descentralización de la administración educativa. La propuesta más importante fue la Resolución Ministerial 016, dada en 1996, que tuvo los alcances de una verdadera reforma de la escuela pública.

Dicha Resolución oficializa un planteamiento integral de modernización de la gestión escolar al transferir varias atribuciones pedagógicas, administrativas y financieras a la gestión escolar. Según la misma, los centros educativos pueden disponer libremente de un tercio del tiempo de

programación curricular para impartir contenidos, asignaturas y desarrollar otras actividades que favorezcan el aprendizaje de los alumnos; se fortalece la autoridad de los directores y se crea un sistema de evaluación de su desempeño. A ellos se les asigna, entre otras, atribuciones de aprobación de la programación curricular, del sistema de evaluación y calendario anual; la selección y designación del personal docente y administrativo en función de las plazas que le corresponden; la evaluación del personal docente y administrativo; y la formulación del presupuesto.

Siendo importante el intento de descentralización promovido a través de la Resolución Ministerial 016, es poco lo que se ha podido avanzar en la escuela pública. Varias de sus medidas quedaron sólo en el papel al constarse que las USE siguen normando o actuando en forma contraria al espíritu de la norma, que los directores no pueden seleccionar personal con el que trabajan, no pueden realizar adecuación curricular por falta de estructuras curriculares básicas, no manejan presupuesto ni pueden fijar con cierta libertad una política de financiamiento local. La resistencia a perder poder por parte de la administración central e intermedia continúa siendo un mal difícil de enfrentar, como también lo son una frondosa y desactualizada legislación y el afán por querer controlar lo que pasa en el sistema a partir de procedimientos en extremo complicados y que no resultan medianamente económicos en términos del esfuerzo y tiempo que demandan a los centros de enseñanza.

En su mensaje a la Nación de 1999, el Presidente retomó la idea de transferir los centros educativos administrados por el Ministerio de Educación a los municipios. Sería a partir de enero del año 2000. Un trabajo cercano y más amplio del Ministerio de Educación con los municipios era una opción que tarde o temprano podría llegar y que demandaría un trabajo paralelo en una perspectiva más amplia: la redefinición del papel del Estado y la definición del papel que cabe al sector privado en la educación.

2.4 Papel del Estado en la educación

Una de las mayores limitaciones no superadas para definir un modelo de gestión en el sector está en no conocer aún lo que se quiere como marco general de la reforma del Estado y la regionalización. Algunas acciones de la reforma del Estado, como la simplificación administrativa, la reducción de la burocracia en muchos ministerios e instituciones públicas y los procesos de privatización de empresas públicas, comenzaron a ejecutarse durante la primera administración del Presidente Fujimori. En cuanto a la regionalización, no se llegó en estos años a aprobar un dispositivo que regulara este

proceso. Mientras tanto, subsiste un esquema de organización regional que no garantiza una adecuada coordinación de políticas, aun cuando la casi totalidad de decisiones del gasto público se toman en Lima.

En el marco de esas limitaciones, han sido cuatro las ocasiones en que la estructura orgánica del Ministerio de Educación se modificó desde julio de 1990⁴. Se intentó un proceso de reingeniería de sus procedimientos administrativos aunque sin resultados visibles. De otro lado, se reorganizaron las Direcciones de Educación de Lima y Callao, reduciéndose el número de USEs, pero sin que tal reorganización respaldara con nitidez la decisión gubernamental de fortalecer la capacidad de gestión de las escuelas y sus directores. Podría decirse que los procesos de reorganización central e intermedia se realizaron sin tener una visión clara de la reforma de la escuela; en tanto que los intentos de modernización de esta última se hicieron sin previas definiciones del rol del Estado. Así, la práctica ha sido que los procesos de modernización se dirijan a hacer un poco mejor las cosas de lo que ahora se hacen. Es más, algunos intentos de reestructuración han quedado a medio camino y otros parecen andar por rumbo equivocado. Por último, algunas de las funciones realizadas anteriormente por el Ministerio de Educación fueron trasladadas a otros organismos de la administración pública; es el caso de los proyectos dirigidos a la mujer y los grupos afectados por la pobreza (alfabetización de adultos, los centros wawa wasi, la educación física y la prevención del uso indebido de las drogas al Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano).

Para aumentar el ritmo de ejecución de las inversiones en educación, el gobierno decidió descentralizar los recursos en varias instituciones. Participan realizando obras para el sector, el Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud (INFES), creado en 1992, el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), los Gobiernos Transitorios Regionales, el Programa Nacional de Apoyo Alimentario (PRONAA), el propio Ministerio de Educación y otros organismos. Solamente en el Ministerio de la Presidencia hay seis programas que tienen que ver con educación, independientes y adicionales a los que administra el Ministerio de Educación. Sin embargo, los programas encargados de la inversión educativa necesitan una mejor integración y ser más eficaces respondiendo a criterios programáticos comunes. Al no existir suficiente coordinación, los gastos, aunque bien intencionados, no siempre llegan a los pobres de la sociedad. A través del INFES y de otras entidades

4. A través del DS 035-ED (1991); la RM 177-ED (1992); la Ley 25762 (1992) y el DS 51-ED (1995).

públicas fue posible que el número de escuelas de educación inicial, primaria y secundaria de menores se elevara de 37.938 en 1990 a 42.653 en 1997, según los datos de la Unidad de Estadística del Ministerio de Educación. Hasta 1996, casi la mitad de las obras construidas por el INFES se habían hecho en Lima y muy pocas en los distritos más pobres del país.

La construcción de nuevas aulas y la reparación de otras existentes contribuyeron a mejorar las condiciones en que estudiaban muchos niños que antes asistían a locales muy deteriorados o inadecuados, y convirtieron en menos de 100 los 2000 locales escolares que el Estado alquilaba a inicios de la década. De otro lado, la masiva inversión en infraestructura y equipamiento hizo más competitiva a la educación estatal frente a la privada.

Todos los intentos de modernización de la administración han buscado una organización más funcional y la reducción de la burocracia, cuyo volumen en la sede central se recortó de 1.605 trabajadores en 1990 a 460 según el cuadro de asignación de personal aprobado en 1996. Este número, sin embargo, fue largamente superado debido al explosivo crecimiento de contratos de especialistas surgidos de proyectos de cooperación internacional; en particular los referidos a los Programas de Mejora de la Calidad de la Enseñanza. En la administración regional los cuadros de asignación de personal tampoco se cumplen, y se abusa del “destaque” del personal que trabaja en las escuelas para ejercer funciones burocráticas.

2.5 Promoción de la mayor presencia privada autofinanciada en educación

Si bien el Estado continúa cumpliendo un papel clave en la oferta de matrícula, una mayor presencia privada no sólo alivia la carga financiera del Estado, sino que también mucha de su experiencia es transferida a la escuela pública. Son varios los indicadores que muestran una educación privada más eficiente que la pública. Por ejemplo:

- 1) En la educación privada no se presenta con tanta frecuencia un problema de repetición de grados educativos, sino más bien de repetición de asignaturas. El censo escolar de 1993 indicó que la repetición en la escuela primaria de menores privada era un tercio menor que aquella de la escuela pública, mientras que en la secundaria era casi la mitad.
- 2) El promedio de alumnos por profesor en la educación inicial, primaria y secundaria de menores es la tercera parte de la relación existente en la escuela pública, lo que permite el uso de metodologías más personalizadas.

- 3) El promedio de alumnos por centro educativo privado es significativamente inferior al de la escuela pública, lo que hace que su administración sea menos compleja y problemática, e incide en un mejor aprovechamiento de los recursos institucionales.

Entre 1995 y 1996 se promulgaron la Ley N° 26549, de Centros y Programas Educativos Privados, y el Decreto Legislativo 882, Ley de Promoción de la Inversión Privada en Educación, con el propósito de alentar una mayor presencia privada en la atención de la matrícula, a partir de una normatividad que permita a los propietarios de instituciones de enseñanza suficientes márgenes de gestión en los campos pedagógico, administrativo y económico. El modelo de expansión donde el Estado asume la mayor responsabilidad en la atención de la matrícula, pero con un financiamiento que crece a menor ritmo, es difícil de sostener sin que continúen cayendo la calidad de los servicios y el poder adquisitivo de las remuneraciones de los maestros, con las consecuencias que ello genera en términos de agravamiento del conflicto social.

Los propietarios de los centros privados de cualquier nivel de enseñanza tienen ahora facultad para definir la línea institucional, el plan curricular, los sistemas de evaluación y control académico, el estilo de organización y gerencia, los regímenes de selección, ingreso, disciplinario, de pensiones y becas, así como el régimen de trabajadores.

A diferencia del pasado, en que las instituciones educativas privadas eran no lucrativas, la nueva legislación las define como “aquellas personas naturales, sociedades indivisas, asociaciones de hecho de profesionales y similares y las organizaciones jurídicamente bajo cualquiera de las formas previstas en el derecho común o en el régimen societario, que con o sin ánimo de lucro, se dedican con carácter exclusivo a la prestación de servicios educativos en cualquiera de los niveles y modalidades previstos por ley”. El carácter exclusivo no se pierde si además las instituciones realizan investigación científica o aplicada y servicios de consultoría y asistencia técnica.

Dentro de las formas jurídicas que las instituciones educativas privadas pueden adoptar están las de ser empresas unipersonales, sociedades de hecho, asociaciones en participación, *joint venture*, consorcios y comunidades de bienes. Las que tienen ánimo de lucro se han incorporado al grupo de entidades afectas al impuesto a la renta; es decir, a una tributación del 30% sobre las utilidades que obtengan. Además, si invierten parte o todas sus utilidades tienen derecho a un crédito tributario del 30%. Dentro de los alcances de estas normas tributarias se excluye a los colegios católicos, que por un acuerdo entre el gobierno del Perú y la Santa Sede están exonerados de todo impuesto.

No obstante las leyes que la promueven, y a pesar de haber contribuido con el 28% del incremento de la matrícula entre 1990 y 1998, la educación privada no se ha expandido considerablemente. Su participación en el total de la matrícula en el período 1990-1994; es decir, antes de aprobarse las leyes aumentó en 1.1%, pero entre 1995 y 1998 lo hizo sólo en 0.2%. Su participación creció en 5 y 6 puntos porcentuales en la educación superior no universitaria y universitaria, pero disminuyó en la educación inicial y en otras modalidades (principalmente integrada por la educación ocupacional), y se mantuvo igual en la educación primaria y secundaria. Además, la presencia privada continúa concentrada en la capital. Entre el 75 y 80% del total de sus servicios se encuentra en Lima en muy pocas de las principales ciudades del país como Arequipa, Cusco, Chiclayo y Trujillo. A título ilustrativo habría que indicar que mientras en el Perú la educación secundaria privada es el 16% del total de los servicios de ese nivel, su participación es 29% en Argentina y Venezuela; 26% en Bolivia; 39% en Colombia; y 42% en Chile. Las barreras a la entrada -trámites complicados y lentos, coimas, y en ocasiones, satanización de la actividad del sector privado por parte de la burocracia- atentan contra de la expansión de este sector en la atención de la matrícula, a pesar de las múltiples ventajas tributarias que se le otorga.

Cuadro No. 4

CRECIMIENTO DE LA MATRÍCULA ESTATAL Y PRIVADA 1990 - 1998 (en miles de alumnos)

Nivel	1990			1998			Incremento		
	Total	Estatal	Privado	Total	Estatal	Privado	Total	Estatal	Privado
TOTAL	7529.0	6365.9	1163.1	8494.5	7064.1	1430.4	965.5	698.2	267.3
Inicial	797.2	702.8	94.4	1099.8	938.2	161.6	302.6	235.4	67.2
Primaria	3957.3	3495.5	461.8	4255.1	3746.2	508.9	297.8	250.7	47.1
- Menores	3857.1	3400.7	456.4	4186.6	3684.3	502.3	329.5	283.6	45.9
- Adultos	100.1	94.8	5.4	68.5	61.9	6.6	-31.7	-32.9	1.2
Secundaria	1923.4	1652.0	271.4	2216.6	1859.5	357.1	293.2	207.5	85.7
- Menores	1697.9	1443.9	254.0	2021.9	1704.5	317.4	324.0	260.6	63.4
- Adultos	225.5	208.1	17.4	194.6	154.9	39.7	-30.8	-53.1	22.3
Superior no universidad	235.3	134.1	101.2	310.5	165.7	144.8	75.2	31.6	43.6
Universidad	314.8	233.6	81.2	359.2	214.6	144.6	44.4	-19.0	63.4
Otras Modalidad	301.1	147.9	153.2	253.3	139.9	113.4	-47.7	-8.0	-39.7
- Especial	20.5	17.0	3.5	23.9	20.4	3.5	3.4	3.4	-
- Ocupacional	280.6	130.9	149.7	229.4	119.5	109.9	-51.2	4.6	-39.7

Fuente: Unidad de Estadística Educativa. Ministerio de Educación.

Un aspecto que preocupa en el reciente desarrollo de la educación privada es el de la calidad de los nuevos centros que se han creado. Han sido en su mayoría pequeños y de precario funcionamiento. Mientras las escuelas estatales crecieron al ritmo de los alumnos y permitieron que el tamaño promedio de las escuelas permaneciera casi invariable; en la educación privada, la creación de una gran cantidad de escuelas pequeñas y el aumento de la competencia entre ellas hicieron que la relación alumnos por centro educativo disminuyera a la mitad. En 1995 existía más del doble de instituciones de enseñanza privada que las que había a inicios de los años noventa y, entre 1995 y 1997, son casi dos mil los nuevos centros educativos privados puestos en funcionamiento.

Cuadro No. 5

ALUMNOS POR CENTRO EDUCATIVO ESTATAL Y PRIVADO. 1990-1997

<i>Indicador</i>	1990		1995		1997	
	<i>Estatal</i>	<i>Privado</i>	<i>Estatal</i>	<i>Privado</i>	<i>Estatal</i>	<i>Privado</i>
Alumnos	6,365,882	1,163,255	6,829,446	1,377,779	6,963,812	1,401,321
Centros Educativos	40,683	6,305	44,308	13,740	45,564	15,676
Alumnos/Centro Educativo	156.5	1,84.5	154.1	100.3	152.8	89.4

Fuente. Anuarios Estadísticos. Unidad de Estadística educativa. Ministerio de Educación

No obstante las ventajas tributarias, la situación financiera de la educación privada es difícil. Muchos colegios enfrentan problemas derivados de la recesión; en especial, los ingresos familiares de varios sectores de la población no han mejorado. También hay quienes piensan que en la primera mitad de los años noventa las pensiones escolares subieron más de lo debido. Hay estudios que señalan que la morosidad en el pago de pensiones escolares afecta a ocho de cada diez instituciones educativas privadas y que, en el 74% de ellas, el nivel de morosidad es superior al 20%. La morosidad no es un problema reciente; se ha desarrollado a lo largo de los últimos años. Afecta a la mayoría de instituciones de todos los niveles de enseñanza y se convierte en un factor determinante de la forma como evoluciona el monto de las pensiones escolares. A su vez, está dificultando el cumplimiento de muchas obligaciones laborales y tributarias.

2.6 Las reformas pedagógicas

Las reformas cualitativas en el sector sólo empezaron durante la segunda gestión del presidente Fujimori. La implementación de los programas de mejoramiento de la calidad de la educación peruana apoyados por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y otros organismos de cooperación⁵, implica reformas en las áreas del currículo, evaluación y gestión; provisión de material educativo, capacitación docente; mejora de la infraestructura educativa; y puesta en marcha de un sistema de medición de la calidad de los aprendizajes, mediante la aplicación de pruebas nacionales a alumnos de educación primaria.

La mayoría de las reformas emprendidas son necesarias, reclamadas e impostergables. Sin duda en estos intentos de reforma tienen la intención de mejorar la situación de la educación, a partir de diagnósticos adecuados. No obstante, el diseño centralista de las estrategias, sin aprovechar mecanismos de consulta que aseguren la continuidad de las reformas y su mayor aceptación, el querer reformar todo el sistema a la vez, el apresuramiento de los calendarios de ejecución o las limitaciones del capital humano y financiero es lo que generalmente falla. Además, en muchos de los proyectos de reforma hace falta una visión de largo plazo, que ayude a la toma de las decisiones, a su articulación con el desarrollo económico y a priorizar la distribución de los recursos. La calidad aún se mide a través de la evaluación de la acción de factores aislados: currículo, maestro, ambiente escolar, etc., pero muy escasamente por los resultados efectivos que el alumno obtiene o por la contribución a las reformas económicas. La falta de información basada en sistemas de medición de la calidad de los aprendizajes o de acreditación institucional limita de manera significativa la posibilidad de que las escuelas y universidades den cuenta pública de su gestión, informando a los padres de familia y a la comunidad en general sobre los resultados que logran.

Por otro lado, varias de las innovaciones curriculares han sido objeto de críticas, no sólo por lo radical de algunas medidas, sino porque a los docentes de los diferentes niveles y modalidades se los ha sometido a demasiados cambios simultáneos sin que necesariamente ellos estén acompañados de acciones suficientes de capacitación, provisión de materiales y difusión del sentido de las medidas. En educación inicial y primaria, por

5. Con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo se han obtenido créditos por US\$235 millones, estando en negociación nuevos créditos.

ejemplo, los profesores y los alumnos deben acostumbrarse a trabajar con nuevos enfoques curriculares, metodologías diferentes de enseñanza y un nuevo sistema de evaluación que deja de lado la calificación vigesimal y bimestral, pasando a una calificación que sólo emplea tres letras. En la educación secundaria el recorte de la duración de los estudios ha generado polémica y muchas opiniones son contrarias al planteamiento gubernamental; en parte, porque se considera que el alumno no ha culminado aún su proceso de formación integral, y porque la mayor parte de reformas en el mundo incluyen al bachillerato como el segundo ciclo de la secundaria y no como un nivel independiente.

El Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD) y Plan Nacional de Capacitación de Directores en Gestión Educativa (PLANGED), principales acciones de capacitación, si bien han llegado a beneficiar a más de cien mil docentes y directivos de escuelas estatales, no lo han hecho en el tiempo suficiente ni han abordado con profundidad los diversos cambios. Tampoco hubo participación de los docentes del sector privado, quienes también debían ejecutar las nuevas políticas curriculares.

Cuadro No. 5

LAS REFORMAS PEDAGÓGICAS

Educación inicial y primaria. Las metas son universalizar en el más breve plazo la educación inicial para niños de cinco años, la cual se considera obligatoria a partir de 1998; expandir progresivamente esta enseñanza a los niños de edades inferiores; y articular ese nivel con los dos primeros grados de la educación primaria para reducir la repetición en el primer grado.

Educación secundaria. Se ha decidido reducirla a cuatro años de estudio, al término de la cual se concluiría la educación básica. El recorte de un año en los estudios está acompañado de un nuevo currículo que busca la integración de un promedio actual de 13 a 15 cursos en ocho. Es una medida positiva, aunque debe aplicarse con flexibilidad, en función de la capacidad de los docentes para viabilizar tal integración.

Bachillerato. A partir de 1999, con carácter piloto y en 200 colegios secundarios, institutos superiores, universidades y academias de preparación preuniversitaria se ha puesto en marcha el bachillerato. Se lo define como un nivel de enseñanza postsecundaria, no obligatorio, de dos años de duración, para alumnos que han cumplido diez años de escolaridad y no menos de 16 años de edad. Su oferta en instituciones del Estado es gratuita, además de ser un requisito para el acceso a la educación superior. Quienes sigan el primer año del bachillerato obtendrán un certificado equivalente al quinto de secundaria; por tanto, podrán postular a estudios superiores sin necesidad de seguir el segundo año de este nuevo nivel.

(continúa)

(continuación)

Son las universidades e institutos superiores privados los más interesados en participar del bachillerato. Para ellos resulta una forma de captar clientela; para las universidades estatales no es negocio mientras no se les amplíe el presupuesto, puesto que la condición es la enseñanza gratuita. Se ha abierto una competencia donde, si bien los colegios tienen la posibilidad de atender un grado más de enseñanza, también pueden reducir su población escolar al atender un grado menos. Adicionalmente, compiten en situaciones poco ventajosas frente a las universidades que pueden emplear al bachillerato como herramienta para atraer alumnos, el ingreso directo, sin examen de admisión.

El diseño curricular se plantea objetivos demasiado numerosos y ambiciosos para dos años de formación. Lo deseable hubiera sido que el diseño curricular de la educación secundaria se aplicara previamente en los centros donde el bachillerato iba a comenzar a funcionar. Sin embargo, ello no sucedió así. Se aspira que las competencias que alcance un alumno al final del bachillerato se relacionen con la preparación para el empleo productivo básico de recursos, espacios, destrezas y tecnología; adquisición de habilidades para buscar y seleccionar información; facultades para abstraer y sistematizar; dominio de un idioma internacional, adquisición de competencias profesionales intermedias; y práctica de valores vinculados a la responsabilidad individual para competir sin privilegios.

La experiencia piloto del bachillerato en 1999 muestra algunas dificultades. Si bien es lógico que ellas se produzcan, en gran parte son producto de la improvisación y el apresuramiento. Para muchas de las asignaturas del plan de estudios no hay profesores calificados, además que el financiamiento del bachillerato no es un tema resuelto. El Ministerio negocia con el BID un proyecto, pero una negociación de esta naturaleza toma su tiempo. De aprobarse un crédito, no parece probable que ello suceda antes del 2001. Además, ad portas de un proceso de cambio de gobierno, no hay un respaldo legal que respalde la vigencia del bachillerato. Por esta razón muchas instituciones prefieren estar a la expectativa de lo que suceda con el proceso electoral ya que de ello podría depender su futuro.

Otras reformas. Entre ellas, la formación de maestros primarios con el apoyo de la agencia de cooperación alemana GTZ-; la educación a distancia para jóvenes de áreas rurales que no tienen posibilidades de continuar la secundaria; y la informática en centros educativos estatales aunque aún en pequeña escala.

2.7 La situación de las universidades

El número de universidades en el país aumentó de 52 a 68 entre 1990 y 1998. Las universidades estatales son 28, mientras que las privadas son 40. Lima y Callao tienen ahora 25 universidades, y departamentos como La Libertad 5, Arequipa y Junín 3. Ocho de las nuevas universidades se encuentran en Lima, tres en La Libertad, dos en Arequipa y, una en cada caso, en Arequipa, Huancayo y Cajamarca. La creación de nuevas universidades aumenta la competencia entre ellas y los alumnos tienen más posibilidades de escoger precios, calidades, zonas donde estudiar, etc.

Se dan todo tipo de estrategias para captar alumnos; por ejemplo, se anuncian los resultados del examen por internet; se aplican pruebas de selección a alumnos que aún no han concluido su educación secundaria; desciende el nivel de exigencia del examen de ingreso en muchas universidades privadas ante el temor de perder alumnos; se toma más en cuenta el antecedente de la secundaria; se tiene más flexibilidad en el reconocimiento de estudios hechos por un alumno en institutos tecnológicos o pedagógicos, pues se consolida gran parte de sus estudios.

La Comisión Nacional de Autorización y Funcionamiento de Universidades -CONAFU- es el órgano encargado de evaluar los proyectos de creación de universidades. Luego que se aprobaron las leyes de educación privada, la demanda por autorización de funcionamiento de nuevas universidades aumentó considerablemente, como también se incrementaron los conflictos de competencia entre este organismo y la Asamblea Nacional de Rectores. Existen 291 instituciones promotoras que hasta 1998 habían adquirido las bases para la elaboración de un proyecto de creación de universidades. De ellas, 67 han presentado su proyecto de creación; se han aprobado 14, denegado 28, mientras que 25 estaban en evaluación.

Ante tal avalancha de solicitudes de creación de universidades, una de las preocupaciones se centra en la calidad y, a fin de cuentas, el derecho de los consumidores de los servicios. La experiencia muestra que no siempre se autoriza el funcionamiento de centros de calidad y que los procedimientos responden, como también lo es en centros de enseñanza a cargo del Ministerio de Educación, a trámites muy engorrosos. Algunas autorizaciones recientes han sido concedidas a centros que no siempre cuentan con docentes bien calificados, bibliotecas actualizadas y suficientemente dotadas, así como ambientes para una formación práctica acorde con la modernización de los procesos. Tampoco las nuevas ofertas responden a las necesidades de desarrollo de las empresas; más bien priorizan las expectativas de los jóvenes respecto a las carreras que quieren estudiar. En general, no se toma en cuenta que existe ya una legislación para la actividad educativa privada regida básicamente por la calidad.

Como parte de los mecanismos que articulan el crecimiento con la calidad, la experiencia en otros países va por el lado de crear sistemas de acreditación institucional, es decir, de periódicas evaluaciones integrales de la calidad de las instituciones universitarias hechas por entidades especializadas. Los resultados de estas evaluaciones se hacen públicos, y esa información adicional facilita decisión que el alumno y el padre de familia tomen respecto de un centro de estudios.

Las nuevas leyes de educación privada permiten a los propietarios de universidades y de otros niveles de enseñanza constituirse como empresas individuales de responsabilidad limitada, empresas unipersonales o cualquier otra forma establecida en la Ley de Sociedades. Introduce planteamientos que transforman sustancialmente la vida universitaria privada. A través del estatuto o reglamento interno de la universidad se determinan las modalidades de participación de profesores, alumnos y graduados en asuntos relativos al régimen académico, de proyección social e investigación. Se modifica así el funcionamiento de la vida universitaria al recortarse muchas de las atribuciones que tenían los representantes de los estamentos en asuntos como los regímenes de selección de profesores y trabajadores administrativos, elección de autoridades, etc. De otro lado, es también en los estatutos o reglamentos internos de las universidades y centros de postgrado donde se establecen los diplomas, grados y títulos que se otorgan, así como los requisitos para obtenerlos. Así, en el caso de las universidades privadas se eliminan los títulos a nombre de la Nación.

A pesar de estas medidas promocionales, la cifra de matriculados no habría variado sustancialmente en los últimos años, salvo por la creación de las nuevas universidades. Más bien la estadística oficial del Ministerio de Educación indica que, entre 1990 y 1998, habría existido una reducción de 19 mil alumnos en las universidades estatales, en tanto que el incremento de la matrícula en la educación superior no universitaria fue de 75.200⁶. En 1990 existían 447 institutos superiores, y en 1997, esta cifra aumentó a 965.

Aún cuando la matrícula universitaria estatal disminuye, las tres cuartas partes de los postulantes se presentan a estos centros, y entre los que ingresan hay un 50% que va a universidades privadas. De otro lado, las carreras que más se ofrecen en el país son: Ingeniería (27%); Administración, Contabilidad, Economía (15%); Educación (12%) y Medicina (13%)⁷.

Desde el punto de vista de su gestión, el momento por el que pasan las universidades es difícil. La importancia de la ANR como órgano aglutinador del esfuerzo universitario y orientador de la gran política es cada vez menor, como menor es su liderazgo. Ciertamente el número de rectores ha aumentado, cada universidad lucha por competir, hay nuevas visiones

6. La Asamblea Nacional de Rectores (ANR) no posee cifras actualizadas sobre la matrícula universitaria. Los datos más completos datan de 1994. Luego de ello, el porcentaje de omisos al envío de información estadística es significativo.

7. Datos de la ANR. Universidades del Perú: Facultades y Carreras Profesionales. 1996.

sobre lo que debe ser la Universidad, como la de cuatro universidades limeñas privadas que se han integrado en un consorcio. A ello se añade que los debates orientados a la dación de una nueva ley universitaria fueron suspendidos y que la inversión que realiza el Estado por alumno es la más baja entre 19 países latinoamericanos. En 1994-1995 dicha inversión se calculó en US\$351, mientras que en Brasil fue de 5,793; en Venezuela, 2,820; Colombia, 2,293; Argentina, 1,995; Chile, 1,855; Uruguay, 1,678; Costa Rica, 1,447, etc.

Muchos se preguntan si no sería mejor replantear la vigencia de este organismo teniendo en cuenta que es urgente poner orden en el desarrollo universitario y establecer las pautas para el futuro de la enseñanza superior. De lo contrario, el número de universidades crecerá sin freno, así como los mecanismos de competencia desleal que puedan operar entre ellas.

En segundo lugar, hay cinco universidades estatales en reorganización e intervenidas durante varios años. En general, la baja eficiencia de las universidades estatales y la escasa contribución que ofrecen muchas en cuanto a investigación científica y tecnológica o la propia formación de recursos humanos adecuados a las necesidades del sector productivo, fueron reduciendo gradualmente la prioridad de la Universidad en el presupuesto público.

Algunas universidades como la Universidad Nacional de Ingeniería, San Agustín, de Cajamarca, han imaginado salidas exitosas a esta situación, para lo cual han concebido proyectos para depender menos del presupuesto público. Otras han reducido considerablemente la injerencia del factor político en la vida institucional. Los tercios estudiantiles son manejados sectores independientes. La imagen de universidades como San Marcos ha cambiado.

3. Estrategias de desarrollo educativo para el futuro

3.1 Un shock educativo

Muchos de los problemas de la educación datan de varias décadas y se han convertido en estructurales. La baja eficiencia académica y de gestión, la desadaptación de la formación a los requerimientos del desarrollo, un financiamiento escaso pero mal distribuido o la limitada capacidad de decisión de las instituciones de enseñanza para desarrollar una acertada gerencia, requieren una agenda de medidas que no planteen reformas o programas de modernización de la educación al estilo tradicional, con simples reacomodos y reajustes al sistema, sino que más bien propongan

un corte riguroso con el pasado. Los graves problemas de la educación necesitan de un *shock educacional* que someta a la educación a permanente control y al replanteo de los cimientos educativos y sus principales mecanismos de gestión. En ese contexto, efectuar una evaluación profunda de las reformas en marcha y definir la solución más adecuada respecto del futuro de la educación secundaria y el bachillerato.

En el marco del shock educacional propuesto se desarrollarán a lo largo de este capítulo algunas de las principales líneas de acción.

3.1.1 Descentralización real de la gestión

El objetivo mayor de los programas de fortalecimiento de la gestión debe ser la mejora real de la capacidad de la administración para programar, ejecutar y monitorear las reformas y hacer efectiva la descentralización. Mientras falte una filosofía orientadora respecto al papel del Estado en educación y una política explícita sobre las prioridades y estrategias educativas claves, el accionar del Ministerio de Educación y el de la descentralización seguirán siendo contradictorios.

Las características que definen un nuevo papel del Estado en la educación se plantean en la matriz adjunta:

Cuadro No. 6

ROL DEL ESTADO EN EDUCACIÓN

Características del Estado	Rol del Estado en la educación		Aspectos instrumentales	
	¿Qué significa que el Estado en educación sea pequeño, eficiente, subsidiario e igualitario?	Normatividad e institucionalidad	Gestión y administración	Instrumentos de gestión
Pequeño	Favorece la iniciativa privada y de las fuerzas del mercado. Participa de un monto mínimo en relación al PBI que debería alcanzar el 5%.	Define las estrategias de desarrollo global y los criterios generales que deberían regir los modelos de gestión. Respeto el principio de libertad de enseñanza y la gestión privada.	Desburocratizado y descentralizado. Aprovecha la potencialidad privada en la atención de la demanda.	Redistribución de competencias educativas. Delegación de la administración de centros educativos estatales a grupos organizados (municipios, comunidades, empresas, promotores privados)

(continúa)

(continuación)

Caracterís - ticas del Estado	Rol del Estado en la educación		Aspectos instrumentales	
	¿Qué significa que el Estado en educación sea pequeño, eficiente, subsidiario e igualitario?	Normatividad e Institucionalidad	Gestión y Administración	Instrumentos de gestión
Eficiente	Focaliza recursos en actividades y proyectos de máxima rentabilidad social: la educación básica (inicial, primaria y secundaria). Promueve que gran parte del gasto se dedique a la inversión social, disminuyendo la participación del gasto corriente.	Trabaja con legislación y procedimientos simplificados. Garantiza la continuidad de reformas y proyectos de modernización. Impulsa la autonomía a partir de lineamientos generales de gestión.	Fija roles para los niveles de gestión sectorial y el sector privado. Asegura unidad de criterios programáticos en entidades que asignan y ejecutan recursos. Trabaja con modelos de gestión eficientes en calidad y rendimiento. Adecuados al contexto en que se aplican.	Incentivos basados en la medición del rendimiento educativo y mecanismos de competencia. Sistema de rendición de cuentas. Convenios con entidades especializadas para administrar aspectos pedagógicos en redes de centros educativos.
Subsidiario	Participa donde sea necesario en el financiamiento de la prestación de servicios educativos, incluido el financiamiento que transfiere al sector privado.	Norma el establecimiento de convenios con instituciones privadas, procesos de transferencia de cesión de uso de centros educativos estatales y mecanismos de transferencia de recursos.	Sector privado participa mayoritariamente en la provisión de servicios de educación técnica y superior: aumenta su presencia en la educación secundaria.	Subvención a las instituciones de enseñanza que administran centros educativos basada en la demanda.
Igualitario	Extensión del acceso a una escuela de calidad para todos. Compensación de diferencias entre lo urbano y rural, público y privado.	Promueve procesos de adecuación de modelos de gestión pedagógica y administrativa a realidades regionales y locales..	Fortalecimiento de las asociaciones de Padres de Familia y de la capacidad de gestión de las escuelas. Apoyo transitorio a las escuelas de bajo rendimiento.	Presupuesto basado en la asignación de crecientes recursos para mejora de la calidad y equidad en educación. Instrumentos pedagógicos adecuados a su adaptación a realidades regionales. Definición del currículo básico.

Las políticas de gestión deberían tener como finalidad lo siguiente: i) una mayor capacidad de autonomía de decisiones para las instituciones escolares y universitarias; ii) un nivel intermedio de la administración muy eficiente en el cumplimiento de sus funciones de administración de centros de enseñanza y de supervisión pedagógica; y iii) un Ministerio de Educa-

ción más pequeño pero más fuerte en su responsabilidad de dirección y control de todo el sistema educativo.

Sólo instituciones de enseñanza realmente capaces de afrontar con éxito las reformas y demostrar actitudes favorables al cambio y a una evolución que permita adaptarse a las necesidades sociales e individuales en una perspectiva de futuro podrán enfrentar exitosamente los problemas de la educación. Existen normas que podrían facilitar este propósito pero no se las práctica, a pesar de que la experiencia internacional demuestra que un mayor grado de manejo gerencial para administrar con flexibilidad factores pedagógicos e institucionales, incide favorablemente en el logro de mejores resultados educativos. No es una tarea fácil por la fuerte resistencia a perder poder por parte de los organismos central e intermedios de la administración.

Facilitar el adecuado uso de la autonomía supone varias condiciones: entre ellas, depositar confianza; estimular la innovación y creatividad, otorgar al director un rol clave como conductor y movilizador del cambio; promover el trabajo con visiones de largo plazo y con planes por resultados; y redefinir los roles de la administración educativa intermedia y central. En tal sentido, para las instituciones educativas la eficiencia debería significar lo siguiente:

- i. Metas claras con relación a la formación en valores, desarrollo cognitivo, humano y cultural, y capacidad para la resolución de problemas.
- ii. Directivos con capacidad de ejecutar buena gerencia de instituciones de enseñanza, de ejercer liderazgo entre su personal, de movilizar en función de una visión y de captar recursos complementarios a los regularmente obtenidos.
- iii. Docentes con amplia competencia científica y pedagógica, empeño y habilidades para la innovación.
- iv. Currículo adaptado a las necesidades e intereses nacionales, regionales, locales y de los propios beneficiarios.
- v. Uso eficiente de los recursos existentes.
- vi. Capacidad de investigación y autoevaluación.
- vii. Mecanismos eficaces de orientación pedagógica.
- viii. Aprovechamiento de la nueva tecnología en favor de mejores aprendizajes.

En cuanto al papel de la sede del Ministerio de Educación, éste debería centrarse en la generación de las grandes líneas de política, planes, normatividad básica en materia de currículo y criterios generales para

otros campos de la gestión escolar; asegurar la financiación de la educación básica, actuando igualmente como compensador de diferencias sociales; establecer mecanismos que estimulen la competencia, excelencia y alta eficiencia; asegurar progresivamente que las instituciones de enseñanza dispongan de un presupuesto propio; simplificar la legislación educativa, integrando normas y eliminando las contradictorias y obsoletas; promover la racionalización de funciones educativas repartidas en varias dependencias del Estado, garantizando el uso de criterios programáticos comunes; y abrir la posibilidad de un diálogo más franco y permanente con diversos sectores de la sociedad (empresariado, educación privada, municipios, universidades, etc.).

En el nivel intermedio se podría aprovechar mejor la capacidad gerencial y pedagógica que tengan instituciones educativas de reconocido prestigio y solvencia profesional para asumir funciones de supervisión de la calidad de la educación en una red de centros educativos. La acreditación, como se llama a esta actividad, sería para las instituciones privadas un servicio autofinanciado y, en el caso del Estado, costado con fondos del Tesoro. Los egresos que genere esta actividad en el sector estatal podrían ser compensados con la posible racionalización de personal que pueda operar en la administración intermedia, cuyo rol estaría limitado a funciones de oficialización de contratos y despidos de personal, control y transferencia de recursos a las escuelas, control estadístico, pago de pensiones y otras funciones administrativas.

3.1.2 Colaboración entre el sector estatal y privado: transferencia de centros educativos

Se deberían adoptar medidas promocionales para que la oferta educativa privada, especialmente en la educación secundaria y superior, se elevara a niveles como los alcanzados en otros países de la región latinoamericana. Las leyes de fomento a la inversión privada están dadas pero se requiere reglas de juego más claras; por ejemplo, simplificar y agilizar los procedimientos de creación de centros de enseñanza, hacer que los centros tengan real autonomía administrativa, pedagógica y financiera en el marco de la normatividad general producida por el Ministerio de Educación, y promover líneas de crédito, con tasas de interés suficientemente atractivas, que alienten la creación de nuevos colegios y la mejora o expansión de la infraestructura de los existentes.

Además, podrían darse fórmulas de cooperación con el sector privado que permitan que en el país funcionen varios modelos de gestión de centros educativos estatales; entre ellos, los siguientes:

- i. *Transferencia, en cesión de uso, de locales escolares y centros de enseñanza superior a grupos organizados mediante convenios renovados periódicamente.* La prioridad inicial de transferencia de centros de enseñanza a grupos privados organizados podría ser la de aquellos de mayor matrícula. Los centros transferidos de educación inicial, primaria y secundaria ofrecerían servicio gratuito y estarían sujetos a la supervisión pedagógica ejecutada por el Ministerio de Educación o una institución privada que éste seleccione. Para viabilizar los convenios, el Estado subsidiaría la atención de la población estudiantil de los centros de enseñanza estatal entregados al sector privado para su administración en forma individual o en redes. No se excluye la posibilidad de transferencia de centros educativos a los gobiernos municipales, pero ello debería hacerse asegurando la no politización del proceso.
- ii. *Atención, en centros privados de alumnos de centros estatales, empleando modalidades como el voucher o cheque escolar.* Esta fórmula permitiría al padre de familia tener más libertad en la elección del centro donde estudiarían sus hijos. La propuesta es que alumnos que hoy en día son atendidos en un centro de enseñanza estatal tengan la posibilidad de escoger un centro de enseñanza privado donde realizar sus estudios. El Estado otorgaría al alumno un cheque educativo que representa una asignación mensual de costo de los estudios.
- iii. *Organización de redes de centros educativos públicos, administrados por una institución seleccionada por el Ministerio de Educación sobre la base de un concurso (Universidad, Municipio, Instituto Superior, Congregación Religiosa, ONG, etc.).* La red de centros educativos tendría una organización horizontal y se integraría a través de un proyecto educativo. Las escuelas unidocentes y multigrado podrían preferentemente organizarse en redes, ya que ello permitiría lograr economías de escala en términos de capacitación, materiales didácticos, etc. Debería evaluarse la experiencia que Fe y Alegría tiene en este campo en el área rural de Cusco y Loreto, y evaluar su posible ampliación. Cada red podría comprender entre 100 y 150 centros educativos.

El Estado, de acuerdo con su obligación constitucional, continuaría subvencionando la prestación del servicio en los casos de transferencia de centros educativos a entes externos, municipios o a las propias familias. En este último caso, mediante un bono educacional por cada hijo en edad escolar, lo cual serviría para pagar la escuela de su elección. Ello, no impide que en el nivel de los centros de enseñanza se procure una mayor captación de recursos de la comunidad complementando los que vengan del Tesoro. Habrá que considerar que, por largo tiempo, los recursos públicos continuarán siendo escasos, y no asegura un crecimiento significativo.

Subvencionar la educación a partir de la demanda supone superar algunas dificultades que actualmente constituyen un problema de gestión. Se requieren trabajos previos para mejorar el sistema de información estadística en el nivel de centro educativo, ya que será la base del cálculo de las asignaciones; definir el monto, los procedimientos de pago y el control de uso de los fondos de la subvención por alumno; diseñar el sistema de incentivos que aliente la excelencia y mejora de la calidad; así como adecuar la legislación al nuevo espíritu de la descentralización.

La alternativa de transferir centros educativos públicos a grupos privados debería realizarse en forma progresiva, a partir de una estrategia basada fundamentalmente en la invitación, sin descartar algunas experiencias iniciales que serían alentadas por el gobierno. Algunos criterios que podrían adoptarse en una fase inicial serían los siguientes:

- i. Priorizar dos tipos de grupos estudiantiles: por un lado, los colegios más grandes; y por otro, aquéllos donde se den las más altas tasas de retardo en tallas y de repetición de grado ya que generalmente son indicadores de mayor pobreza.
- ii. En ese contexto, comenzar por los colegios donde se tenga más garantía de éxito (los más motivados para entrar en una nueva alternativa de gestión, donde existan proyectos de salud, una infraestructura mínima, liderazgo del director y disposición favorable de la comunidad para ejecutar el proyecto). Inicialmente habrá que considerar la capacidad de la administración de organizar un eficiente sistema de monitoreo y asesoría.

Otra alternativa que podría ejecutarse en forma gradual y progresiva, por parte de los centros educativos, es la elaboración y manejo de su propio presupuesto diferenciado por Regiones en función de indicadores, actualizados periódicamente, como índices de costo de vida, crecimiento de precios, etc. Previamente sería necesario organizar y poner en funcio-

namiento un sistema de información sobre los procesos de transferencias y rendición de cuentas; así como definir, dentro del sistema bancario, las entidades con las que se trabajará en el nivel nacional teniendo en cuenta que hay muchos lugares del país donde ciertos bancos no tienen agencias.

Las políticas de remuneraciones serán definidas por los organismos que administren redes o colegios sobre la base de un mínimo fijado nacionalmente, y deberían facilitar la aplicación de criterios de reconocimiento de méritos, posibilidad de ascensos, bonificación por antigüedad y trabajo en zonas alejadas y de riesgo, así como incentivos para la captación de jóvenes talentosos. Se debería procurar escalas de remuneraciones que eleven el nivel remunerativo de base y enfrenen el excesivo grado de concentración salarial que existe ahora, ya que impiden la captación de mejores candidatos para seguir la carrera docente y son un incentivo perverso al buen rendimiento de los profesores en actividad.

3.1.3 Establecimiento de un sistema de incentivos y de competencia

Posiblemente el principal factor que hace la diferencia de calidad del trabajo entre la institución de enseñanza privada y pública es el control del cumplimiento de responsabilidades no sólo por la administración, sino también por el padre de familia que busca un buen servicio para sus hijos y un ambiente de trabajo donde los conflictos se traten de evitar. Es a partir de este control que en el sector privado se definen aspectos como la continuidad en el cargo, los reconocimientos salariales, las promociones jerárquicas, la preocupación por retener a los mejores, etc. El control hace que un maestro que trabaja en jornadas diferentes en escuela privada y pública muestre en general un rendimiento y actitudes distintas frente al trabajo.

Lo ideal es que las instituciones de enseñanza y la administración estatal avancen en la mejora de su rendimiento y productividad, con medidas como las siguientes:

(a) El empleo de estándares e indicadores de rendimiento que permitan evaluar resultados, tanto en el ámbito institucional como personal

Podría, de un lado, establecerse una política de asistencia a las instituciones con mayores problemas de rendimiento, de lo contrario nunca podrán ser eficaces; y, de otro lado, estimular a las que logran los mejores

resultados, puesto que éstas últimas serán el sustento del desarrollo del país, las que generen el conocimiento, la creatividad y la competitividad.

La puesta en práctica de estándares e indicadores de calidad podría facilitar el establecimiento de un mecanismo de rendición de cuentas que implique el aumento de remuneraciones a los maestros asociado al mérito, buen desempeño y productividad, o un presupuesto adicional a las escuelas que muestren mejores resultados académicos.

Sería necesario un replanteamiento radical de la concepción de los planes operativos que formulan la administración y las instituciones de enseñanza, y desarrollar un cambio importante en la cultura de trabajo escolar orientado a la evaluación como rutina. Las escuelas y centros de enseñanza superior requieren una estrategia paciente, con capacitación y seguimiento permanentes; y, proyectar la creación de un sistema de acreditación institucional donde la entidad encargada de hacerlo no convierta la rendición de cuentas en una herramienta de ahorro de recursos y de afán de control, sino de mejora de la eficiencia.

(b) Introducir mecanismos de competencia

Los concursos, premios y otros reconocimientos que promuevan la excelencia, la innovación, la creatividad, el desarrollo del talento, etc. entre instituciones y profesores han demostrado ser excelentes mecanismos de motivación y mejora de la calidad y rendimiento. Ellos, en el marco de una estrategia competitiva y de gestión de las instituciones con criterio empresarial, podrían jugar un papel importante en el desarrollo de iniciativas para la reducción sustancial de la repetición y el abandono escolar, y para que toda institución de enseñanza busque la excelencia o calidad total a partir de servicios académicos con alto grado de flexibilidad y eficientes.

(c) Establecer un sistema de financiamiento del servicio educativo basado en la demanda

El sector requiere más recursos, pero igualmente racionalizar lo que gasta. El ideal es que la participación del gasto en educación respecto del PBI aumente progresivamente hasta alcanzar el promedio de los países vecinos que muestran la misma o mayor competitividad económica que el Perú.

Los recursos presupuestarios deberían ser asignados por resultados y tener un carácter compartido. Puede estudiarse la factibilidad de estimular el aporte voluntario de las familias en función de su capacidad de pago, que los centros educativos empiecen progresivamente a manejar un pre-

supuesto propio y revisar la política de gratuidad en la educación superior. En la educación básica, siguiendo modelos como los de las escuelas de Fe y Alegría, podría propiciarse la intensa participación de los padres de familia y de la comunidad en apoyo de la extensión y conservación del patrimonio institucional, disponibilidad de recursos didácticos y otros aportes que contribuyan a reducir costos.

El objetivo debería ser que las instituciones de enseñanza estatal ejecuten un presupuesto calculado en función de la asistencia media de los alumnos y no del número de trabajadores que hay en la escuela (subsidio a la demanda). La escala de remuneraciones debería establecerse en función del número de horas de trabajo y no a partir de una distinción de trabajadores docentes a tiempo completo y parcial. Para que un modelo de esta naturaleza opere se necesita mejorar el sistema de información estadística y proceder a una reforma presupuestaria que atienda prioritariamente las necesidades de prestación del servicio educativo antes que el desarrollo burocrático.

3.1.4 Focalizar el gasto en la educación básica

El punto de partida más sólido para asegurar procesos de educación permanente es una educación básica de calidad. Está demostrado que invertir en educación primaria es un proyecto de alta rentabilidad social a corto plazo y económica a largo plazo. Las tasas de retorno en ese nivel duplican y hasta triplican las de la educación secundaria y superior. También están demostradas las mayores tasas de retorno de la inversión educativa en las áreas urbanas menores y en las áreas rurales respecto de la capital del país.

El país necesita desplegar los esfuerzos necesarios para que la *población aumente su nivel educativo a un promedio mínimo de 12 grados de escolaridad para el 2005*. Los altos índices de escolarización de la población joven favorecen la consecución de este objetivo, al cual habrá que añadir del ingrediente de democratización de la calidad. Actualmente la mayor parte de países del mundo desarrollado tienen generalizada su escolaridad hasta los 18 años de edad. Para este propósito se debería:

- i. No excluir del derecho de la escuela básica a ningún niño.
- ii. Continuar fortaleciendo la expansión de programas de educación inicial para menores de cinco años, no sólo por su contribución al logro de mejores resultados académicos en la educación primaria, sino también como un mecanismo que permite integrar a muchos estu-

diantes de la carrera docente a prácticas profesionales y a fomentar el empleo juvenil y femenino.

- iii. Asegurar oportunidades de acceso a la educación secundaria a poblaciones que actualmente no tienen oportunidad de hacerlo.
- iv. Crear sistemas paralelos de realización y acreditación de estudios independientes, adaptándose a las características de los distintos tipos de clientela educativa.

La prioridad del esfuerzo en la educación básica debe significar dos medidas fundamentales:

(a) Satisfacer las necesidades de una "nueva alfabetización"

La globalización, la competitividad de la nación e individual, así como el acceso a condiciones de vida y laborales satisfactorias requieren que el sistema educativo dirija su mirada hacia contenidos que se planteen en función de la sociedad del futuro y no del pasado. Por tanto, el adecuado dominio del lenguaje, las matemáticas, las ciencias, el afianzamiento de la cultura nacional dentro de valores universales, el inglés y la informática deberían representar el centro de los esfuerzos de toda reforma pedagógica que se pretenda consolidar.

Para tal propósito, será importante elevar los índices de disponibilidad de textos escolares y otros materiales de lectura por parte de los alumnos; posibilitar que los profesores tengan acceso a líneas de crédito baratas para disponer en sus hogares de una computadora y acceso al internet; y dar mayor presencia en la carga horaria de los programas de estudio al conocimiento del inglés.

(b) Librar una intensa batalla contra la repetición

Por sus implicancias en los costos educativos, en la universalización de la enseñanza básica, pero sobre todo en factores como la autoestima de niños y jóvenes, el enfrentamiento de la repetición debe ser una prioridad de las políticas educativas en la siguiente década. Algunas de las medidas que podrían tomarse en cuenta son las siguientes:

- i. Disminuir la vulnerabilidad social de los niños procedentes de los medios marginados y desfavorecidos. En especial, continuar los esfuerzos de disminución de los niveles de desnutrición de los menores de 5 años.

- ii. Detectar en los alumnos jóvenes las desventajas que padecen y adoptar medidas correctivas entre los que presentan más dificultades.
- iii. Adoptar métodos supletorios y métodos pedagógicos especiales en favor de los alumnos y las escuelas más desfavorecidas. Diseñar modelos pedagógicos y de gestión más adecuados a los contextos rurales y marginales urbano-pobres.
- iv. Organizar sistemas de apoyo, como trayectorias escolares más flexibles, para los alumnos menos adaptados, ritmos de enseñanza específicos o cursos con un reducido número de alumnos. Capacitar maestros para el trabajo con secciones de alto número de alumnos y para un trabajo más estrecho con los padres de familia.

3.1.5 Calidad de la educación asociada a calidad de condiciones de vida y de empleo

El punto de partida para diseñar cualquier programa de mejora de la calidad y de modernización de la administración de la educación debería ser una clara definición de un conjunto de competencias y una base de cualidades y destrezas personales que permitan a todo egresado del sistema disfrutar de una vida plena y productiva que le satisfaga. En su sentido más amplio, las competencias, las cualidades y las destrezas deben representar los atributos que la sociedad en su conjunto espera como nuestra de alto rendimiento, excelencia y conducta de los jóvenes del mañana. Cada nivel de enseñanza trabajaría para cumplir con ese propósito. El país necesita que su crecimiento se transforme en un crecimiento sostenible y para la generación de empleo.

Será más fácil definir esas competencias, cualidades y destrezas personales si en tal tarea participan los principales interesados: especialmente, los empresarios y gremios profesionales. La búsqueda de una mayor estabilidad y continuidad de las políticas educativas debe estar sustentada en un acuerdo nacional, tal como es la experiencia reciente de muchos países de América Latina.

En el marco de ese objetivo, es necesario de superar la falta de una visión de largo plazo de la educación. Pero esa visión será difícil de construir si, de por medio, no existen visiones y planes de desarrollo nacional de mediano y largo plazo que aseguren el despliegue productivo del Perú, que precisen las estrategias, que identifiquen las áreas productivas y que grafiquen las ventajas competitivas del Perú; por ejemplo, minería, hidrocarburos, pesquería, turismo, agroindustria, etc. Sólo así, el sistema educativo contará con el derrotero para seguir más de cerca el ritmo de las re-

formas económicas, y adecuar la formación que ofrece a los requerimientos del mercado laboral y a las exigencias de formar buenos ciudadanos.

Una mejor vinculación del sistema con las reformas económicas podría afianzarse mediante un mecanismo educación-empleo que ayude a:

- i. Superar la falta de comunicación entre las instituciones de enseñanza y los otros agentes claves del desarrollo; en especial, con el mundo de la producción.
- ii. Adecuar los perfiles, los diseños curriculares y la oferta de formación a aquellas cualidades, actitudes y destrezas que precisan tener las personas para desenvolverse con éxito en el mundo laboral.
- iii. Satisfacer las necesidades de formación de técnicos y profesionales para los cuales no existe oferta y que son requeridos para el desarrollo de sectores de uso intensivo de alta tecnología.
- iv. Organizar sistemas de capacitación laboral que garanticen dinámicos procesos de formación permanente de los trabajadores.

3.1.6 Formación profesional para un desarrollo competitivo

Es necesario incrementar sustancialmente los recursos humanos de alto nivel, pues éstos son indispensables para la construcción de una capacidad propia en ciencia y tecnología, para conducir al sistema universitario a competitivos estándares de calidad internacional, así como para preparar los cuadros gerenciales requeridos por las principales organizaciones públicas y privadas. Dicho esfuerzo podría facilitarse en la medida que pudieran promoverse medidas como las siguientes:

- i. Alentar a los gremios de la producción a constituir centros de formación de excelencia para sus cuadros profesionales. Crear conciencia sobre la importancia de destinar mayores presupuestos a la calificación de sus trabajadores.
- ii. Promover la creación, dentro de la educación ocupacional y tecnológica, de opciones de alta calidad que compitan con la universidad y que se adecuen a las necesidades del desarrollo productivo. Enfatizar el desarrollo de competencias para el autoempleo y ampliar la oferta de programas para la incursión en la pequeña y microempresa.
- iii. Impulsar el crédito educativo para apoyar a estudiantes de buen rendimiento y escasos recursos económicos, así como para facilitar las oportunidades de realización de estudios de pregrado y postgrado en el país o el exterior en centros de excelencia.

- iv. Crear un fondo especial para el financiamiento de tesis universitarias, que promueva a la atención de las necesidades prioritarias de diversos sectores públicos y privados.
- v. Crear un fondo especial para el desarrollo de concursos de ciencia y tecnología.
- vi. Desarrollar un esfuerzo permanente de perfeccionamiento en los mejores centros de excelencia del país y del mundo, con el apoyo del crédito nacional e internacional.
- vii. Modernizar la legislación universitaria, promover el desarrollo de una gerencia más eficiente en las universidades y efectuar una reingeniería de su órgano rector.

3.1.7 Evaluación de las reformas

Las diversas reformas y procesos de modernización emprendidos en los campos pedagógico y de la gestión gerencial deberían ser objeto de una profunda evaluación para definir su orientación definitiva. En ese contexto, es deseable contar con evaluaciones en los campos siguientes:

- i. *Diseño curricular de los niveles de enseñanza.* Buscando la articulación de sus objetivos y asegurando que las estructuras curriculares se conviertan en reales instrumentos que faciliten la adecuación de contenidos a las realidades locales.
- ii. *La promoción automática.* Como procedimiento de evaluación de alumnos del primer al segundo grado de educación primaria. Asimismo, la revisión del sistema de evaluación literal que reemplaza a la calificación vigesimal.
- iii. *El plan piloto del bachillerato.* Para definir el futuro del mismo, precisar su ubicación en la estructura, quiénes lo brindarán, el perfil de profesores requerido y las exigencias de formación que demandan, así como las necesidades de inversión que implica su generalización.
- iv. *Capacitación docente.* De los programas de capacitación de profesores y directores de centros educativos y su perspectiva futura. Las posibilidades de introducir nuevas tecnologías para lograr altos rendimientos y efectividad de la inversión en capacitación.

3.1.8 Acuerdos para enfrentar la problemática magisterial

El maestro y las diferentes dimensiones de sus desafíos tienen especial prioridad en las políticas de desarrollo de mediano y largo plazo. La

reforma de los programas de formación de maestros requiere ser impulsada y consolidada, tratando de buscar soluciones eficaces a aspectos como los siguientes:

- i. Qué y cuántos maestros formar, ordenando y racionalizando la oferta de los institutos superiores pedagógicos y facultades de educación. Potenciar el desarrollo de institutos superiores pedagógicos donde se innove y experimente enfoques y metodologías de formación con efecto multiplicador al resto de instituciones de formación.
- ii. La duración de los estudios regulares.
- iii. El rediseño y la modernización del currículo de la formación magisterial poniendo énfasis en el desarrollo de clases prácticas y experiencias en el uso de metodologías activas para el trabajo con grupos pequeños, enseñanza multigrado, nuevas estrategias para enseñar a leer, educación bilingüe y promoción flexible.
- iv. La combinación, en el esfuerzo de capacitación, estrategias presenciales y no presenciales. Fortalecer la actualización docente mediante la difusión de materiales técnicos, videos, desarrollo de círculos de aprendizaje.
- v. Las estrategias para reducir el número de docentes sin título pedagógico y los campos donde pueden participar otros profesionales asumiendo funciones docentes.
- vi. El futuro y las finalidades de los programas de profesionalización. Debería crearse un sistema de acreditación de instituciones de formación docente que apoye la elevación de los estándares de calidad de los aprendizajes. En ese contexto, restringir la profesionalización exclusivamente a la titulación de profesores en servicio que no tienen título pedagógico.
- vii. La articulación entre las estrategias de formación empleadas por los institutos superiores pedagógicos y las universidades.

Un segundo desafío se relaciona con la mejora de las condiciones del trabajo docente. Este factor, conjuntamente con la atención a la primera infancia y la dotación de textos y material didáctico constituyen los tres aspectos fundamentales para el logro de mejores rendimientos académicos. La mejora de las condiciones de trabajo pasa por diversas exigencias: capacitación, dotación de materiales indispensables, mayor libertad para el desarrollo de la creatividad e innovación, el monitoreo del proceso de aprendizaje, etc.

Por último, habría que considerar la mejora de las condiciones económico sociales del magisterio, es decir, la mejora gradual de sus remuneraciones y *status* social. Sin mejora económica será muy difícil garantizar el éxito de un programa educativo de largo plazo y, por ende, el incremento de la calidad de la enseñanza. En tal sentido será importante revisar las escalas magisteriales por niveles y horas actualmente vigentes, replantear los criterios de ascenso en la carrera magisterial que por ahora no se cumplen; diseñar un programa de mejora progresiva de las remuneraciones del maestro articulada al mérito y buen desempeño; y garantizar que el incremento promedio de remuneraciones al personal docente estatal sea mayor que los niveles de inflación que se registren.

3.2 Hacia una agenda de reformas

En función de lo descrito se plantea la siguiente agenda de reformas y acciones de modernización prioritarias e indispensables:

- i. Necesidad de descentralizar. Se necesita redefinir el rol del Estado en la educación a partir de cuatro características: tamaño, eficiencia, subsidiariedad e igualdad de acceso a servicios de calidad. La matriz presentada en la página 272 describe las características que podría tener el nuevo rol del Estado.
- ii. Aumento de la eficiencia de la gestión escolar a partir de la entrega de colegios a comunidades en zonas rurales; el desarrollo de esquemas de subsidio a la demanda (*voucher*/cheque educativo) o la entrega en concesión de colegios o redes de colegios a entidades privadas en el área urbana. El cálculo de las subvenciones podría tener como referencia inicial, mientras se perfecciona el sistema estadístico, el promedio de alumnos de los dos años anterior del centro educativo, y luego, la comparación de la matrícula inicial del año presupuestado con la final del año anterior. Asimismo, la introducción de mecanismos de estímulos y competencia que promuevan el aumento de la productividad y rendimiento educativo.
- iii. Focalización del gasto en la educación básica (inicial para niños de cinco años, primaria y secundaria) y en los principales componentes que afectan su calidad y eficiencia. Batalla contra la repetición y abandono escolar, y reducción de las diferencias de calidad entre la educación urbana y rural, así como pública y privada. Atención preferencial a los distritos más pobres del país.

- iv. Eliminación del CONAFU por tratarse de una barrera al ingreso de competidores al mercado educativo de centros de enseñanza superior universitaria. En una economía de mercado, como la que predomina en el Perú, será difícil negar el ingreso a quien desee competir en la oferta de servicio educativo, siempre y cuando cumpla con las normas que para el efecto se establezcan. En ese caso resulta fundamental que el Estado garantice el buen funcionamiento de la enseñanza universitaria a partir de adecuados requisitos de acceso al mercado que, sin ser excesivos, garanticen el cumplimiento de normas transparentes que aseguren un mínimo de seriedad y calidad de servicio, y que también permitan que la oferta se rija por la calidad. En segundo lugar, la puesta en práctica de un sistema que se base esencialmente en la acreditación por entes privados de los centros de enseñanza superior; por último, diseñar un sistema de educación del consumidor y del inversionista para brindar orientación respecto a los requerimientos de formación de recursos humanos de los empleadores, las perspectivas laborales de las carreras, los niveles de ingreso, etc.
- v. Desarrollo de un sistema de acreditación privada para el resto de instituciones de enseñanza que sirva para medir la eficiencia de la gestión y promueva el eficiente empleo de los recursos públicos y privados para la mejora de la calidad de los servicios prestados. Dicho sistema, además de ser autofinanciado, debería responder a la necesidad de una amplia difusión nacional de los resultados de las evaluaciones que realicen los entes acreditadores, para facilitar la elección de centros educativos a los usuarios y para controlar el derecho de estos últimos a recibir un servicio de calidad.

Bibliografía

- Arregui, P. y otros (1996). *Problemas, perspectivas y requerimientos de la formación magisterial en el Perú*. Lima: GRADE. Octubre 1996.
- Laurence Wolff, Ernesto Schiefelbein y Jorge Valenzuela (1993). "Mejoramiento de la calidad de la educación primaria. América Latina y el Caribe". Departamento Técnico. Informe N° 28. Mayo 1993.

Anexo No.1**IDEAS PRINCIPALES SOBRE POLÍTICA EDUCATIVA CONTENIDAS EN LOS MENSAJES A LA NACIÓN. 1990-1998**

Año	Política
1990	El presidente Fujimori señaló que el niño es una prioridad vigente y presente, y que el Perú suscribiría la Convención de los Derechos del Niño. Como paso inmediato se formó una comisión intersectorial para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo de la Infancia.
1992	Los colegios estatales serían cedidos a los municipios, grupos religiosos, comunidades, padres de familia o profesores organizados. Los nuevos promotores de centros educativos estatales se encargarían de contratar profesores y acondicionar locales. La gratuidad de la enseñanza estaría garantizada y la función del Ministerio de Educación sería esencialmente normativa. Para administrar la red de centros educativos se crearían los Consejos Educativos Comunales (COMUNED), presididos por el Alcalde e integrados por representantes docentes y de la comunidad.
1993	Ante la existencia de un déficit de 30 mil aulas para satisfacer las demandas educativas, se anuncia que se inaugurará un aula por día durante los próximos cuatro años, sin dejar de lado la capacitación docente y los esfuerzos por erradicar el analfabetismo. La nueva Constitución extiende la obligatoriedad de la enseñanza primaria a la educación inicial y secundaria y se establece que la educación privada podrá ser objeto de tributo del impuesto a la renta.
1994	Se propone para 1995 inaugurar tres colegios diarios y para 1996, cinco. Se anuncia el equipamiento inicial del 20% de las escuelas con carpetas, laboratorios, libros y computadoras. Para pasar de una educación tradicional a otra tecnológica se consideró necesario introducir progresivamente la informática educativa en las escuelas públicas.
1995	El programa de construcción de aulas beneficiará a tres millones de escolares. Se multiplicarían los esfuerzos para dotar a las escuelas secundarias de los recursos que permitan convertir a cada egresado en un técnico titulado. Con microempresas se ejecutaría el "Programa de los Millones", que comprende adquisiciones de buzos, carpetas, cuadernos y libros. El Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Educación plantea la mejora de la calidad como la prioridad y el tránsito indispensable para asegurar el desarrollo social. Las políticas deben asegurar al docente condiciones de calidad de vida, actualización pedagógica, adecuados procesos de selección y la reducción progresiva de maestros no titulados. También propuso mejorar la gestión de la administración central e intermedia y dar una mayor capacidad de gestión a los centros educativos y sus directores. Progresivamente las instituciones de enseñanza deben convertirse en unidades presupuestarias. Se anuncia la institucionalización del sistema de programas de fomento de la excelencia en centros educativos, de medición de la calidad de la educación, de red de informática para la educación estatal, de formación de líderes para el desarrollo y un sistema de mantenimiento de escuelas.

(continúa)

(continuación)

Año	Política
1996	El examen de ingreso a las universidades debería concebirse en función de lo aprendido en la secundaria y no de lo que brindan las academias preuniversitarias. El ingreso a las universidades no podía ser privilegio de una élite cuya ventaja era pagar una pensión en una academia.
1997	Se pondrán en marcha: el programa de educación a distancia para jóvenes que viven en poblaciones rurales y desean continuar estudios secundarios; y el seguro escolar para los alumnos de la educación estatal comprendidos entre los 13 y 18 años de edad. El objetivo del seguro escolar es disminuir los altos índices de desnutrición y salud presentados por la población escolar que pertenece a los estratos de pobreza y mejorar las tasas de escolarización de niños y jóvenes.
1998	Se reconoce el precario nivel de las remuneraciones docentes, pero a la vez la imposibilidad de elevarlas mientras no mejore la situación de la caja fiscal. Se anuncia la extensión del seguro escolar gratuito para estudiantes de educación superior.

Cuadro No. 1**TASAS DE MATRÍCULA POR NIVEL EN AMÉRICA LATINA. 1990**

Nivel	Perú	Argentina (89)	Bolivia	Brasil	Colombia	Costa Rica	Chile	Ecuador (89)	México	Venezuela
Primaria	90	98	82	88	73	87	86	80	98	61
Secundaria	70	74	34	39	52	42	74	56	53	35
Superior	36	41	17	12	14	26	19	25	14	29

Para primaria se presenta la tasa neta de matrícula, mientras para secundaria y superior la tasa bruta.

Fuente: World Bank (1993). World Development Report.

Cuadro No. 2**INDICADORES EDUCATIVOS 1950 - 1990**

Indicador	1950	1963	1968	1980	1990	1998
Población del país (en miles)	7,633	10,826	12,476	17,295	21,569	24,801
Matrícula (en miles)	1,001	2,369	3,118	5,450	7,529	8,495
Matrícula/población del país	14.4%	22.0%	25.0%	32.0%	34.5%	34.3%
Nivel educativo promedio de la población (en grados aprobados)	1.9	3.8	3.9	5.1	6.7	8.4
Menores de 5 años que asisten a la escuela	0.2%	1.6%	2.6%	13%	23.9%	32.9%
Niños entre 6-14 años que asisten a la escuela		74.8%	76.9%	85.6%	89.0%	93.1%
Estudiantes de educación superior por cada 100 mil habitantes	228	514	978	1,846	2,250	2,700
Analfabetismo	57.6%	38.2%	31.2%	19.0%	11.4%	7.7%
Mujeres	69.3%	48.9%	42.6%	26.1%	18.2%	11.4%
Rural		58.0%	54.5%	40.8%	29.2%	16.9%

Sobre la base de datos del INEI y de la Dirección de Estadística e Informática del Ministerio de Educación.

Elaboración: INIDEN.

Cuadro No. 3**TASA DE ESCOLARIZACIÓN Y POBLACIÓN NO ATENDIDA
POR GRUPOS DE EDAD. 1990-1998**

Grupo de edad	Tasa de escolarización			Población no atendida		
	1980	1990	1998	1980	1990	1998
Total	31.5	35.5	34.3	11,850	13,912	16,306
0-2	0.2	1.1	3.9	1,662	1,739	1,679
3-5	26.9	46.9	62.2	1,120	899	652
6-14	86.9	87.4	93.1	528	604	316
15-24	39.7	51.0	47.3	2,090	2,162	2,687
0-24	49.5	57.3	60.6	5,400	5,404	5,370
3-24	58.6	66.4	69.0	3,738	3,665	3,691
25 y más	2.3	4.4	2.1	6,450	8,508	10,936

Elaboración: INIDEN. Sobre la base de datos del INEI y la Unidad de Estadística del Ministerio de Educación.

Cuadro No. 4**PROMEDIO DE GRADOS DE EDUCACIÓN DE LA POBLACIÓN DE
5 AÑOS Y MÁS POR SEXO Y DEPARTAMENTO,
1972 - 1981 - 1985 - 1990**

Departamento	1972			1981			1985			1990		
	Total	Hom	Muj.	Total	Hom	Muj.	Total	Hom	Muj.	Total	Hom	Muj.
Total nacional	3.7	4.2	3.2	5.1	5.6	4.7	5.9	6.5	5.3	6.7	7.3	6.1
Apurímac	1.8	2.5	1.1	2.6	3.3	2.0	3.1	3.9	2.3	3.6	4.4	2.7
Ayacucho	1.9	2.6	1.3	3.1	3.7	2.5	3.4	4.1	2.7	3.9	4.6	3.3
Huancavelica	1.7	2.3	1.1	2.9	3.6	2.2	3.4	4.2	2.6	4.0	4.9	3.1
Callao	5.6	6.0	5.2	7.6	7.5	7.7	7.3	7.7	6.9	7.9	8.3	7.5
Arequipa	3.4	4.0	2.9	6.1	6.4	5.7	6.3	6.6	6.0	7.3	7.5	7.1
Ica	4.4	4.8	2.6	4.8	5.6	4.2	6.3	7.4	5.3	7.0	8.0	5.7
Lima	4.4	4.9	3.9	7.1	7.5	6.7	7.3	7.7	6.9	8.3	8.7	8.0
Tacna	4.3	4.9	3.7	6.2	6.7	5.7	6.4	6.9	5.9	7.2	7.6	6.7

Fuente: OSP/DIPEVE. Perú: Calidad, Eficiencia, Equidad. Los desafíos de la Educación Primaria.
Ministerio de Educación. División de Recursos Humanos. BIRF.

Cuadro No. 5

**TASAS DE REPETICIÓN Y DESERCIÓN EN EDUCACIÓN PRIMARIA
DE MENORES SEGÚN GRADO DE ESTUDIO
1990 - 1997**

Indicador /Grado	1990- 1991	1991/ 1992	1992/ 1993	1993/ 1994	1994/ 1995	1995/ 1996	1996/ 1997
Repetición	17.73	17.30	15.46	15.26	15.29	12.45	11.50
1º	31.84	31.06	26.76	27.40	27.28	12.63	10.05
2º	20.22	19.73	17.63	17.40	17.32	17.30	16.45
3º	17.23	18.81	15.02	14.83	14.78	14.74	14.01
4º	11.69	11.40	10.19	10.06	10.01	10.00	9.51
5º	9.66	9.42	8.42	8.31	8.26	8.26	7.86
6º	4.71	4.60	4.11	4.06	4.04	4.03	3.83
Deserción	5.52	6.20	5.96	4.32	3.76	3.60	3.50
1º	3.21	7.46	7.17	5.20	4.52	4.33	4.21
2º	5.81	5.43	5.22	3.78	3.29	3.15	3.07
3º	6.39	5.97	5.74	4.16	3.62	3.47	3.37
4º	6.22	5.82	5.59	4.05	3.53	3.38	3.28
5º	7.01	6.55	6.30	4.57	3.97	3.81	3.70
6º	5.66	5.29	5.09	3.69	3.21	3.07	2.99

Fuente. Ministerio de Educación - Oficina de Planificación Estratégica y Medición de Calidad Educativa - Unidad de Estadística Educativa.

Cuadro No. 6

**CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA DE
MENORES. PERÚ 1997**

Indicador	Público	Privado
Alumnos atendidos (en miles)	3,665.0	498.2
Porcentaje urbano	55.2	94.8
Porcentaje primer grado	17.8	20.0
Porcentaje sexto grado	13.5	13.9
Total de maestros (en miles)	126.8	27.2
Total de escuelas (en miles)	27.6	5.4
Porcentaje de escuelas unidocentes	6.9	6.4
Porcentaje de escuelas multigrado	27.9	19.4
Porcentaje de escuelas polidocentes	65.3	74.2
Alumnos por maestro	28.9	18.3
Alumnos por escuela	133.0	91.6
Tasa de repetición	11.5	4.3
Tasa de retiro	3.4	1.4

Fuente: Ministerio de Educación. Unidad de Estadística Educativa.

Cuadro No. 7**DOCENTES EN EL SECTOR PÚBLICO, TITULADOS Y NO TITULADOS
1950 - 1990**

Año	Total	%	Con título	%	Sin título	%
1950	24,433	100	16,630	68.06	7,803	31.94
1960	43,710	100	29,599	67.72	14,111	32.28
1970	101,729	100	71,559	70.34	30,170	29.66
1980	125,640	100	101,306	80.63	24,334	19.37
1990	256,648	100	126,875	49.44	129,773	50.56
1997	362,000	100	233,490	64.50	128,510	35.50

Fuente: Estadísticas básicas de la Educación.

Elaboración: Ministerio de Educación. Dirección de Estadística.

Cuadro No. 8**DOCENTES DEL SECTOR PÚBLICO
SEGÚN TIPO DE SERVICIO. 1990**

Años de servicio	Total docentes	Porcentaje
0-4	126,952	49.5
5-9	54,884	21.4
10-14	29,494	11.5
15-19	15,388	6.0
20-24	18,722	7.3
25-29	8,720	3.4
30-34	2,052	0.8
35	128	0.5
+ de 35	128	0.5
Total	256,468	100

Plazas ejecutadas a agosto según planilla.

Fuente: Distribución de Personal Docente por niveles y tiempo de servicios.

Elaboración: Dirección de Estadística. MED.

Cuadro No. 9

**MATRÍCULA, DOCENTES Y RELACIÓN ALUMNOS POR
DOCENTE. PÚBLICO Y PRIVADO
AÑOS 1980-1990-1997**

Año	Indicad	Inicial	Primaria	Secun Daria	Sup no Univ	Universi- dad	Otras Modal	Total
Público								
1980	Alum	167,400	2,746,400	979,900	35,300	183,317	65,900	4,393,117
	Docen	4,458	71,524	36,247	2,436	10,936	2,986	137,067
	Al/Doc	37.5	38.4	27.0	14.5	16.8	22.1	32.1
1990	Alum	412,699	3,398,840	1,443,914	134,093	233,625	147,900	6,031,897
	Docen	16,077	115,957	71,592	8,303	18,421	6,839	246,819
	Al/Doc	25.7	29.3	20.2	16.1	12.7	21.6	24.4
1997	Alum	539,109	3,665,000	1,661,354	163,043	210,779	139,219	6,572,406
	Docen	19,481	126,771	83,470	8,781	16,096	7,013	270,569
	Al/Doc	27.7	28.9	19.90	18.6	13.1	19.9	24.3
Privado								
1981	Alum	60,800	415,000	171,800	26,782	66,483	78,500	813,183
	Docen	2,320	12,836	8,888	1,120	3,846	3,136	30,576
	Al/Doc	21.2	32.3	19.3	23.9	17.3	25.0	26.6
1990	Alum	91,476	456,442	254,029	101,190	81,173	153,205	1,149,568
	Docen	4,392	16,930	14,655	5,927	9,158	4,260	55,912
	Al/Doc	20.8	27.0	17.3	17.1	8.9	36.0	20.6
1997	Alum	149,316	498,180	308,147	141,634	142,130	113,044	1,363,661
	Docen	10,895	27,180	23,144	9,867	9,699	5,773	87,161
	Al/Doc	13.7	18.3	13.3	14.4	14.7	19.6	15.6

Elaboración: INIDEN. Sobre la base de datos de la Unidad de Estadística. Ministerio de Educación.

Cuadro No. 10

**INDICADORES DE CRECIMIENTO DE LA UNIVERSIDAD
(En porcentaje)**

Indicador	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1994*
Postulantes	239.5	274.1	235.5	307.4	316.0	263.1	280.4
Estatal	180.7	206.9	169.6	219.0	231.8	176.7	217.7
Privado	58.8	67.2	65.9	88.4	84.2	86.4	62.7
Ingresantes	58.7	68.2	63.2	60.0	71.0	73.2	83.2
Estatal	38.5	44.7	31.8	33.4	40.8	39.8	44.4
Privado	20.2	23.5	31.4	26.6	30.2	33.4	38.8
Matrícula	257.2	294.1	336.7	359.9	364.9	383.9	368.0
Estatal	183.3	205.0	220.4	229.3	224.1	237.1	242.1
Privado	73.9	89.1	116.3	130.6	140.8	146.8	125.9

(continúa)

(continuación)

Indicador	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1994*
Graduados	13.9	17.2	18.4	17.8	18.9	25.3	38.0
Estatal	10.6	13.6	12.6	11.6	12.9	15.3	22.2
Privado	3.3	3.6	5.8	6.2	6.0	10.0	15.8
Titulados	8.9	11.1	11.4	10.6	10.3	14.7	24.6
Estatal	7.7	9.3	8.8	7.9	7.6	10.9	14.4
Privado	1.2	1.8	2.6	2.7	2.7	3.8	10.2
Docentes	14.8	17.1	19.4	22.6	25.3	26.9	28.8
Estatal	10.9	12.8	13.7	15.6	16.6	17.5	18.9
Privado	3.9	4.3	5.7	7.0	8.7	9.4	9.9
No docentes	12.3	14.4	15.4	16.2	18.1	18.7	17.0
Estatal	10.2	12.0	12.3	12.7	14.4	14.6	12.7
Privado	2.1	2.4	3.1	3.5	3.7	4.1	4.9
Mat Univers/Mat Total	4.9	5.1	5.6	5.6	5.4	5.3	4.6
Mat Univers/Mat Ed Sup		77.6	79.2	71.4	66.0	62.0	56.3

*Para los años siguientes no se disponen de datos actualizados.

Fuente: Compendios Estadísticos 1995-1996 y 1997-1998.

Cuadro No. 11**UNIVERSIDADES CREADAS ENTRE 1990 Y 1998**

Universidad	Año	Departamento	Ciudad
1. U. Privada Marcelino Champagnat	1990	Lima	Lima
2. U. Privada de Iquitos	1990	Loreto	Iquitos
3. U. Nacional de Huancavelica	1990	Huancavelica	Huancavelica
4. U. Privada César Vallejo	1991	La Libertad	Trujillo
5. U. Privada de Ciencias y Tecnología	1994	Ica	Ica
6. U. Privada del Norte	1994	La Libertad	Trujillo
7. U. Peruana de Ciencias Aplicadas	1994	Lima	Lima
8. U. San Ignacio de Loyola	1995	Lima	Lima
9. U. Privada Juan XXIII	1996	La Libertad	Chepén
10. U. Privada Alas Peruanas	1996	Lima	Lima
11. U. Cristiana del Perú María Inmaculada	1996	Lima	Lima
12. U. Privada Norbert Wiener	1996	Lima	Lima
13. U. Privada San Pablo	1996	Arequipa	Arequipa
14. U. Privada Abraham Valdelomar	1996	Ica	Ica
15. U. Privada San Juan Bautista	1996	Lima	Lima
16. U. Peruana de Investigación y Desarrollo Tecnológico	1997	Lima	Lima
17. U. Privada de Jaén	1997	Cajamarca	Jaén
18. U. Científica del Sur	1997	Lima	Lima
19. U. Continental de Ciencia e Ingeniería	1997	Juniín	Huancayo

En 1994 se regularizó el funcionamiento de la Universidad Privada Los Angeles, en Chimbote, Ancash.

Cuadro No. 12**EVOLUCIÓN DE LOS CENTROS DE FORMACIÓN MAGISTERIAL 1980
- 1990**

Año	Facultades de Educación	Institutos Superiores Pedagógicos		TOTAL
		Estatales	Privados	
1980	19	46	2	67
1981	19	56	2	77
1982	20	72	2	94
1985	20	81	19	120
1990	20	88	39	137

Fuente: Dirección de Estadística. MED. Consejo Nacional de la Universidad Peruana.

Cuadro No. 13**INDICES DE GASTO REAL EN EDUCACIÓN
CON RELACIÓN AL PRESUPUESTO TOTAL
GOBIERNO CENTRAL, EL PBI Y AL N° DE ESTUDIANTES
EN ESC. PÚBLICAS 1970 - 1992**

Año	Gasto total	Gasto educ.	Educ/ gas. tot.	Educ/PBI	Gasto/ alumno
1970	100.0	100.0	18.8%	3.2%	100.0
1971	112.6	107.8	18.0%	3.3%	102.8
1972	119.5	117.4	18.5%	3.5%	106.2
1973	138.5	136.5	18.6%	3.7%	115.2
1974	140.7	131.3	18.2%	3.4%	109.5
1975	151.4	140.7	17.5%	3.5%	107.1
1976	151.9	135.8	16.8%	3.4%	98.2
1977	167.1	121.0	13.7%	3.1%	84.5
1978	170.4	105.1	11.6%	2.6%	70.9
1979	168.1	109.4	12.3%	2.5%	73.3
1980	203.7	142.8	13.2%	3.0%	93.8
1981	192.9	152.2	14.9%	3.2%	96.0
1982	187.2	136.4	13.7%	2.9%	81.5
1983	187.1	119.7	12.1%	3.0%	70.1
1984	197.0	124.0	11.9%	2.9%	70.4
1985	195.0	121.9	11.8%	2.8%	67.6
1986	189.7	164.7	16.4%	3.5%	87.7
1987	174.3	116.7	12.6%	2.3%	60.6
1988	123.9	96.3	14.7%	2.4%	48.5
1989	85.7	70.8	12.5%	2.4%	34.6

(continúa)

(continuación)

Año	Gasto Total	Gasto Educ.	Educ/ Gas Tot	Educ/PBI	Gasto/ Alumno
1990	77.8	44.7	14.4%	2.2%	21.1
1991	59.8	46.3	19.4%	2.2%	25.3
1992	75.8	48.0	15.9%	2.4%	28.8
1993	79.7	56.4	17.8%	2.6%	29.7
1994	99.1	69.1	17.5%	2.8%	36.3
1995	98.6	82.8	21.1%	3.1%	46.7
1996	94.0	77.4	20.7%	2.9%	45.8
1997	122.4	85.9	17.6%	3.0%	42.2
1998	110.8	83.5	18.9%	2.9%	48.2

Fuente: Banco Central de Reserva. 1993. La información 1990-1994 fue procesada por GRADE y la de 1995-1997 por PLANMED. La información 1998 corresponde a la cifra autorizada por presupuesto. Los datos de matrícula tienen como fuente la Unidad de Estadística del MED.

El gasto en educación incluye el presupuesto universitario y el de otras instituciones públicas descentralizadas. El número de alumnos incluye todos los del sector público. Todos los índices están normalizados con base en 1970.

Cuadro No. 14

GASTO TOTAL EN EDUCACIÓN, MATRÍCULA Y COSTO POR ALUMNO PERÍODO 1990-1998

(en dólares)

Año	Gasto público en educación	Matrícula pública	Costo/ alumno	Gasto público en primaria	Matrícula pública primaria	Costo/ alumno primaria
1990	730,770	6,365,882	114.79	248,964	3,495,454	71.23
1991	944,436	6,318,585	149.47	296,565	3,469,558	85.48
1992	982,299	6,311,782	155.63	333,953	3,456,391	96.62
1993	1,048,228	6,541,517	160.24	357,749	3,568,050	100.26
1994	1,403,447	6,683,503	209.99	438,141	3,646,818	120.14
1995	1,856,215	6,829,466	271.80	582,897	3,702,418	157.44
1996	1,758,673	6,979,793	251.97	577,315	3,739,198	154.40
1997	1,932,556	7,046,354	274.26	528,032	3,768,797	140.11
1998	1,894,814	7,064,113	268.23	607,210	3,746,204	162.09

Fuente. Miranda Blanco, Arturo. Perú: La educación primaria en números. 1990-1997.

Cuadro No. 15

**GASTO EDUCATIVO PÚBLICO/PBI Y COSTO POR ALUMNO DE
EDUCACIÓN PRIMARIA
1995-1996**

País	Gasto educativo/PBI	Costo por alumno de Educación primaria US\$	Índice de costo Perú 1.0
España	5.8%	2,628	17.0
México	5.6%	1,015	6.5
Chile	5.6%	1,807	11.7
Brasil	5.1%	870	5.6
Uruguay		920	65.9
Argentina	4.2%	1,158	7.5
Paraguay	3.1%	343	2.2
Perú	3.0%	155	1.0

Fuente: CEPAL/Ministerio de Educación de Chile.
Para Perú: INEI Compendio Estadístico Financiero 1997-1998.

18. La reforma del sector salud

Pierina Pollarolo

1. La situación crítica del sector salud en 1990

La organización y el financiamiento del sector salud en el Perú es, desde la década de los setenta, similar al esquema vigente en otros países de la región. Existe un sistema público financiado con fondos del tesoro público y recursos directamente recaudados (MINSA y hospitales de las Fuerzas Armadas y Policiales); un sistema de seguro de salud para los trabajadores dependientes que aportan obligatoriamente un porcentaje de sus remuneraciones (Essalud, antes denominado Instituto Peruano de Seguridad Social -IPSS); y un sistema privado que atiende a la población que puede pagar por los servicios, directamente o a través de seguros privados.

La Constitución de 1979 hacía responsable al Estado de “facilitar a todos el acceso igualitario a sus servicios (de salud), en calidad adecuada y con tendencia a la gratuidad” , y asignaba al IPSS un rol monopólico en la seguridad social de los trabajadores dependientes, al establecer la obligatoriedad de efectuar aportes para conformar el fondo. La Constitución establecía que las prestaciones de salud debían ser directas (es decir, sin subcontratación o delegación) y libres de todo cargo¹.

La gran responsabilidad atribuida por la Constitución al Estado, sin considerar la real capacidad fiscal, determinó que dicha norma no fuera más que una declaración. Según la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV), en 1991, de la población nacional que se sentía enferma y que deseaba recibir atención médica sólo el 50% logró acceso a un servicio de salud. El porcentaje en las zonas rurales es mucho menor: mientras que en las ciudades el 65% de la población accedía a atenciones médicas, en el área rural esta cifra no alcanzaba el 34%.

En 1990, los servicios de salud a cargo del Estado habían llegado a niveles críticos. El gasto público en salud del MINSA cayó de 1.2% del PBI en

1. Constitución de 1979, artículos 16 y 14. Si bien la norma constitucional declaraba expresamente que no era incompatible con el IPSS la existencia de “otras entidades públicas o privadas en el campo de los seguros”, en la práctica no era posible el establecimiento de sistemas privados de pensiones o de prestaciones de salud debido al carácter obligatorio de los aportes en favor del IPSS.

1980 a 0.4% en 1991, uno de los más bajos de América del Sur. Entre 1985 y 1990, el gasto en salud del gobierno se redujo en 15% en términos reales. Esta drástica disminución de recursos determinó que las transferencias del Tesoro al sector salud alcanzaran únicamente para cubrir las planillas y los gastos de mantenimiento mínimos de los establecimientos.

A la escasez de recursos se sumó una severa crisis institucional del sector público. Muchos establecimientos de salud básica (postas) no operaban normalmente debido a la ausencia del personal o el incumplimiento de sus horarios. Por otro lado, el gobierno enfrentaba constantes paralizaciones de los trabajadores del sector salud, desalentados por las bajas remuneraciones. Durante los últimos años de ese gobierno se registró un promedio de 150 días anuales de paralización, incluso de las emergencias.

En la seguridad social, los problemas de falta de autonomía y deficiente administración que siempre habían aquejado al Instituto Peruano de Seguridad Social se habían agudizado para llegar a una situación de casi inoperatividad de los servicios. A pesar del elevado porcentaje de aportación sobre la remuneración de los trabajadores afiliados (9% desde 1985), los servicios de salud eran insuficientes y de mala calidad.

El sector privado de salud, por su parte, también se encontraba en crisis. Las familias, afectadas por la hiperinflación y la pérdida de poder adquisitivo, redujeron drásticamente su gasto en salud. Por otro lado, el problema de la escasez de medicinas, ocasionada por la política comercial y cambiaria, ocupaba las primeras planas de los periódicos.

Todo ello se reflejó en los indicadores más importantes de salud de la población, con lo cual el Perú se encontraba en niveles similares a los de los países más pobres de la región.

Cuadro No. 1

INDICADORES DE SALUD - 1990

	<i>Perú</i>	<i>Promedio América Latina</i>	<i>Argentina</i>	<i>Bolivia</i>
Mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	73	60	26	125
Esperanza de vida al nacer (años)	65	70	72	60
Incidencia de Tuberculosis (por cada cien mil habitantes)	250	92	50	335

Fuente: Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial 1993. Invertir en Salud.

2. Las bases de una reforma de la salud: definición del rol del Estado en la salud

Además de ser fuente de gran sufrimiento humano, las enfermedades ocasionan efectos económicos negativos. Una persona enferma pierde horas de trabajo y, por ello, ingresos. Según un estudio del Banco Mundial realizado en ocho países en desarrollo, la pérdida potencial por enfermedades puede llegar hasta el 6.5% de los salarios anuales. En comparación, la pérdida llega a sólo 2% en los Estados Unidos. Una población con expectativa de vida baja y altas tasas de incidencia de enfermedades constituye una fuerza de trabajo poco productiva.

La relación entre pobreza y salud es importante. Cuando la pobreza disminuye, las familias pueden alimentarse mejor, consumir agua potable y vivir en ambientes más sanos, que son las condiciones básicas para mantener un buen estado de salud. De otro lado, el incremento del nivel educativo hace que las personas puedan desarrollar su vida aplicando conocimientos y prácticas útiles para proteger su salud. Esta vinculación entre pobreza y salud determina que la responsabilidad más importante que corresponde al Estado en materia de salud es propiciar un entorno económico que asegure el incremento de los ingresos de los más pobres, de manera que los individuos mejoren sus condiciones de vida y sus niveles de educación, todo lo cual resulta en un mejor nivel de salud de la población.

Además de ello, el Estado debe intervenir específicamente en el campo de la salud utilizando la inversión de recursos públicos y la regulación. Sin embargo, el punto de partida de estas intervenciones debe ser la consideración de que corresponde a los individuos ocuparse de su salud pues, debidamente informados, están en mejores posibilidades de destinar su gasto a sus necesidades y preferencias en servicios de salud, ya sea directamente o a través de seguros privados. Al Estado corresponde regular las fallas del mercado, ocuparse de las externalidades, fomentar la competencia y financiar la salud de los pobres como un medio para reducir la pobreza.

2.1 Priorización del gasto público

La escasez de recursos públicos determina la necesidad de priorizar el gasto público y, por lo tanto, escoger el financiamiento de las acciones más eficaces (que den mayores resultados) en relación a los costos. No existe país en el mundo que pueda destinar recursos ilimitados para todas

las necesidades de salud de todos los habitantes, y todos los gobiernos deben, en mayor o menor escala, decidir cuáles necesidades atender y cuáles no. Por ejemplo, las inversiones que resultan socialmente más rentables son las referidas al control de enfermedades diarreicas, que tienen un impacto inmediato en la reducción de la mortalidad infantil, o las campañas contra las enfermedades transmisibles, que previenen la ocurrencia de futuros casos; ejemplos de inversiones costosas de poco impacto social son las cirugías cardiovasculares y los trasplantes de órganos.

La asignación de recursos públicos en el ámbito de la salud es más compleja, difícil y poco transparente porque las decisiones de la política de salud pueden determinar la vida o la muerte de muchas personas. Es por ello que, en el nivel de principios, se tiende a evadir la realidad y aspirar a que el Estado financie todo para todos. En los hechos, la falta de definición de criterios claros de gasto público en salud lleva a una mala asignación de gasto y a la inequidad. En muchos países, los hospitales públicos, que son notorios ante la opinión pública y tienen fuerza frente a las autoridades, perciben gran parte de los fondos públicos destinados a la salud, los que son utilizados para brindar atenciones gratuitas o semigratuitas a una población mayoritariamente urbana, que no es precisamente la más pobre. Ello no permite a esos gobiernos utilizar sus recursos en programas de vacunación o de control de enfermedades infecciosas que afectan especialmente a los pobres. Como resultado de esas políticas escondidas los menos pobres se benefician con mejores atenciones que los más pobres.

Una política racional de asignación de gasto público en salud debe atender sólo las siguientes necesidades:

2.1.1 La salud pública

Son acciones de salud pública las que tienen efectos sobre la población en su conjunto. En términos económicos, los beneficios de la salud pública son bienes públicos, es decir, servicios que no pueden ser individualizados. Toda una comunidad se beneficia con una campaña de prevención de enfermedades transmisibles, por ejemplo. Dado que no pueden ser individualizados, estos bienes no pueden ser producidos por el mercado, pues no hay forma de cobrar por ellos. Es por eso que se requiere que el Estado los produzca. Otro tipo de acciones de salud pública son los servicios que, siendo individualizables, generan externalidades positivas para los demás miembros de la sociedad. El ejemplo de las vacunaciones siempre aparece en los textos de economía como el que mejor

ilustra el concepto de externalidad positiva. Las siguientes acciones determinan beneficios que son bienes públicos o generan externalidades:

- Erradicación de vectores causantes de malaria, paludismo, dengue y otras enfermedades transmisibles.
- Control de brotes epidémicos.
- Educación en materia de tabaquismo, alcoholismo y drogas. Esta medida puede contribuir a reducir las enfermedades pulmonares crónicas, el cáncer y las afecciones cardíacas.
- Difusión de información nutricional y sanitaria. Esto contribuye a que las familias mejoren sus hábitos alimenticios y adopten comportamientos adecuados para prevenir enfermedades. En el aspecto nutricional, por ejemplo, es útil la información sobre las ventajas de la lactancia materna y sobre la comparación de los valores nutritivos de los alimentos y su costo.
- Prevención de enfermedades. Es importante enfrentar la epidemia del Sida, el cólera y otras enfermedades transmisibles con intensas campañas de educación. El Sida amenaza especialmente a los países en desarrollo, su tratamiento es muy costoso y su avance facilita la propagación de otras enfermedades, como la tuberculosis.
- Fortificación de alimentos con hierro y yodo para curar deficiencias de micronutrientes.
- Campañas de vacunación contra las enfermedades más importantes que afectan a la niñez.
- Asistencia para la planificación familiar. Esta ayuda permite espaciar embarazos y, por lo tanto, reduce la mortalidad materna por complicaciones del embarazo, parto y puerperio.

Estas acciones tienen un gran impacto social en términos de bienestar y prevención de futuras enfermedades, por lo que son altamente costo-efectivas.

2.1.2 El cuidado de la salud individual de los más pobres

Por su entorno y condiciones nutricionales, la población pobre y extremadamente pobre² está expuesta a una mayor incidencia de enferme-

2. Las ENNIV definen como pobre a la familia cuyo gasto total no alcanza para cubrir el costo de una canasta mínima de consumo conformada por alimentos y otros bienes y servicios. La población extremadamente pobre es aquella cuyo gasto total no

dades pero no dispone de recursos para prevenirlas y curarlas. Por no estar cubiertos con ningún tipo de seguro, para los pobres la enfermedad o el accidente significa necesariamente pérdida de ingresos y, por tanto, mayor pobreza. Por ello, una política de redistribución del ingreso dirigida a romper el círculo vicioso de la pobreza debe enfatizar las atenciones de salud de los pobres. Se ha demostrado que las acciones en el campo de la salud tienen el mayor impacto en el bienestar de los pobres en el corto plazo.

Así, el Estado debe financiar servicios clínicos gratuitos para quienes se encuentren en situación de pobreza. En los países en desarrollo, sin embargo, tampoco es posible atender todas las necesidades de salud de la población pobre. Intentar financiar toda la gama de servicios de atención de salud, incluidas las atenciones de baja efectividad en función del costo, podría restar recursos para atender las necesidades esenciales. Es por ello que se debe definir un conjunto mínimo de atenciones que se aseguren como gratuitas para los más pobres. Existe consenso respecto a que la *salud básica* incluye cinco grupos de atenciones que se refieren a los problemas de salud más comunes de la población pobre: asistencia prenatal y obstétrica; servicios de planificación familiar; tratamiento de enfermedades comunes de la niñez; tratamiento de la tuberculosis; y tratamiento de enfermedades de transmisión sexual. La ampliación de la gratuidad a otros servicios debe ser definida de acuerdo con las condiciones de salud de la población, el costo-efectividad del gasto y las posibilidades fiscales. La consecuencia de esta política será el fortalecimiento de los servicios de salud básica en detrimento de las atenciones más complejas. En la medida en que los recursos fiscales se incrementen y el gasto en salud pueda elevarse, el Estado puede decidir ampliar la subvención, total o parcial, a los pobres que requieran de atenciones que van más allá de la salud básica, como la detección y el tratamiento de ciertos tipos de cáncer de altas probabilidades de curación; las operaciones de apéndice, hernias y otras similares; y algunos tratamientos crónicos.

Cabe destacar que los recursos públicos no deben ser aplicados para cubrir las necesidades de quienes tienen dinero para ello, aunque se trate de atenciones costo-efectivas. La población menos pobre o la que está incluida en el sector laboral formal puede estar cubierta con seguros públicos o privados y, por tanto, cuenta con los medios para ocuparse de su

alcanza para cubrir el costo de una canasta básica conformada sólo por alimentos, es decir, que no cubre los requerimientos nutricionales mínimos.

salud individual. Atender también a quienes tienen recursos genera el efecto de profundizar las desigualdades sociales. Estudios del Banco Mundial realizados en varios países demuestran que los grupos con mayores ingresos relativos se benefician de la atención hospitalaria gratuita o subsidiada, a pesar de que ésta se orienta a los sectores más pobres.

Ello plantea una tremenda dificultad operativa: cómo identificar a los pobres y cómo excluir a los no pobres de los servicios gratuitos. La exclusión de los no pobres no significa que ellos no puedan recibir atenciones en los establecimientos financiados por el Estado. Una política de tarifas y subvenciones totales o parciales permite graduar los beneficios en función de la situación de los individuos y proporciona recursos adicionales, que pueden ser utilizados en mejorar las prestaciones. El Banco Mundial discute algunos mecanismos de distinta utilidad y costo administrativo para identificar a los pobres:

- La evaluación de los individuos que utilizan los servicios, en cuanto a sus ingresos, señales de nivel de ingresos (como características de su vivienda), estado de nutrición y otros criterios. Estas características pueden ser evaluadas una sola vez para una calificación (que puede ser actualizada periódicamente) o cada vez que los individuos soliciten una atención de salud. Es un mecanismo muy ventajoso, pero su administración es costosa y requiere del desarrollo y mantenimiento de un complejo sistema de información actualizado periódicamente.
- La calificación de grupos de beneficiarios por su localización (zonas rurales de la sierra y selva, por ejemplo), por sus actividades (alumnos de colegios estatales) o por su no inclusión en un sistema de seguros. Este criterio es de bajo costo y de fácil administración, pero también requiere de un sistema de información.
- La autoselección o disuasión de los menos pobres por las pocas comodidades, las colas y otras características desalentadoras. Este diseño también puede desalentar a los pobres de recurrir al servicio.

Una combinación de calificación de grupos con evaluación de individuos parece ser el sistema indicado, y el reto de la reforma de salud es desarrollarlo. Mientras más fino sea el sistema de identificación de beneficiarios de los subsidios, más amplia y eficiente puede ser la cobertura de los servicios clínicos.

2.2 Promoción de la competencia para mejorar la eficiencia en

la prestación de servicios de salud

Los establecimientos del Estado que prestan servicios de salud son afectados por los problemas administrativos del sector público en general, originados en sistemas de gestión -de presupuesto, adquisiciones; personal, contabilidad, y control- desfasados que se dirigen al control burocrático de procedimientos. Como resultado de ello, su gestión es ineficiente: los pacientes deben esperar mucho tiempo para ser atendidos; la tasa de ocupación de las camas hospitalarias es sorprendentemente baja; y los locales y equipos no reciben el mantenimiento inadecuado. Muchas de estas ineficiencias no aparecen en cifras, pues no existen sistemas de información que permitan conocer detalles sobre la aplicación de los recursos y sus resultados.

Los intentos por resolver tales ineficiencias con mejoras administrativas al interior de las entidades públicas han sido muchos, pero siempre han fracasado porque con ellas nunca se introducen los incentivos correctos para una buena gestión. Por ello se requieren reformas radicales en la forma de prestación de los servicios. El Estado debe modificar su rol de prestador de servicios por el de financiador. Agentes privados -empresas u ONGs-, en competencia con los establecimientos públicos, pueden administrar las prestaciones financiadas por el Estado, en un esquema de subsidio a la demanda, en el que los recursos públicos se asignarían en función del rendimiento producido. En el escenario óptimo, el Estado podría transferir al sector privado, en propiedad o en concesión, los hospitales para poder escoger con mayor libertad a los proveedores de servicios de salud.

Dado que los establecimientos públicos tendrían que competir con el sector privado, se requiere facilitar su administración otorgándoles independencia y flexibilidad administrativas; para ello se deben sustituir los controles formales del sector público por sistemas de información de costos y fijación de metas cuantitativas de cumplimiento verificable, bajo una eficaz supervisión por parte del Estado. Inclusive, el MINSA podría encarar la función de fiscalización a entidades privadas especializadas. El rol indelegable del Ministerio, y donde debería concentrar sus esfuerzos y su personal más valioso, es establecer un marco regulatorio adecuado para que este sistema funcione. Por otro lado, para que la competencia se cumpla en iguales condiciones, se debería uniformar el tratamiento tributario para los servicios prestados por ambos sectores.

Esta política ofrece dos grandes ventajas. En primer lugar, el beneficiario podría escoger a su proveedor de servicios de salud en función de la calidad

del servicio. En segundo lugar, el sistema permite un mejor control de costos y, por tanto, ahorros ganados por eficiencia que podrían ser aplicados a la ampliación de la cobertura de salud. Sin embargo, esta reforma implica serios riesgos -como el incremento de costos y el deterioro de la calidad de los servicios- si no es adecuadamente diseñada y regulada, por lo que se requiere una gran capacidad normativa y un buen sistema de información.

2.3 Regulación de los mercados privados

En el mercado de seguros la mayor deficiencia es el comportamiento de los aseguradores, que se niegan a asegurar a personas que ya están enfermas o que tienen altas probabilidades de enfermarse o establecer costos mayores para ellos (selección adversa). Esta tendencia puede dejar fuera del sistema de seguros a las personas que más lo necesitan. Otra distorsión es la de los médicos y hospitales, que pueden indicar más servicios de los que el paciente necesita por tener el pago respaldado por la compañía de seguros (riesgo moral). Los mismos pacientes pueden exigir mayores atenciones, dado que ya desembolsaron el costo de la prima. Estos comportamientos pueden ocasionar un incremento innecesario de los costos y, por tanto, niveles más altos para las primas de seguros, lo que desalienta el crecimiento del mercado.

De otro lado, el mercado de servicios de salud está caracterizado por la asimetría de la información: los médicos saben más que el paciente sobre sus condiciones y el tratamiento que más le conviene; el médico decide el tratamiento (análisis, procedimientos médicos, operaciones, medicinas), y el paciente -o su asegurador- debe pagar, sin mayores posibilidades de evaluar la necesidad del gasto y comparar opciones. El médico puede obtener mayores ingresos gracias a la indicación de servicios que él mismo presta u otros médicos o centros de análisis y servicios clínicos con los que tenga algún tipo de conexión. Muchas veces este comportamiento no es malintencionado, sino que se basa en un genuino interés del médico por ofrecer lo mejor por su paciente, sin tener que preocuparse por el costo. La situación de desventaja del paciente frente al médico en cuanto a la conveniencia de los servicios lleva a gastos innecesarios y al encarecimiento general de sistemas de seguros privados. Estudios sobre las cesáreas ilustran este comportamiento. Un parto con cesárea es, para el médico, más sencillo, rápido, programable y mejor remunerado que un parto natural. Los médicos prefieren las cesáreas a pesar de las molestias posteriores y los riesgos operatorios para las pacientes. Según un estudio del Instituto Apoyo (Alcázar y Andrade 1999), en las clínicas privadas en

Lima el ratio cesáreas/partos supera el 70%, mientras que en los hospitales del Estado la tasa es del 20%³.

Otro efecto de la asimetría de la información es la imposibilidad del paciente de evaluar la calidad de los servicios que recibe. Generalmente, los pacientes no conocen las calificaciones académicas y profesionales de su médico, y tampoco tienen información sobre el estado del instrumental y equipo utilizado en sus tratamientos y exámenes. Esto, junto a la carencia de un sistema judicial que compense adecuadamente a los ciudadanos por los daños sufridos durante tratamientos médicos, alienta comportamientos negligentes.

El problema de la asimetría de la información nunca ha sido enfrentado por las políticas tradicionales de salud. Por el contrario, el Estado confiaba el control de la calidad profesional de los médicos a los gremios, los que nunca han cumplido esta función por ser incompatible con sus verdaderos fines. Se requiere que el Estado, en primer lugar, califique, acredite y supervise a todos los prestadores de servicios clínicos, tanto profesionales como centros de servicios, para que los pacientes tengan mayores elementos de juicio a la hora de elegir a su médico y el centro donde recibirá las atenciones. En segundo lugar, el Estado debe proporcionar información acerca del costo, la calidad y los resultados estándares de las atenciones de salud típicas para que el paciente disponga de las herramientas mínimas para entender el tratamiento propuesto por el médico, discutirlo y buscar alternativas.

Lo mismo ocurre con el mercado de medicamentos. Por un lado, los pacientes consumen lo que el médico prescribe, que no necesariamente es la opción más económica. Ello se agrava con políticas comerciales controlistas y restrictivas en cuanto a la importación de medicamentos e insumos farmacéuticos que, pretextando la protección de los pacientes frente a productos de mala calidad, en realidad restringen la competencia y, por tanto, encarecen los productos. Se ha demostrado que el costo de los medicamentos se reduce sustancialmente con una política comercial abierta. Por otro lado, los usuarios no tienen manera de conocer la calidad de las medicinas que adquieren, las que pueden no reunir los estándares de calidad o ser falsificadas o adulteradas. En este aspecto se requiere de una firme fiscalización por parte de la autoridad de salud a través de controles en todos los tipos de establecimientos farmacéuticos.

3. La operación en los hospitales públicos no es gratuita, y, por lo general, las pacientes no tienen recursos para pagar la operación.

3. La reforma de la salud en el Perú

Las primeras acciones del gobierno instalado en 1990 tuvieron como contexto el programa de estabilización y ajuste estructural. La crisis fiscal e institucional no permitió que se realizaran mejoras inmediatas en los servicios de salud, pero se ejecutó el Programa de Emergencia Social, orientado a prestar ayuda alimentaria a la población más vulnerable al ajuste. Así, en 1991 se gastó casi US\$ 150 millones en 8 programas de compensación alimentaria, dirigidos a madres gestantes y lactantes, niños menores de tres años y escolares.

Durante el período 1991-1992, el sector salud debió enfrentar la epidemia del cólera, que se presentó en el momento de mayor debilidad institucional de los establecimientos de salud. La epidemia afectó a 239,000 personas en un año, 35% de las cuales requirió de hospitalización. A pesar de los factores adversos, la proporción defunciones/atenciones fue baja en comparación con la registrada en otros países: murieron 886 afectados, lo que representa un 0.37% y una tasa de mortalidad del 3.95 por 100 000.

El ajuste estructural y la epidemia del cólera, junto al terrorismo, fueron factores determinantes para que la situación del sector salud permaneciera durante los dos primeros años del gobierno en condiciones similares a las de 1990.

3.1 Incremento del gasto público en salud

A partir de 1992, el gasto público en salud se incrementó significativamente, duplicándose en cuatro años, lo que no sólo permitió una recuperación de los niveles anteriores a los de la crisis, sino que significó asignaciones adicionales a las históricas. Actualmente, el Presupuesto Público asigna alrededor del 10% al sector salud.

Cuadro No. 2

GASTO PÚBLICO EN SALUD*

	1985	1990	1993	1995
Millones de dólares	289.2	195.2	317	748
Porcentaje del PBI	0.92%	0.68%	1.94%	2.03%

Gasto per cápita en dólares	14.9	9.1	14.4	33.2
-----------------------------	------	-----	------	------

* No incluye IPSS.

Fuente: 1985 y 1990: Estimados oficiales del Ministerio de Salud y el Inei.

1993 y 1995: Análisis del Financiamiento del Sector Salud -ESAN-AUPHA-SEVERS-FUNSAUD-1996.

Debe indicarse, sin embargo, que a pesar del significativo incremento de gasto público en salud, el Perú aún registra bajos niveles de gasto de acuerdo con los estándares internacionales.

Cuadro No. 3

GASTO PÚBLICO Y PRIVADO EN SALUD EN AMÉRICA LATINA - PROMEDIO 1990-1995 (% del PBI)

	Público	Privado	Total
Argentina	4,3	6,3	10,6
Uruguay	2,0	6,5	8,5
Colombia	3,0	4,4	7,4
Brasil	2,7	4,7	7,4
Venezuela	2,3	4,8	7,1
Chile	2,5	4,0	6,5
Ecuador	2,0	3,2	5,3
México	2,8	2,6	5,3
Bolivia	2,7	2,4	5,0
Perú	2,6	2,3	4,9
Paraguay	1,0	3,3	4,3

Fuente: Banco Mundial.

El gasto público es administrado por diversos sectores. Más de la mitad es ejecutado por el MINSA, el 40% es asignado a los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), y el resto está distribuido en otros Ministerios que proveen servicios o realizan inversiones en el sector salud: el de Defensa, Interior y el de Promoción de la Mujer. Los CTAR se crearon en 1992 como organismos transitorios para administrar la estructura burocrática de los disueltos gobiernos regionales que habían sido creados durante el improvisado proceso de descentralización ejecutado

por el gobierno anterior⁴. Los CTAR fueron adscritos al Ministerio de la Presidencia como medida provisional en tanto se definiera la estrategia de descentralización. Así, los establecimientos de salud y el aparato administrativo del interior del país se encuentran presupuestalmente bajo el Ministerio de la Presidencia; es por esta razón que el gasto en salud del interior del país, excepto el ejecutado por los programas, aparece en el presupuesto de ese ministerio⁵.

El incremento en el gasto público no fue acompañado de cambios en el sistema presupuestario del sector público. Los recursos del presupuesto público continúan distribuyéndose geográfica e institucionalmente de acuerdo con el monto asignado en períodos anteriores, lo que no corresponde necesariamente a las necesidades prioritarias que el Estado debe atender. Las asignaciones a los CTAR responden a esos criterios, por lo que los presupuestos resultan regresivos: las asignaciones presupuestarias a través de los presupuestos regionales son, en términos de gasto per cápita, más altas en los departamentos menos pobres (Banco Mundial 1999).

Para modificar esa distribución presupuestaria, el MINSA desarrolló diversos programas dirigidos a atender aspectos específicos de la salud de determinados grupos poblacionales objetivo. El MINSA ejecuta determinadas acciones de salud en el nivel nacional y transfiere directamente recursos a las localidades que más lo requieren a través de programas y proyectos, sin la intermediación de los CTAR. Estos programas están mejor focalizados en las zonas más pobres pues las asignaciones se basan en un mapa de pobreza que clasifica a las provincias en cuatro grandes grupos, conforme a un índice de bienestar que incluye ingreso, desnutrición y necesidades de infraestructura⁶. Ello constituye un gran avance, pero el

4. El proceso asignaba a los ministerios un rol estrictamente normativo para que los gobiernos regionales -manejados por asambleas integradas por "representantes de la sociedad organizada" no elegidos directamente- asumieran todas las funciones ejecutivas. Por ello, toda la organización del MINSA en el interior del país fue transferida y se desvinculó de la sede central del ministerio.

5. En 1998, la Ley Marco de Descentralización, Ley 26922, dispuso la incorporación de los órganos desconcentrados sectoriales a los respectivos ministerios, por lo que toda la organización de salud del interior del país debía regresar al MINSA. Sin embargo, antes de que se iniciara el proceso de transferencia, el Decreto de Urgencia 030-98 ordenó el mantenimiento de las direcciones en el ámbito de los CTAR.

6. Se ha calificado a las 188 provincias del país en estratos. Los estratos I y II agrupan a las 136 provincias de alta ruralidad y alta dispersión poblacional, donde vive el 25% de la población más pobre del país.

mapa no considera aún las diferencias de niveles de pobreza que existen al interior de una provincia, que pueden ser significativas.

Actualmente, se asignan más de US\$175 millones anuales a través de numerosos programas que se manejan desde el MINSA. Los más importantes son el Proyecto Salud y Nutrición Básica (financiado por el Banco Mundial), el Proyecto 2000 (financiado por USAID), y el Programa de Fortalecimiento de los Servicios Básicos de Salud (financiado por el BID). El programa de mayor alcance es el Programa de Salud Básica Para Todos. Inicialmente denominado Programa de Focalización del Gasto Social Básico, este programa buscaba recuperar y fortalecer los centros primarios de atención (puestos de salud) de las localidades más pobres. Es financiado con recursos del Tesoro, los que ascendieron en 1998 a aproximadamente US\$100 millones, que se destinan principalmente a pagar las remuneraciones de nuevos trabajadores de salud o los suplementos remunerativos para los profesionales nombrados y las medicinas, equipos, insumos y gastos de operación de los programas nacionales de salud (vacunaciones, malaria, tuberculosis, planificación familiar, atención materna e infantil y otros).⁷

Según un análisis del Banco Mundial (1999), gracias a estos programas, las transferencias a las localidades más pobres -y, por lo tanto, a la población más pobre- son mayores, tanto como fracciones del gasto regional como por asignación per cápita. En las provincias más pobres los programas representan casi la mitad del gasto público en salud, mientras que en las menos pobres la proporción de los programas es menor. A pesar de ello, el gasto per cápita es más o menos uniforme en todos los grupos, excepto si se incluye en el cálculo las transferencias a los hospitales nacionales, en cuyo caso la asignación para el departamento de Lima es sustancialmente mayor.

Cuadro No. 4

GASTO PÚBLICO EN SALUD POR GRUPOS DE PROVINCIAS*

	Gasto per cápita soles de 1998
Grupo I (el más pobre)	70

7. Existen 15 programas nacionales de salud. Algunos de ellos se concentran en dirigir las acciones y transferir fondos a establecimientos de salud, mientras que otros ejecutan directamente las prestaciones.

Grupo II	50
Grupo III	65
Grupo IV (Lima-Callao)	62
Grupo IV (Lima-Callao, incluida la asignación a hospitales nacionales)	160

*No incluye el gasto ejecutado por las Fuerzas Armadas y Policiales y el PROMUDEH.
Fuente: Banco Mundial.

Además, debe considerarse que si el gasto per cápita se calcula excluyendo la población afiliada a la seguridad social (26% del total de la población, que debería ser atendida exclusivamente por Essalud⁸ y que se concentra mayoritariamente en las provincias de los grupos IV y III), entonces se tendría un gasto per cápita mucho mayor en los departamentos más ricos.

La distribución proporcional de gasto público en salud es regresiva por cuanto las provincias más pobres tienen mayor necesidad de servicios de salud, al registrar tasas de mortalidad más altas y una mayor incidencia de enfermedades endémicas⁹, y al estar habitadas por personas que mayoritariamente no pueden hacerse cargo de su salud. En los últimos años, el MINSA ha estado trabajando en una nueva metodología de asignación del gasto capitada que combina técnicas cartográficas y criterios demográficos de pobreza, riesgo biológico y grupos poblacionales objetivo. La aplicación de este sistema -prevista para el presente año- fue retrasada debido a la suspensión del proceso de transferencia de las direcciones regionales y subregionales de salud al Ministerio.

3.2 Ampliación y mejoramiento de infraestructura

Entre 1992 y 1995 el número de establecimientos de salud del MINSA se incrementó en más de 50%. Hasta 1995, se había logrado recupe-

8. Sin embargo, el MINSA estima que el 13% de la población atendida en sus establecimientos cuenta con seguridad social, sin que se apliquen mecanismos de compensación por estos servicios. Ello ocurre debido a que el acceso a los establecimientos del MINSA es más sencillo y rápido que en Essalud.

9. Según la Encuesta Nacional de Hogares de 1995, el 29.2% de la población entrevistada manifestó haber presentado síntomas de enfermedad o haber tenido un accidente en los 15 días previos a la encuesta. De dicho porcentaje, la población urbana con síntomas de enfermedad o que sufrió accidentes fue de 28.1%, mientras que la población rural fue 31.7%. La región que registró una mayor incidencia de enfermedades y accidentes fue la sierra sur que, coincidentemente, es una de las zonas más pobres del país.

rar la operatividad del 76% de los establecimientos de salud en los departamentos calificados como muy pobres, y del 50% en los departamentos pobres. FONCODES rehabilitó o construyó 1,213 nuevos centros de salud básica a un costo de US\$30 millones. En 1992, el MINSA tenía a su cargo 3,827 establecimientos de salud, cifra que se incrementó a 5,933 en 1996.

Cuadro No. 5

**NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS DEL
MINISTERIO DE SALUD**

Tipo de establecimiento	1992	1995	1996
Hospitales	165	150	136
Centros de Salud	660	931	1,028
Puestos de Salud	2,991	4,598	4,762
Otros	1	-	7
Total	3,817	5,679	5,933

Fuente: Ministerio de Salud. "II Censo de Infraestructura Sanitaria y Recursos del Sector Salud, 1996".

Gracias al incremento de la inversión en salud pública se logró ampliar los servicios de salud, especialmente a través de los centros de salud básica. Además, la relación entre el incremento del gasto y la expansión de servicios efectivos en zonas pobres es superior a la de otros países, lo que revela adecuados niveles de focalización y eficiencia. Por ejemplo, la cobertura de los programas de inmunización creció de 65%-75% en 1990 a casi 90% en 1996, y las consultas ambulatorias crecieron en 50% entre 1994 y 1997.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de los programas de focalización por priorizar las zonas rurales para los servicios de salud básica, los establecimientos que prestan atenciones de segundo y tercer nivel se concentran en las zonas menos pobres. El 35% del total de hospitales del MINSA se encuentran en Lima y Callao y, a pesar de consumir el 24% del gasto total de salud en el país, no necesariamente prestan atenciones de salud básica a los pobres en forma gratuita. Por otro lado, mientras que en Lima hay una cama hospitalaria por cada 666 habitantes, hay lugares del interior que cuentan con una cama por 1,680 habitantes.

Igualmente, la población rural continúa enfrentando dificultades en el acceso a servicios de salud, lo que se ilustra en el siguiente cuadro.

Por ejemplo, en Lima Metropolitana sólo el 11% de la población que asistió a una consulta médica demoró más de una hora para llegar al lugar de la consulta, mientras que en la selva rural este porcentaje llega a 27%.

Cuadro No. 6

**TIEMPO DE MOVILIDAD
HASTA EL LUGAR DE CONSULTA, SEGÚN REGIÓN
% DE LA POBLACIÓN QUE ASISTIÓ A CONSULTAS MÉDICAS
EN CADA REGIÓN**

	<i>Total nacional</i>	<i>Lima Metropolitana</i>	<i>Costa urbana</i>	<i>Costa rural</i>	<i>Sierra urbana</i>	<i>Sierra rural</i>	<i>Selva urbana</i>	<i>Selva rural</i>
Menos de 30 minutos	67.5	62.6	83.2	44.0	77.1	47.8	82.0	37.2
Entre 30 y 59 minutos	21.5	26.4	13.4	32.8	21.0	22.2	13.8	36.2
Una a dos horas	9.3	11.0	1.7	18.7	1.1	25.1	2.1	23.6
Más de cuatro horas	1.7	0.0	1.7	4.5	0.0	4.9	2.1	3.0

Fuente: ENNIV 1994.

De otro lado, los indicadores sobre el uso de la infraestructura del MINSA revelan ineficiencias en la utilización y mantenimiento de la infraestructura:

- El porcentaje de ocupación de camas en los hospitales públicos fue sólo del 55% en 1995 (en Essalud, el hospital de mayor actividad tiene una ocupación de 90%).
- El período de hospitalización es mayor en los hospitales públicos: 22% mayor estancia frente a los establecimientos de Essalud y 57% mayor a los del sector privado.
- Los hospitales adquieren, con una parte de sus ingresos propios, equipo sofisticado para ofrecer atenciones complejas que compiten con las provistas por el sector privado.
- No obstante, la conservación general de instalaciones e infraestructura en hospitales es deficiente: según una encuesta del MINSA realizada en una muestra de 48 hospitales en el nivel nacional, el estado de las instalaciones sanitarias e infraestructura física del 69% de los establecimientos era calificado como "malo".

3.3 Incremento de personal profesional

Con los recursos provenientes del programa de focalización del gasto social, el MINSA contrató personal para atender los puestos de salud de las localidades más pobres. Entre 1992 y 1996, se había contratado más de 8,000 médicos para la atención en zonas rurales, lo que representa un incremento del 50%. Este personal profesional es contratado por períodos de tres meses que se van renovando, por lo que no se encuentra dentro de las regulaciones y beneficios de la ley del trabajo médico, pero el sistema remunerativo contempla mayores remuneraciones (entre 15% y 35% mayores que la remuneración del médico de la planilla pública regular) y suplementos por ruralidad que pueden llegar a duplicar la remuneración.

Cuadro No. 7

ESTADO DE CONSERVACIÓN DE LOS HOSPITALES

	Bueno	Regular	Malo
Instalaciones eléctricas	2%	27%	71%
Instalaciones sanitarias	0	31%	69%
Infraestructura física	0	31%	69%

Fuente: MINSA.

Gracias a ello, en 1996, el Perú contaba con 10.3 médicos y 6.7 enfermeras por cada diez mil habitantes (en 1992 dichos ratios eran de 3.7 y 4.9 respectivamente). Este incremento permitió ampliar los horarios de atención, especialmente en las zonas periféricas y en las provincias de mayor pobreza relativa.

Aunque aún se registra una distribución no uniforme (en 1996, mientras que en Lima el número de médicos por cada diez mil habitantes fue de 19.1, en Huancavelica y en Apurímac este indicador sólo fue de 2.8 y 2.9, respectivamente), las contrataciones de personal profesional adicional fueron un buen remedio a la crítica situación de los establecimientos rurales. El problema de fondo, sin embargo, no fue resuelto. Se tiene un exceso de personal de escasas calificaciones y mal distribuido,

tanto geográfica como funcionalmente. En 1996 existían más de 64 mil trabajadores del sector salud en todo el Perú, de los cuales se estima que más del 55% se dedicaba a funciones administrativas.

Cuadro No. 8**SERVIDORES ACTIVOS DEL SECTOR SALUD - 1996**

(miles)*

	MINSA*	Regiones	Total
Administrativos	13,5	24,8	38,3
Funcionales	14,2	11,6	25,8
Total	27,7	36,4	64,1

*Incluye trabajadores de sede central de ministerio, organismos públicos adscritos al sector, hospitales e institutos especializados.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

El sobredimensionamiento del aparato administrativo puede apreciarse también en los hospitales de Lima y Callao, donde sólo el 15% del personal era profesional de la salud, frente al 29% con que cuentan los hospitales del sector privado.

Cuadro No. 9**DISTRIBUCIÓN DEL PERSONAL EN HOSPITALES DE LIMA Y CALLAO**

	Hospitales MINSA		Sector privado	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Profesionales de la salud	2,594	15.75	3,760	29.74
Otros profesionales	3,045	18.49	2,710	21.43
Directivos y funcionarios	61	--	218	--
Internos	701	--	90	--
Médicos Serums	5	--	--	--
Técnicos asistenciales	4,957	30.10	2,948	23.32
Personal administrativo y servicios generales	5,104	30.99	2,915	23.05
Total	16,467	100	12,641	100

Fuente: MINSA- Oficina de Estadística e Informática. Datos preliminares del II Censo de Infraestructura y Recursos del Sector Salud, 1996.

3.4 Descentralización de los establecimientos de salud básica - Los CLAS

A partir de 1994, el MINSA fomentó, con recursos del Programa de Salud Básica para Todos, la creación de organizaciones comunales (Comités Locales de Administración de Salud – CLAS) en las zonas más pobres, con el fin de involucrar a los usuarios en la gestión de los establecimientos de salud de atención básica. Los CLAS se conforman como asociaciones privadas sin fines de lucro, con representantes de los pobladores. A través de un convenio denominado “contrato de administración compartida”, el MINSA entrega a la asociación uno o varios establecimientos de salud y se compromete a pagar la planilla del personal nombrado y asignado al establecimiento, a proveer medicinas básicas, y a financiar gastos por bienes y servicios. La asociación asume la función de dirigir la marcha administrativa y financiera del o los establecimientos, bajo la supervisión y evaluación del MINSA, y el compromiso de alcanzar metas preestablecidas. Los CLAS contratan médicos, profesionales no médicos y técnicos bajo el régimen laboral del sector privado y pagan suplementos remunerativos al personal del MINSA asignado a los centros bajo su administración. Los CLAS están autorizados a obtener recursos propios a través de la aplicación de tarifas según sus propios tarifarios; por ello, también deben establecer una política de exoneraciones para los más pobres.

En 1997 existían 548 CLAS que administraban 611 establecimientos (casi el 10% de los establecimientos de primer nivel de atención). Los establecimientos administrados por CLAS atienden aproximadamente al 75% de los habitantes de su jurisdicción, que en conjunto ascendían en 1997 a 3,200,000 personas. Aunque los CLAS no están libres de problemas ligados a la falta de capacidad gerencial, han introducido mejoras considerables en los servicios de salud básica: los usuarios disponen de horarios de atención más amplios, esperan menos tiempo y reciben atenciones personalizadas, de mejor calidad. El sistema permite el pago de remuneraciones mayores para el personal, que por ello se encuentra en mejor disposición para trabajar y permanecer en zonas rurales. La necesidad de que se suscriba un contrato entre el MINSA y el CLAS que contenga las metas que debe cumplir el establecimiento obliga a llevar a cabo un planeamiento sobre las necesidades de salud y las actividades del centro, así como a mantener un sistema mínimo de información. Por otro lado, la participación directa de la comunidad hace más transparente la gestión y, por tanto, reduce las oportunidades para la corrupción.

Sin embargo, el proceso de crecimiento y consolidación del sistema enfrenta difíciles obstáculos. Por un lado, el sistema genera altos costos administrativos para el MINSA, especialmente en lo que se refiere a la capacitación y entrenamiento de los miembros de los CLAS y a la supervisión y evaluación del cumplimiento de las metas. Por otro lado, la autonomía de cada centro no permite generar economías de escala en la prestación de servicios, por lo que la productividad de los establecimientos en su conjunto es baja. Por ejemplo, existen establecimientos pequeños que cuentan con ambulancia, cuyo uso no comparten con establecimientos cercanos que carecen de una o que tienen necesidades mayores. El MINSA está estudiando la introducción de ajustes dirigidos a elevar la productividad sin reducir la autonomía y flexibilidad. Una medida es integrar los establecimientos entre sí y con los centros de atención superior, tanto para el uso de infraestructura como para las referencias y contrarreferencias de pacientes de niveles superiores de atención, y de este modo elevar la productividad.

3.5 Autonomía de los hospitales

Los hospitales regionales, nacionales y los institutos de especialización siempre han tenido un peso importante en el presupuesto; incluso, en algunos momentos, percibían más de las dos terceras partes de los recursos presupuestarios. Dado que esta primera etapa de reforma del sector salud se concentró en la expansión de los servicios de salud básica y la focalización de recursos en los más pobres, los hospitales e institutos nacionales de salud fueron casi ignorados. En ese contexto, los directivos de los establecimientos se vieron obligados a obtener recursos propios a través de la aplicación de tarifas a los pacientes, lo que fue acompañado de un proceso de descentralización y desregulación por la vía de los hechos sin un sistema mínimo de supervisión por parte del MINSA.

La autonomía administrativa de los centros hospitalarios y la política de recuperación de costos es consistente con las tendencias más modernas sobre reforma de salud. Las tarifas son una herramienta para focalizar el gasto en los pobres, pues permite al establecimiento obtener recursos de quienes tienen capacidad de pago. Los ingresos propios han adquirido importancia creciente para los hospitales. Según estimados del Ministerio de Economía y Finanzas, los establecimientos de salud en el nivel nacional captaron durante 1998 alrededor de 430 millones de soles por concepto

de tarifas. Algunos hospitales dependen de las tarifas más que otros. Los menos dependientes perciben el equivalente al 15% de su presupuesto, cifra que en algunos casos llega hasta 47% (Francke 1998). Esta proporción entre tarifas y transferencias del Tesoro es alta comparada con los estándares internacionales, cuyo promedio es de 7% del gasto total. Los recursos presupuestales percibidos por los hospitales cubren las planillas del personal nombrado por el MINSA.

La percepción de ingresos propios en proporciones significativas permitió a los hospitales mejorar sustancialmente sus servicios a pesar de que las transferencias del Tesoro fueron prácticamente congeladas a partir de 1994¹⁰. Por ejemplo, no se registraron paralizaciones laborales importantes debido a los incrementos de remuneraciones a través del pago de suplementos y no hubo desabastecimiento de medicinas.

No obstante, la autonomía sin supervisión y la percepción de recursos propios sin ningún lineamiento de política ha llevado a un manejo cuasi empresarial de los establecimientos, que tiene como resultado barreras económicas para el acceso de los pobres y el beneficio a pacientes no pobres. En los hospitales públicos, los pobres pagan más de lo que deberían pagar y los menos pobres son subsidiados. Ello contradice todos los esfuerzos del MINSA para focalizar el gasto público en salud.

Todos los establecimientos aplican tarifas, incluso los que se ubican en zonas donde hay una alta concentración de pobres. En ciertos casos, como Chanchamayo y Huánuco, por ejemplo, los ingresos propios representan más del 30% del presupuesto del hospital, cifra que supera la proporción de establecimientos de Lima, como el Instituto de Salud del Niño, donde el índice es del 25%. Cada hospital establece su política de tarifas, las que varían mucho entre sí. El estudio de Francke refiere los costos de una bota de yeso para fracturas, que varían entre S/.4 y S/.150, y los costos de una operación sencilla como la apendicitis, que, sin considerar días de internamiento, varía entre S/.250 y S/.420. En este último ejemplo, el costo más alto era el registrado en el Hospital de Andahuaylas, una de las siete provincias más pobres del Perú.

Esta gran variabilidad se explica por la falta de una política uniforme sobre tarifas impartida por el MINSA. Ante ello, cada hospital establece la

10. Actualmente, los hospitales perciben alrededor del 50% de los recursos presupuestarios asignados a salud.

suya sin que, en la mayoría de casos, se realice un estudio de costos¹¹. Por lo general, las tarifas no consideran el costo de la depreciación de la infraestructura y el sueldo del personal, que al hospital “no le cuestan” porque son transferencias del Tesoro.

Así como no existe una política uniforme de tarifas, tampoco existe una sobre exoneraciones. Cada hospital exonera con gran discrecionalidad sobre la base de entrevistas personales en las que se recibe información respecto a ocupación e ingresos, que muy pocas veces es corroborada con una visita domiciliaria. Las exoneraciones totales son muy pocas. Por ejemplo, en consultas e internamientos se exonera en promedio sólo al 15% de los pacientes. Hay establecimientos que tienen como política no exonerar del pago por medicinas e insumos que después deban reponer¹².

Por otro lado, dado que las tarifas no reflejan el costo real de las prestaciones, el uso de los servicios de salud por parte de pacientes no pobres implica un subsidio, aunque no gocen de exoneración alguna. Según un estudio del MINSA practicado en una muestra de 10 hospitales, más del 48% del total de subsidios otorgados a la población a través de consultas y hospitalización fue recibida por los cuartiles de ingreso II y III, mientras que el grupo más pobre percibió sólo el 20% de los subsidios.

Los recursos propios obtenidos por los hospitales son utilizados principalmente (entre 50 y 70%, dependiendo del establecimiento) para pagar suplementos remunerativos para el personal. El resto se invierte de acuerdo con la discrecionalidad del hospital, generalmente en la adquisición de equipo moderno para la ejecución de exámenes más complejos (como, por ejemplo, resonancias magnéticas) para captar pacientes de estratos más altos con capacidad de pago. De esta manera, los hospitales hacen una silenciosa competencia desleal a los proveedores privados de servicios de salud, que se agrava por el hecho de que aquellos no pagan impuestos.

3.6 La reforma administrativa de la seguridad social

Si bien no existe información oficial disponible, se estima que el número de aportantes a la seguridad social asciende a 2.6 millones de per-

11. En la encuesta que sirvió de base para el trabajo de Francke, sólo el 18% de los establecimientos contaba con un estudio de costos.

12. Las medicinas para el tratamiento de la TBC sí son gratuitas porque son financiadas por el programa nacional de TBC.

sonas, mientras que el número total de asegurados sería de alrededor de 6.2 millones (titulares y sus dependientes). La remuneración promedio de los asegurados ascendía, en 1996, a S/.652.

En el período 1992-1995, el Instituto Peruano de Seguridad Social, hoy Essalud, también fue objeto de reformas, pero al margen del MINSA. El tema de la seguridad social, a pesar de estar tan vinculado a la política de salud, fue tratado por el gobierno como un tema separado. Durante ese período se tomaron acciones que mejoraron la gestión. Así, por ejemplo, se redujo drásticamente el personal. A mediados de 1990, el IPSS contaba con 45 mil empleados. En 1995, el número de empleados era de 22,000 y en 1996, menos de 21,000. Para la ejecución de muchas funciones, el IPSS recurre ahora a los *services*, o subcontratación de empresas que proveen personal sin vínculo laboral. Así, se subcontrató buena parte de los servicios generales como lavandería, cocina, maestranza y mantenimiento, lo que ocasionó una considerable reducción de costos en estos servicios. Estas y otras medidas (creación de directorios en los hospitales, incipiente descentralización en la toma de decisiones de compra, capacitación de personal) han tenido un impacto significativo en la atención a los aportantes. Así, entre 1991 y 1996, el número de entrega de medicamentos se incrementó en 24%; el número de partos atendidos, en 5.3%; el número de análisis de laboratorio realizados, en 59.1%; el de exámenes radiológicos, en 58.9%; y el de intervenciones quirúrgicas pasó de 78,000 a 178,000.

Esta reforma administrativa, sin embargo, no resolvió los problemas estructurales del sistema:

- Persisten serias deficiencias en relación a la cantidad y calidad de las prestaciones, especialmente en la fase de pre-hospitalización, y a los procesos administrativos (colas y trámites) vinculados a las prestaciones. Por ello, existe un segmento importante de contribuyentes que no utiliza sus servicios. Un sector de este segmento (aproximadamente 8%) cuenta con seguro privado, generalmente otorgado por el empleador como parte del paquete de beneficios laborales, por lo que consideran las aportaciones como un sobre costo laboral. Por otro lado, los aportantes que logran atravesar las barreras burocráticas obtienen atención integral a ningún costo: consultas, análisis, hospitalizaciones, medicinas y, según la discrecionalidad de las autoridades de la institución, tratamientos en hospitales especializados del exterior (con pasajes y viáticos incluidos).

- Alrededor del 10% del total de asegurados pertenecen a la tercera edad. En la atención de dicho segmento de los asegurados se desembolsa el 50% del gasto corriente. Ello se agrava si se considera que los jubilados sólo cotizan el 4% de sus pensiones, que son inferiores al nivel de remuneraciones promedio.
- Debido a la informalización de la economía, se estima que el número de asegurados activos se redujo en 1 millón de personas entre 1990 y 1995. A pesar de que quienes no son trabajadores dependientes tienen la opción de contratar el seguro facultativo, esta figura no ha sido muy utilizada debido a una deficiente regulación que en la práctica constituye una barrera al ingreso de nuevos afiliados. Esta barrera tácita tenía el objeto de limitar el número de afiliados facultativos debido a que éstos serían considerados como clientes “poco rentables” que, con un bajo nivel de cotizaciones, accedía a cobertura total.
- Existen algunas ciudades de provincias en las que se registra una elevada capacidad ociosa porque la construcción de dichos establecimientos respondió a razones no vinculadas con una política de salud.
- Una estructura de producción de servicios que no incentiva una mayor eficiencia por parte del personal médico.

3.7 Liberalización del mercado de medicinas

Una de las primeras acciones dentro del programa de ajuste económico fue la apertura de los mercados y la liberalización de precios en general. Esta medida incluyó también al mercado de productos farmacéuticos. Hasta 1991, la importación de productos farmacéuticos y su comercialización eran obstaculizadas por el registro sanitario, cuyo trámite podía tardar dos años o más. Todos los productos debían ser previamente ensayados en los laboratorios del Ministerio de Salud, y el proceso estaba sujeto a la discrecionalidad de los funcionarios, quienes solicitaban requisitos que no respondían a la necesidad de proteger la salud sino a la de dilatar el trámite. Este sistema favorecía la corrupción y el *lobby* de las empresas instaladas en el país que tenían experiencia en trámites y contactos con los funcionarios. Un importador carente de tales ventajas estaba fuera del sistema, aunque ofreciera productos de mejor calidad y mejor precio. Como resultado de tales restricciones, existía una competencia limitada,

los precios de los medicamentos eran elevados y prácticamente no se comercializaban productos genéricos.

El Decreto Ley 25596 simplificó el registro sanitario; lo convirtió en un trámite documentario automático e incorporó el principio de presunción de veracidad, estableciendo el silencio administrativo positivo con verificación posterior a cargo del Ministerio de Salud. A pesar de las dificultades iniciales en su aplicación, esta norma logró introducir la competencia en el mercado de medicamentos. La oferta de medicamentos se elevó, tanto en volumen como en presentaciones; los precios bajaron y se empezó a difundir el uso de medicamentos genéricos. En 1996, la práctica de sustitución genérica en el sector privado llegó al 35%, según el informe de la Organización Panamericana de la Salud. De esta manera, los médicos tienen más opciones terapéuticas y los medicamentos están más al alcance de los pacientes.

La liberalización del mercado, sin embargo, no ha sido acompañada por la institucionalización de un aparato administrativo eficiente que vigile la calidad y autenticidad de los medicamentos comercializados en el país. Por la falta de un control firme, los establecimientos farmacéuticos no cumplen con los estándares internacionales de manufactura, almacenamiento y dispensación, y existe un gran volumen de medicamentos falsificados y adulterados que ingresa a los canales formales de distribución.

4. La reforma diseñada por el MINSA para el período 1995-2000

A partir de 1995, el Ministerio de Salud trabajó en el diseño de un programa integral de reforma del sector salud que sería ejecutado hasta el año 2000, para lo cual intentó adaptar las recomendaciones de los organismos internacionales en cuanto a la priorización de necesidades y focalización de gasto. Para ello, el MINSA contó con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial.

La nueva Constitución aprobada en 1993 facilitaba la reforma, al incorporar dos cambios fundamentales en materia de política de salud. En primer lugar, se eliminó el monopolio del IPSS en la seguridad social. Así, el artículo 11 señala que “El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas”. En segundo lugar, la Constitución reconoce la corresponsabilidad del Estado e individuos en el cuidado de la salud. El artículo 7 establece que

“Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad así como el deber de contribuir a su promoción y defensa”. Además, debe señalarse que la Constitución no contiene ninguna referencia a la gratuidad de los servicios de salud pública, como es el caso de la educación: según el artículo 17, la educación inicial, primaria y secundaria brindada en establecimientos públicos debe ser gratuita. Estas disposiciones conforman un marco que no impone restricción constitucional alguna a una reforma orientada a la focalización del gasto y a la introducción de la competencia.

Posteriormente, la Ley General de Salud desarrolló y detalló estas normas constitucionales sobre salud, y abrió la posibilidad de emprender la mayor parte de reformas sin necesidad de la expedición de normas con rango de ley.

Cuadro No. 9

PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE SALUD

La salud pública es responsabilidad primaria del Estado. La responsabilidad en materia de salud individual es compartida por el individuo, la sociedad y el Estado.

El Estado promueve el aseguramiento universal y progresivo de la población para la protección de las contingencias que pueden afectar su salud y garantiza la libre elección de sistemas previsionales, sin perjuicio de un sistema obligatoriamente impuesto por el Estado para que nadie quede desprotegido.

El financiamiento del Estado se orienta preferentemente a las acciones de salud pública y a subsidiar total o parcialmente la atención médica a las poblaciones de menores recursos que no gocen de la cobertura de otro régimen de prestaciones de salud, público o privado. Los servicios de atención médica son financiados por el Estado con arreglo a principios de equidad.

El Estado es responsable de promover las condiciones que garanticen una adecuada cobertura de prestaciones de salud a la población, en términos socialmente aceptables de seguridad, oportunidad y calidad.

De acuerdo con los planes del MINSA¹³, la reforma, que comprende al sector público, a la seguridad social y al sector privado, se orienta por los siguientes principios, concordantes con la Constitución e incorporados en la Ley General de Salud:

- *Corresponsabilidad en el cuidado y financiamiento de la salud individual.* Se reconoce la obligación de toda persona de hacerse responsable por el cuidado y financiamiento de su salud.
- *Focalización de recursos en los sectores más pobres y en sus necesidades más relevantes.* El Estado debe financiar la salud de los estratos de la población que no están en condiciones de asumir esa responsabilidad, a quienes les debe un subsidio total o parcial. Se considera también el criterio de costo-efectividad de los servicios de salud para priorizar la atención de los problemas de salud que tengan un mayor beneficio en la población con un menor nivel de inversión.
- *En caso necesario, otorgar subsidio a la demanda y no a la oferta del servicio.* Se pretende que quien demande los servicios de salud tenga la capacidad de elegir dónde se va atender, y que su elección determine cómo se asignarán los subsidios entre las entidades prestadoras de servicios.

Estos principios fueron desarrollados básicamente a través de dos componentes: la reforma del sistema público de atención de la salud y la reforma del sistema de seguridad social a través del desarrollo de sistemas privados de previsión para la salud, complementarios al IPSS.

4.1 Reforma del sistema público de atención de la salud

Esta reforma, orientada a preparar el sistema público de atención para brindar servicios de calidad en condiciones de eficiencia, se basa en dos aspectos: el establecimiento de un nuevo sistema de financiamiento de los servicios de salud y la modernización administrativa del sector.

4.1.1 Nuevo sistema de financiamiento de los servicios de salud

13. Esta sección se basa en el contenido de documentos de trabajo circulados por el MINSA y en las propuestas de financiamiento presentadas por el MINSA a organismos internacionales.

De acuerdo con los planes, el objetivo es sustituir el financiamiento de los establecimientos del MINSA por un sistema de subsidio ligado a la demanda, con el doble fin de destinar los recursos públicos exclusivamente a los más pobres e introducir elementos que alienten la eficiencia y productividad en los establecimientos. En un esquema de este tipo, se sustituye el sistema presupuestario tradicional en el que el Estado financia los costos operativos de los establecimientos por un financiamiento per cápita de acuerdo con costos referenciales de un paquete básico de atenciones. La reforma orientada al subsidio a la demanda debe comprender necesariamente tres aspectos: la recuperación de costos; los mecanismos de focalización de subsidios; y el sinceramiento de los criterios de costo-efectividad.

La política de recuperación de costos implica que los establecimientos fijen tarifas reales por sus servicios (independientemente de si las paga el usuario, la seguridad social o el Estado), basadas en estimaciones que incorporen todos los costos, incluido el laboral y la depreciación de infraestructura. Desde que el MINSA inició la preparación de los planes de reforma no ha logrado concluir los estudios económicos para establecer un sistema de costos en todos los establecimientos de salud, de manera que se ha mantenido a lo largo de los años la situación en la que cada establecimiento tiene su propio tarifario, con las consecuencias negativas que ello implica (referidas en el punto 3.5). Además de los problemas de inequidad que ocasiona la libertad y desorden tarifarios en los establecimientos públicos, la falta de un tarifario uniforme impide avanzar hacia el objetivo central de la reforma.

La aplicación de tarifas de costo pleno requiere de un sistema efectivo de focalización de subsidios, por el cual el sistema identifique los casos que deben ser subsidiados. El sistema que prepara el MINSA intenta combinar metodologías para hacerlo. Así, se considera que debe subsidiarse a toda la población, como grupo, que habite las áreas geográficas que, de acuerdo con información censal y estadística, concentre un alto porcentaje de pobres, que son las zonas rurales. En el ámbito urbano, se contempla un sistema de reembolso de la seguridad social por atenciones a los afiliados y un sistema de información para identificar a las personas que requieren de subsidio. El avance de esta política en la práctica ha sido casi nulo. Los establecimientos de salud de las zonas rurales no prestan todos los servicios de salud en forma gratuita, sino sólo los vinculados a programas nacionales, como el de control de la TBC, que entregan recursos a los centros con destino específico. Los establecimientos de primer nivel de

atención, ya sea administrados por CLAS o por las direcciones de salud, cobran tarifas de acuerdo con sus propios criterios. En segundo lugar, no se ha puesto en operación ningún sistema que relacione el MINSA con la seguridad en cuanto a información sobre afiliados y reembolsos. En tercer lugar, tampoco se ha logrado diseñar una metodología uniforme o sistema que sirva para identificar a quienes deban ser subsidiados.

Como paliativo a la falta de equidad que resulta del poco avance en esta reforma, el MINSA está aplicando otros medios de focalizar subsidios, como el seguro escolar puesto en operación en 1998, dirigido a prestar servicios de salud y medicamentos gratuitos a los aproximadamente 6 millones de alumnos de las escuelas estatales. El seguro escolar ha dado resultados positivos (el número de atenciones a menores de 17 años se ha incrementado)¹⁴ y se ha anunciado la creación de un seguro materno infantil. Sin embargo, tales medidas no garantizan la eliminación de barreras económicas para la población pobre de zonas urbanas que no califican para uno de ellos, y tampoco impiden que se beneficien con el subsidio familias que sí pueden pagar por los servicios. Así, los seguros pueden servir para aliviar los problemas generados por la falta de una política razonable de tarifas y subsidios, pero no es la vía más adecuada para el establecimiento de un sistema de subsidio a la demanda.

El último aspecto, el sinceramiento de los criterios de costo-efectividad, es más difícil aún. Actualmente, las decisiones sobre las dolencias que se atienden gratuitamente al paciente pobre son tomadas sin procedimientos y criterios preestablecidos. En el mejor de los casos, un comité médico del hospital evalúa las perspectivas clínicas del caso y hace una recomendación. Para el sistema, esto tiene la ventaja de disfrazar la situación y evadir el costo político de una definición. Una reforma orientada al subsidio a la demanda, sea cual fuera el mecanismo de financiamiento, ya sea por asignación de recursos per cápita o por reembolsos por atenciones, exige que los criterios de subsidio sean preestablecidos con claridad. Según el MINSA, la reforma va en esa dirección, a través del establecimiento de un paquete que incluya sólo las enfermedades de mayor prevalencia entre la población pobre. No obstante, en el caso del seguro escolar no se ha hecho público un listado de las atenciones que estarían cubiertas y, más bien, las campañas publicitarias sugieren implícitamente

14. Se reportan muchos problemas operativos. El MINSA debe reembolsar a los establecimientos por las atenciones prestadas, pero lo hace en bienes e insumos, no en efectivo, y luego de largos trámites burocráticos.

una cobertura ilimitada, con lo que se generan elevadas expectativas en la población, que no podrán ser satisfechas por falta de recursos fiscales.

4.1.2 Modernización de la gestión

El MINSA intenta dotar al sector salud de una organización más eficiente mediante la creación de redes que agrupen los establecimientos de distinto nivel de atención, la creación de organismos encargados de la administración de las redes, y el establecimiento de un régimen contractual entre el MINSA y los administradores de las redes que defina las obligaciones de cada parte.

Las redes tendrían el objetivo de elevar la productividad, creando economías de escala al integrar varios establecimientos de distinta capacidad operativa y costos (puestos, centros y hospitales locales) existentes en un ámbito geográfico. Cada una de las aproximadamente 100 redes que planea el MINSA estaría administrada por una asociación civil sin fines de lucro, en un régimen similar al establecido para los CLAS. Los órganos directivos de las redes tendrían una mayor discrecionalidad para administrar los recursos y, como contrapartida, suscribirían convenios (Acuerdos de Gestión) con el MINSA que establecerían los compromisos en cuanto a metas anuales de producción, población que será atendida, calidad y alcances de los servicios, los recursos que serán asignados, limitaciones sobre captación de recursos propios, penalidades por incumplimiento, y otros aspectos.

Desde 1997 esta reforma se encuentra en etapa de experimentación a través de un programa piloto que el MINSA denomina "Programa de Administración de los Acuerdos de Gestión", que consiste en aplicaciones iniciales de la reforma en los cinco hospitales públicos más importantes de la capital y en cinco redes de establecimientos en distintos puntos del país. El MINSA ha suscrito acuerdos de gestión con esas redes en relación a aspectos básicos de la administración, que están sirviendo como pilotos para introducir ajustes al esquema. Éste puede variar sustancialmente de acuerdo con el resultado de un anunciado proceso de descentralización de la salud y la educación, que podría implicar que las redes pasen a ser supervisadas por entidades organizadas bajo el ámbito municipal.

La réplica del modelo CLAS para la administración de las redes es cuestionable. La administración de los centros de primer nivel de atención bajo los CLAS, a través de un directorio con participación de representantes de la comunidad, ha resultado exitoso porque permite una mayor

transparencia frente a los usuarios y, sobre todo, evadir los procedimientos burocráticos diseñados para el sector público en cuanto a adquisiciones, control y régimen laboral. En el caso de las redes, sin embargo, no es claro cómo se conformarán esos directorios y cuán representativos de la comunidad resulten ser sus miembros. Podría ocurrir que sean representantes del MINSA, y que la asociación de Derecho privado sea una ficción para evadir la normatividad del sector público. Si es así, sería más conveniente establecer sistemas de administración más eficientes sin variar la naturaleza jurídica de las entidades. Por otro lado, existe el riesgo de que los directivos de esas redes se constituyan en una fuerza opositora a todo intento de transferencia de la infraestructura de salud al verdadero sector privado, por cuanto ello implicaría la pérdida de privilegios.

No obstante, la mayor deficiencia del esquema de modernización planteado por el MINSA tiene que ver con el problema del personal. No se ha planteado un proceso de racionalización dirigido a reducir significativamente el personal, especialmente el no profesional dedicado a funciones administrativas, y tampoco se ha intentado formalizar la situación laboral de los médicos y otros profesionales contratados temporalmente por los programas, lo que implica la necesaria modificación de la legislación laboral específica para los médicos. Por temor a las cúpulas sindicales, el MINSA continúa manteniendo un gran número de trabajadores improductivos con estabilidad absoluta, y está creando en forma paralela un numeroso grupo de médicos y profesionales de la salud al que se le renueva los contratos cada tres meses.

4.2 La reforma de la seguridad social

La reforma del régimen contributivo pretende crear competencia en los servicios de salud, al otorgar a los usuarios la posibilidad de elegir el prestador de una parte de las intervenciones de salud, denominada “capa simple”, entre sistemas alternativos. La creación y regulación de las Entidades Prestadoras de Salud (EPS) es la pieza central en esta reforma. Essalud permanecerá como entidad prestadora de los servicios de la capa compleja (intervenciones de mayor complejidad, pero de menor frecuencia) y también como prestadora de servicios de la capa simple para los usuarios que voluntariamente lo escojan. El proceso de reforma debería también tener el efecto de descongestionar las prestaciones de salud en la capa simple de Essalud y generar mayor eficiencia en la prestación de servicios. Essalud y las EPS conformarían el Sistema de Seguro Social en

Salud (SSS). El objetivo de largo plazo de la reforma es lograr que la población en capacidad de hacerlo esté cubierta por el SSS, y que la población en situación de extrema pobreza quede a cargo de los servicios de salud del Estado.

Los afiliados al sistema, denominado por la ley Seguro Social en Salud (SSS), deben continuar aportando el 9% de su remuneración o ingreso¹⁵. La ley permite que los empleadores puedan ofrecer a sus trabajadores cobertura de salud a través de planes o programas contratados con una EPS, que los trabajadores deben elegir en asamblea por mayoría de votos. La cobertura de la EPS debe incluir todas las atenciones médicas y servicios contemplados en la “capa simple”, y debe contener iguales beneficios para todos los trabajadores de la empresa, independientemente de su nivel remunerativo. Los empleadores que proporcionen cobertura de salud a sus trabajadores a través una EPS reciben un crédito equivalente al 25% de los aportes al SSS.

En líneas generales, el sistema mantiene criterios redistributivos. Al imponerse que sólo un porcentaje del aporte sea utilizado para pagar a las EPS, está implícito que el resto del aporte no sólo servirá para financiar la capa compleja de atención, sino que se dirigirá a subsidiar a los usuarios de Essalud que queden fuera del sistema privado. Por otro lado, al imponerse el traslado en bloque de los empleados de una empresa, se pretende crear cierto grado de redistribución al interior de las empresas que opten por las EPS.

El sistema se está implementando desde 1998, con la creación de la Superintendencia de EPS (SEPS) y la autorización de tres EPS, las que en conjunto contarían con alrededor de 20 mil afiliados. El porcentaje del crédito es un elemento crítico para el desarrollo y consolidación del sistema. En la medida que éste se incrementa, mayores serán las posibilidades de que aumente el número de aportantes que se trasladen al sistema privado, alentados por los empleadores, que tendrán el beneficio del ahorro.

5. La agenda pendiente

15. Las aportaciones varían en el caso de los afiliados regulares pensionistas (4% de la pensión mensual) y de los afiliados potestativos (depende del plan elegido por cada afiliado).

La reforma ejecutada durante la década de los noventa se basó en una mayor asignación de recursos fiscales para la salud a través de programas de focalización de gasto. Gracias a ello, la población goza de una mayor cobertura de servicios de salud básica, y ello se expresa ya en mejoras importantes en los indicadores de salud.

El incremento del gasto fiscal en salud ha sido importante pero no suficiente. El Perú aún se encuentra en la lista de países que gastan poco en salud en comparación con sus ingresos per cápita y PBI, por lo que el gasto público en salud debería seguir aumentando. Sin embargo, los recursos fiscales, especialmente en épocas de recesión, no son ilimitados y el Estado tiene muchas otras necesidades que atender. Sólo será posible incrementar el gasto público en salud en la medida en que el Estado se reforme, retirándose de actividades que el sector privado puede atender y recortando sustancialmente el gasto corriente, de manera que se libere recursos públicos para ser aplicados a los sectores sociales.

Además de incrementar el gasto público en salud es necesario elevar su calidad y efectividad porque persisten serios problemas:

- La distribución de gasto público en salud no progresiva en beneficio de los más pobres porque parte importante es recibido por quienes tienen los recursos para ocuparse de su salud o por quienes están afiliados a la seguridad social.
- Hay ineficiencia en la administración de recursos: se registra bajos niveles de productividad en establecimientos y bajas tasas de ocupación de camas; no se coordina adecuadamente el uso de infraestructura; y, sobre todo, existe un evidente exceso de personal no productivo que consume una cantidad importante de recursos.
- Los más pobres enfrentan barreras económicas para acceder a servicios de salud individual debido al desordenado y discrecional sistema de cobro de tarifas y exoneraciones en los establecimientos de salud.

Para resolver estos problemas no sólo se requiere de modificaciones administrativas, sino de cambios radicales en el sistema presupuestario y en la organización y financiamiento de los servicios de salud. Los planes de reforma trabajados por el MINSA a partir de 1995 están correctamente orientados en cuanto a principios, y son positivos los avances constitucionales y legales en relación a la definición del rol del Estado en cuanto a la salud. Sin embargo, el diseño más detallado y la ejecución de los aspectos más importantes avanza temerosamente y sin pasar de la etapa de los

pilotos, y se corre el riesgo de que en el proceso se pierda orientación. Ello se debe a que no se encara con suficiente firmeza y convicción el aspecto central, que es la necesidad de introducir la competencia en el sector salud para mejorar los servicios y facilitar el acceso de la población a servicios de salud.

Haciendo un repaso por cada uno de los objetivos de la reforma, la agenda pendiente es la siguiente:

5.1 Garantizar la prestación de servicios básicos de salud gratuitos a la población más pobre

Se requiere aplicar decididamente una política de subsidio a la demanda, que implica lo siguiente:

- Establecer tarifas razonablemente homogéneas en los establecimientos de salud, tomando en consideración todos los costos.
- Aplicar un sistema de selección de usuarios subsidiados según la combinación más eficiente de criterios de identificación. En las zonas rurales más pobres, ello implica la gratuidad para todos los usuarios. En las zonas urbanas, debe establecerse un sistema que permita a los establecimientos identificar a las familias beneficiarias de subsidio total o parcial, y mecanismos de reembolso de Essalud a los establecimientos del MINSA por las atenciones a los afiliados a la seguridad social.
- Definir el paquete de atenciones básicas que el Estado pueda subsidiar. Este paquete debe ser realista de acuerdo con la disponibilidad de recursos fiscales, y deberá ser de conocimiento público para que los beneficiarios exijan su aplicación.

5.2 Mejorar la eficiencia de los establecimientos de salud

- Perfeccionar el marco regulatorio de los CLAS y mejorar los mecanismos de supervisión del MINSA sobre la gestión de estas entidades. Los aspectos positivos del sistema de los CLAS deben ser aprovechados y difundidos a todos los establecimientos de primer nivel de atención. El MINSA debe crear incentivos para que los establecimientos administrados por los CLAS hagan un uso eficiente de su infraestructura.

- Fortalecer la capacidad regulatoria y supervisora del MINSA sobre los establecimientos de salud. Las redes, hospitales e institutos especializados deben contar con un marco claro de obligaciones y objetivos en el que se identifique claramente el cargo responsable de la gestión. La autonomía y flexibilidad son necesarias, pero como contrapartida deben establecerse las metas de producción de servicios de acuerdo con los recursos que se asignen. Por ello, no es recomendable intentar replicar el modelo de los CLAS para la administración de establecimientos de atención más compleja.
- Reducir significativamente el personal del sector salud, especialmente el no profesional dedicado a funciones administrativas. El ahorro que puede obtenerse de la reducción del personal innecesario puede ser aplicado a mejorar las remuneraciones del personal de acuerdo con su productividad.
- En el mediano plazo, transferir la gestión de los establecimientos de segundo y tercer nivel al sector privado a través de contratos de concesión. En la medida en que se ponga en funcionamiento un sistema de subsidios a la demanda, el Estado podrá desprenderse de la parte operativa de la prestación de los servicios para concentrarse en las funciones de regulación y fiscalización.

5.3 Regular y fomentar los mercados privados de seguros, bienes y servicios de salud

- Elevar progresivamente el porcentaje del crédito frente a los aportes a Essalud que se reconoce a los empleadores por la contratación de cobertura de salud de EPS para sus trabajadores. Ésta es la única vía para hacer más atractivo el sistema y fomentar su crecimiento. El gradualismo permitirá a Essalud ajustarse a la reducción de sus ingresos.
- Establecer sistemas de información y supervisión que ayuden al usuario de servicios privados a escoger adecuadamente el establecimiento y los profesionales que lo atenderán. Para ello, es necesario certificar periódicamente tanto los establecimientos de salud privados y como los médicos. Ello, además, introducirá incentivos para que los profesionales de la salud eleven su calidad profesional, se mantengan actualizados y se desempeñen diligentemente.
- Fortalecer la institución dedicada a la supervisión del mercado de medicamentos, la que deberá garantizar que éstos se fabriquen y

comercialicen en las condiciones sanitarias y de calidad debidas. Un instrumento de fiscalización que debe emplearse es la tercerización o encargo de estas funciones a entidades privadas especializadas.

19. Reforma de la administración de justicia

Mauricio García

1. Marco conceptual de la reforma

La búsqueda de una verdadera seguridad jurídica¹ que permita un ambiente de estabilidad social e institucional en democracia, que sirva de soporte para el despegue económico del país a través de la reducción de los costos de transacción, requiere de una visión de “sistema” de la administración de justicia, que trascienda el discurso institucional y se materialice en una coordinación de esfuerzos hacia este objetivo común.

La seguridad jurídica requiere la existencia de al menos dos condiciones. Por un lado, requiere un cierto saber o certeza de que hay normas que establecen determinadas pautas de conducta de manera impersonal y objetiva, y que dichas normas son generalmente respetadas. Por otro lado, requiere una cierta expectativa o confianza de que tales normas tendrán una continua y prolongada vigencia. Se trata de una expectativa o confianza que se basa en la posibilidad de anticipar lo que probablemente ocurrirá en virtud del estado actual de las cosas. Esto supone que el valor de esa probabilidad es tan alto que las personas lo asumen como la certeza de que algo ocurrirá y por tanto adecuan a ella su conducta (Millas 1961 citado por Pacheco 1976: 495).

Las condiciones necesarias para el desarrollo del país implican la vigencia de un estado de derecho, donde existen una serie de reglas de conducta predeterminadas obligatorias para los individuos y para el ejercicio del poder. Estas reglas se materializan en normas jurídicas que imponen derechos y obligaciones a las personas, que en la práctica son “mandatos o imperativos impuestos a las personas a quienes afectan y con los que éstas tienen que contar, independiente del acatamiento interior que puedan prestarles, ya para proceder de acuerdo con lo que en el mandato se exige, ya para atenerse a las sanciones que su incumplimiento llevará consigo” (Diez Picaso 1993: 57).

1. La seguridad jurídica y el orden son instrumentos que permiten al Estado alcanzar un determinado valor, que en el caso del estado de derecho es la justicia.

Sin embargo, esas normas jurídicas no son lo que “es” la realidad, sino lo que la sociedad considera que “debería ser” la actuación de los agentes. Por lo tanto, el que una norma disponga que no es permitido v.g., abusar de una posición monopólica en el mercado, no significa que en la realidad las empresas no abusen de su posición monopólica. Lo que significa es que en caso de que una empresa lo haga, debe haber certeza de que serán aplicadas determinadas sanciones por haber incumplido con la orden que ha dado la ley. No obstante, las normas jurídicas no sólo establecen prohibiciones u órdenes, sino también “autorizan a hacer determinadas cosas, conceden facultades o poderes a quienes se encuentran en determinadas circunstancias para que los utilicen, dentro de ciertos límites, a su albedrío: ponen a disposición de los particulares medios legales para que se realicen fines particulares por ellos deseados” (Diez Picaso 1993: 35). Por lo tanto, es necesaria la presencia de otros factores adicionales a la norma en sí, que deben coexistir para que sea posible garantizar su respeto y efectivo cumplimiento.

Estos factores pueden ser entendidos mejor si se analiza el proceso de la generación de una norma hasta su ejecución, en el que intervienen una serie de instituciones que son las que componen el sistema de administración de justicia. Dicho proceso puede ser dividido en cinco niveles, cada uno de los cuales presenta retos para cualquier intento de reforma de la administración de justicia².

El primer nivel, denominado de Gestación o de Prenorma, es el de los acuerdos éticos, es decir, de las propuestas, *lobby* y luchas políticas que se cristalizan en acuerdos de derecho más o menos justos a través de su aceptación general.

En el segundo nivel de Consagración Formal, encontramos las normas formalmente constituidas, donde se asignan derechos, deberes y facultades a las personas a través de normas jurídicas creadas mediante procedimientos previamente establecidos. Es decir, se trata de mecanismos mediante los cuales se convierten en normas jurídicas formalmente consagradas los acuerdos éticos alcanzados en el nivel anterior, los cuales deben ser la expresión de la voluntad popular. Específicamente se refiere a la formalización de las leyes, decretos legislativos, etc. Sin embargo, estas normas pueden ser vagas o ambiguas y por tanto introducir una serie de distorsiones importantes en el sistema.

2. Esta sección se inspira en las clases dictadas por José Zalaquett, Universidad de Chile.

El tercer nivel, denominado de Consagración Operativa, se refiere a la creación de las instituciones necesarias para el cumplimiento operativo de las normas jurídicas. Es decir, se refiere a los mecanismos e instituciones necesarios para controlar, adjudicar derechos, deberes y facultades, tutelarlos, etc. No obstante, la sola existencia de las instituciones no es garantía suficiente para el cumplimiento de las normas, por lo que surge el cuarto nivel.



El nivel de Efectividad se refiere al funcionamiento en sí del sistema. Puede que existan normas logradas mediante acuerdos democráticos, con instituciones creadas especialmente para su aplicación (p.ej. Tribunales), pero las normas no serán efectivas si en dichas instituciones existe corrupción, falta de idoneidad o competencia profesional de sus operadores, falta de recursos físicos o económicos, sometimiento a la autoridad política de turno o falta de independencia en tales instituciones³, etc.

3. El problema de la falta de independencia o autonomía tiene alcances muy distintos según la institución y tipo de independencia de que se trate. Debe distinguirse entre varios tipos de independencia. En primer lugar, está la independencia de la insti-

Finalmente, se encuentra el quinto nivel denominado de Acceso. Se trata de una situación en la que, aun cuando los niveles anteriores fueran adecuadamente satisfechos, existen problemas de acceso a la administración de justicia que pueden ser originados por la falta de mecanismos que permitan a toda la población acceder a la institucionalidad existente, v.g. la falta de un sistema apropiado de defensa para pobres, altas tasas para servicios judiciales, altos costos indirectos (largas distancias para llegar a los tribunales, etc.), falta de información de la población con respecto a sus derechos (desconocimiento de las normas y de cómo puede intervenir en su formación) y los procedimientos necesarios para la tutela de sus derechos. De nada sirven los derechos si la población no tiene acceso a los remedios jurisdiccionales apropiados para hacerlos prevalecer.

Por lo tanto, cualquier intento de reforma debe abarcar los cinco niveles antes mencionados para lograr efectos concretos. Esto implica que la reforma no sólo debe abarcar la efectividad de los órganos jurisdiccionales, sino a todas las instituciones que intervienen en cada uno de los niveles. Además, debe contar con la participación de la población no solamente para lograr la legitimidad social del proceso, sino para fomentar el control social en el sector que tradicionalmente se ha concebido como ajeno a él.

Por otro lado, cuando el sistema de administración de justicia no opera de manera eficiente en cada uno de sus niveles, aumentan los cos-

tución frente a factores políticos internos o externos o frente a los grupos de presión. Este tipo de independencia es indispensable en órganos como el Poder Judicial, Ministerio Público, Instituto de Medicina Legal, Tribunal Constitucional, organismos reguladores y todos aquellos que ejerzan funciones de decisión de conflictos. Sin embargo, no es exigible en otros como el Ministerio de Justicia. En segundo lugar, encontramos la independencia en el nivel personal de los operadores del sistema, tanto frente a agentes externos como internos a la propia organización. La independencia frente a agentes externos busca que las decisiones de los operadores no se vea afectada por la condición de la persona como miembro de un grupo social, es decir, por sus preferencias políticas, por sus relaciones afectivas, etc. Este tipo de independencia sí es exigible a todos los agentes del sistema. Por su parte, la independencia frente a agentes internos se refiere a la capacidad de tomar decisiones sin la influencia directa de sus superiores o equivalentes. En este caso es distinta la función jurisdiccional que realizan el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional, a la que realiza el Ministerio Público. En el primer caso, los jueces sólo están sometidos a la ley, mientras que en el segundo caso, además de la ley, están sometidos a las instrucciones de sus superiores.

tos de transacción⁴ pues, como se verá más adelante, la ejecución forzosa de las obligaciones, sean éstas adquiridas legalmente o por la vía contractual, es en algunos casos muy costosa y en otros no es siquiera viable.

Una administración de justicia ineficiente introduce, como se ha visto, una serie de distorsiones en la economía, donde las más relevantes son las siguientes⁵:

- Escaso progreso tecnológico: es producido por el deficiente sistema de protección de derechos de propiedad intelectual, lo que inhibe la inversión en investigación y desarrollo.
- Pocos incentivos para tomar decisiones de inversión: producto de que la decisión de invertir en proyectos riesgosos depende del retorno de la inversión y, como el Sistema de Administración de Justicia no es eficiente para la tutela de los derechos, se incrementa el riesgo sin que aumente el retorno de la inversión.
- Ineficiente asignación de recursos: las empresas prefieren proveedores “conocidos” aunque más caros que otros nuevos para evitar, en caso de incumplimiento de contrato, tener que acudir a la vía judicial. Esto genera precios más altos de los productos y afecta la competitividad del país.
- Limitaciones al desarrollo del mercado de capitales: los potenciales inversionistas se inhiben de comprar o crear instrumentos financieros nuevos producto de la incapacidad del sistema de garantizar sus derechos. Esto limita el tamaño y el tipo de instrumentos disponibles en el mercado de capitales, lo que a su vez produce una menor disposición de capital para el financiamiento de las empresas (La Porta, et al 1997).

4. Los costos de transacción son aquellos en que incurren las partes para realizar intercambios económicos. Estos costos se clasifican en cuatro tipos, de los cuales dos ocurren al momento de realizarse la transacción económica y los otros dos ocurren después de realizada la transacción. Para efectos del análisis nos interesan los que se incurren después de la transacción, es decir, los costos asociados a la verificación del cumplimiento de lo pactado y especialmente los costos asociados a la ejecución forzosa de los contratos. Este tipo de costos son tan importantes, que algunos afirman que su minimización es la preocupación fundamental a la hora de diseñar las organizaciones (Tirole 1990: 56).

5. Basado en un estudio del Instituto Apoyo (1998: 9-11). Si bien el estudio se refiere a ineficiencias que introduce el Poder Judicial, es claro que deben entenderse como causadas por la totalidad del sistema de la administración de justicia y no sólo por uno de sus agentes.

- Ineficiencias en la especialización y división del trabajo: producto de los altos costos de transacción y la incapacidad del sistema de garantizar el cumplimiento de las obligaciones, las empresas pueden preferir no realizar contratos de largo plazo, y como consecuencia tender a integrarse verticalmente. Esto significa una alta concentración de capital y puede introducir mayores costos en la producción.
- Efecto negativo en la distribución del ingreso: los altos costos del sistema impiden a los pequeños empresarios acceder a éste para garantizar el cumplimiento de los contratos y en general el respeto de sus derechos económicos.

En los últimos años el gobierno ha emprendido una tarea consistente en la actualización de leyes y regulaciones de las transacciones económicas. Sin embargo, la aplicación e interpretación de dichas normas no se ha realizado de modo apropiado, producto de las decisiones impredecibles y sin criterios debidamente sustentados de las resoluciones expedidas por el Poder Judicial, así como los bajos niveles de acceso con que cuenta la población y principalmente la marcada politización y corrupción imperante en dicho Poder.

2. Intentos de reforma del sector durante los noventa

El sistema judicial en el Perú se ha caracterizado por mostrar una inadecuada imagen en comparación con los estándares básicos y los principios de independencia, acceso, eficiencia y competencia e integridad profesionales. Esto se ve reflejado, según la apreciación que hizo The Bank Judicial Sector, en la ausencia de un sistema transparente y basado en nombramientos que se respalden en méritos, en un débil sistema disciplinario, bajo presupuesto y salario, corte y administración deficientes, débil manejo del sistema judicial, falta de independencia financiera, pobre infraestructura física y logística, insuficiente y desigual distribución de las cortes, inadecuada preparación legal y entrenamiento judicial, bajos estándares éticos, etc.⁶

6. Memorandum y Recomendación del Banco Mundial a los directivos ejecutivos acerca del préstamo propuesto por el monto de US\$22.5 millones a la República del Perú para un proyecto de reforma judicial (27 de octubre de 1997, p. 2).

En los primeros años del gobierno del presidente Alberto Fujimori, con el objetivo de corregir la situación antes descrita, se impulsaron una serie de reformas en materia de administración de justicia, las cuales se llevaron a cabo fundamentalmente en cambios en el nivel legislativo y constitucional. Entre las iniciativas realizadas se encuentran las siguientes.

Con el propósito de permitir el mejor acceso de la población a la justicia, el gobierno promulgó en 1992 el Código Procesal Civil, cuerpo legal que introdujo una serie de innovaciones significativas con el propósito de simplificar y mejorar el desarrollo de los procesos civiles. Asimismo, se promulgó también en 1992 una nueva Ley de Arbitraje que introducía una serie de mejoras que facilitaban y fomentaban el arbitraje nacional e internacional, como un mecanismo alternativo al Poder Judicial para la solución de los conflictos.

En el mismo año fue modificada la Ley Orgánica del Poder Judicial, mediante la cual se le dotaba de una estructura más moderna. La modificación planteó una separación entre las funciones administrativas y jurisdiccionales. Para ello se creó el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, con la responsabilidad de toda la administración de las cortes.

En lo que concierne a los cambios producidos en el manejo administrativo del Poder Judicial, el Consejo Ejecutivo logró mejoras durante los años 1993-1994, pero por diversas razones no logró consolidarse como una institución con fuerza política, hecho que trajo consigo que las reformas alcanzadas no pudieran profundizarse lo suficiente como para conseguir consolidar los logros obtenidos.

Con la promulgación de la Ley 26546 en noviembre de 1995, se creó la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial y el cargo de Secretario Ejecutivo. Una de las características de la Comisión Ejecutiva fue la paulatina reducción de cinco a tres miembros integrantes de la Corte Suprema en el seno de la mencionada Comisión. El Secretario Ejecutivo se constituyó en una poderosa autoridad administrativa que tenía entre sus atribuciones la titularidad del pliego presupuestal. Estos cambios tuvieron por objeto hacer eficiente el manejo administrativo y acelerar la modernización del Poder Judicial. Sin embargo, la Comisión tomó algunas decisiones que generaron polémica en el ambiente político nacional, especialmente en relación al cambio de jueces en los casos que eran políticamente sensibles.

La Comisión Ejecutiva del Poder Judicial orientó su función a mejorar los aspectos administrativos de la institución. Entre las medidas puestas en práctica están las efectuadas en las áreas de manejo de recursos huma-

nos (entre las cuales destacan el nombramiento de administradores generales previo examen de competitividad, racionalización de la administración y del personal de la corte), en la administración financiera, en la modernización de la administración de la corte y especialmente en la mejora de la pobre infraestructura del Poder Judicial.

En agosto de 1996, la Comisión Ejecutiva elaboró un documento que plasmaba un plan estratégico y proponía un programa de reforma para el período 1996-1998. El documento establecía tres objetivos del programa de reforma: i) implementar una eficiente organización administrativa (fortaleciendo la administración general y la función disciplinaria); ii) establecer una moderna organización de la corte; y iii) optimizar el perfil de los jueces (mediante el desarrollo de un sistema de carrera judicial, con la mejora de un sistema de incentivos, el entrenamiento judicial con elevado énfasis en la calidad y la eficiencia).

Por otro lado, en 1996, se promulgó la Ley N° 26623 que contempló la creación de un Consejo de Coordinación Judicial, encargado de elaborar un plan estratégico y una coordinación política del sector justicia y, al mismo tiempo, la reorganización y la modernización del Ministerio Público, extendiendo así la reforma al sistema de justicia criminal.

De conformidad con su artículo primero, el Consejo estaría conformado por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien lo preside; el Presidente del Tribunal Constitucional, el Ministro de Justicia, el Presidente del Consejo Nacional de la Magistratura, el Fiscal de la Nación, el Presidente del Consejo Directivo de la Academia de la Magistratura, el Decano del Colegio de Abogados de Lima, el Presidente de la Junta de Decanos de los Colegios de Notarios del Perú, un representante de las Facultades de Derecho de las Universidades Nacionales, y un representante de las Facultades de Derecho de las Universidades Particulares.

La Constitución Política de 1993 también introdujo una serie de reformas importantes referidas especialmente a la consagración operativa del sistema y a fortalecer su nivel de efectividad. Es decir, a la creación y/o modificación de instituciones necesarias para una adecuada administración de justicia. Específicamente son cuatro, a saber:

- La creación del Tribunal Constitucional, que sustituiría al antiguo Tribunal de Garantías Constitucionales. Se le adjudicó la competencia sobre asuntos en materia constitucional. La designación del Tribunal Constitucional tuvo lugar en junio de 1996, y la oficina recién estuvo operativa en octubre de 1996.

- La Defensoría del Pueblo es otra institución creada en la Constitución Política de 1993 y que absorbe funciones que anteriormente correspondían al Ministerio Público. Inició sus actividades en setiembre de 1996.
- El Consejo Nacional de la Magistratura. El principal objetivo para crear esta institución era despolitizar el Poder Judicial y promover el nombramiento de magistrados basándose en criterios que tienen como sustento el mérito de cada uno de los postulantes, con el fin de evitar nombramientos políticos y eliminar la participación del Poder Legislativo y Ejecutivo en el nombramiento de éstos. En la Constitución de 1979, la función del Consejo Nacional de la Magistratura se restringía exclusivamente a proponer a los magistrados que serían nombrados por el Poder Ejecutivo, mientras que, con la Constitución de 1993, el Consejo Nacional de la Magistratura tiene por función no solamente la selección de los magistrados sino también el nombramiento de los mismos (jueces y fiscales), salvo el caso de los Jueces de Paz cuyo nombramiento proviene de elección popular. El Consejo Nacional de la Magistratura inició sus operaciones en marzo de 1995.
- La Academia de la Magistratura, otra de las innovaciones de la Constitución actual, estuvo operativa a inicios de 1996 con la organización del primer evento de entrenamiento para la elección de jueces superiores.

3. Evaluación de las instituciones del sistema

En el Sistema de Administración de Justicia peruano, las principales instituciones que intervienen son el Congreso de la República, el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Instituto de Medicina Legal, la Policía Nacional del Perú, el Instituto Nacional Penitenciario, el Tribunal Constitucional, el Consejo de Coordinación Judicial, el Consejo Nacional de la Magistratura, la Academia de la Magistratura, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Justicia, el Sistema Universitario y los organismos reguladores, las cuales serán analizadas a continuación.

3.1 Congreso de la República

La participación del Congreso en el Sistema de Administración de Justicia es innegable. En un ambiente democrático, es el lugar donde se gestan las luchas políticas y se generan consensos que finalmente se consagran en normas jurídicas e, igualmente, también es el principal encargado de dictarlas y darles validez formal dentro del sistema, por lo que su participación en los dos primeros niveles del sistema es fundamental.

Las objeciones que puedan pensarse en cuanto a los procedimientos para la generación de acuerdos políticos escapan los alcances de esta sección. Sin embargo, sí es necesario analizar su papel como principal “creador” de normas.

El acto de la consagración formal de una norma no está exento de problemas. Por el contrario, es un tema que contribuye gravemente con la inseguridad jurídica que se vive en el país. Diariamente, los agentes económicos, los abogados y los funcionarios encargados de administrar justicia se enfrentan con más de 27,000 leyes⁷, de las cuales no es posible determinar en muchos casos cuándo una ley ha sido derogada parcial o a veces totalmente por otra Ley, pues no existe un registro oficial de su vigencia total o parcial. A esto debe sumarse la contribución de los Tribunales Constitucionales, que tienen la facultad de declarar la inconstitucionalidad de las normas que tienen rango de ley, es decir: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general, y ordenanzas municipales que contravengan la Constitución en la forma o en el fondo. Recuérdese que en sistemas jurídicos como el peruano, a diferencia del francés que parte del culto a la ley como acto supremo e ilimitable del ordenamiento, expresión de la infalible voluntad nacional fundada en la soberanía del pueblo por lo que la única forma de control de la constitucionalidad había sido el preventivo, es posible un control posterior de la constitucionalidad de las normas. Es decir, una norma puede ser dictada y entrar en vigencia, pero posteriormente puede ser declarada inconstitucional y por tanto quedar sin efecto.

Durante la legislatura 1997-1998 se creó la Comisión de Simplificación Legislativa y Reglamento del Congreso, cuyos objetivos son “la clasificación y sistematización del ordenamiento jurídico, para lo cual debería

7. A esto deben sumarse los más de 900 Decretos Legislativos que ha dado el Ejecutivo, los cuales tienen rango de Ley y tampoco se encuentran debidamente sistematizados y accesibles al público.

proponer las pautas para su correcta organización, difusión y acceso. La Sistematización, cuya tarea es realizada por la comisión, comprende no sólo la localización y análisis de las leyes, sino también de las diferentes normas que tienen este mismo rango. Tarea que en forma progresiva permitirá identificar las normas expresamente derogadas, así como de aquellas de incierta vigencia que hayan abandonado el contexto actual o su evidente obsolescencia”⁸.

Desde entonces ha evaluado más de 60 proyectos de ley, siendo su principal aporte la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa N° 26889 de diciembre de 1997. La Ley consta de 8 artículos, en los cuales se definen aspectos tales como la obligación de que los proyectos de ley estén sustentados en una exposición de motivos, denominación e identificación numérica de las normas, así como su estructura (división interna en Libros, Secciones, Títulos, Capítulos, Subcapítulos y Artículos). Además, se establecen limitaciones a una práctica frecuente en el país que consistía en introducir reformas a las leyes a través de fe de erratas, estableciendo un plazo de ocho días después de la publicación de la norma para la remisión de los defectos que deban ser subsanados, así como la obligación del diario oficial de publicarlas dentro de los dos días siguientes a la recepción de la corrección. Es un aporte interesante para el ordenamiento de las normas jurídicas; sin embargo, no corrige deficiencias graves como la práctica generalizada en el país de incluir derogatorias genéricas en las normas (v.g. “Deróganse los dispositivos que se opongan a lo prescrito en la presente Ley”), en lugar de reformar o derogar explícitamente las normas correspondientes. Esta práctica tan generalizada agrava la situación, pues resulta todavía menos claro qué normas están derogadas y cuáles están vigentes.

Un avance importante en el sentido de la sistematización de las normas, lo constituye el Sistema de Archivo Digital de Leyes del Perú, cuyo sistema informático contiene todos los títulos de las leyes y permite la búsqueda de las mismas. No obstante, no garantiza la vigencia de las leyes, sólo se limita a reproducir su texto.

Por otro lado, en cuanto a la producción legislativa, debe resaltarse la necesidad de la entrada en vigencia del Código Procesal Penal aprobado. Pese a su larga y conflictiva génesis se había determinado su entrada en vigencia para el día 1 de enero de 1998. Sin embargo, el proyecto fue finalmente observado por el Ejecutivo que alegaba que, según la Constitu-

8. <http://www.congreso.gob.pe/index.htm>

ción Política, los congresistas no tenían iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos. Dado que la entrada en vigencia del código habría implicado un aumento considerable del gasto en el Ministerio Público, por cuanto el número actual de fiscales y de auxiliares de función fiscal no sería suficiente para lograr una adecuada vigencia del Código Procesal Penal, no sería posible que la iniciativa del proyecto fuera originada en el Congreso mismo, por lo que no podría entrar en vigencia, pese a haber sido aprobado por unanimidad en dicho poder. Por las innovaciones que contiene dicha norma, es recomendable su aprobación y entrada en vigencia dentro de un plazo suficiente pero no excesivo que permita a las instituciones involucradas ajustarse a las nuevas exigencias que le impone la Ley.

Deben señalarse al menos los siguientes puntos que contribuirían a mejorar la calidad de las normas: reinstaurar la verificación de la redacción de las normas, es decir, su coherencia y claridad; verificar que éstas hayan sido formuladas en términos que sean inteligibles para el peruano promedio, evitando la recurrencia a expresiones en otros idiomas no oficiales, toda vez que la comunidad debe estar en capacidad de evaluar la labor de sus representantes; sistematizar las normas en un registro oficial confiable, de fácil acceso al público, donde se defina claramente la situación de vigencia o derogación de cada norma. Hasta que eso no se logre, no existirá seguridad jurídica en el país: no se logra nada con crear instituciones para que apliquen las normas y que las instituciones sean eficientes, si no es claro qué normas son las que deben ser aplicadas. Finalmente, es recomendable que se presente el texto del Código Procesal Penal aprobado como iniciativa del Poder Ejecutivo para que se proceda definitivamente a su aprobación y entre en vigencia.

3.2 Poder Judicial

Al Poder Judicial le corresponde ejercer la potestad de administrar justicia a través de sus órganos jerárquicos con sujeción a la Constitución y a las leyes. Esta facultad emana del pueblo (Constitución Política, artículo 139).

Como se ha visto, el Poder Judicial es un agente importante, pero no el único involucrado en la administración de justicia. La experiencia ha demostrado en el Perú lo que ya había ocurrido en otros países: si entre las instituciones no existe un ambiente de respeto que permita la coordi-

nación de las políticas y medidas concretas, las soluciones que se adopten unilateralmente van a ser imperfectas, por perfectas que resulten en teoría.

Conceptualmente, la organización de despachos judiciales, que en el Perú se ha llamado “corporativa”, ha sido aplicada en varios países como Costa Rica, El Salvador, Chile y Colombia; si bien es un esquema de organización moderna y correcta, mayormente, ha enfrentado problemas en sus etapas iniciales. En la mayoría de los casos, estos problemas han ocurrido debido a la falta de experiencia en ese tipo de organización novedosa, tanto de los usuarios del servicio como de parte de los mismos funcionarios que lo integran, por lo que podría esperarse que sean problemas temporales y que producto del aprendizaje tendieran a desaparecer.

Se trata de un esquema basado en la separación de las funciones jurisdiccionales de las administrativas, en el que el Juez se limita a la realización de su actividad jurisdiccional, es decir, definir cuál es el derecho aplicable a cada caso concreto; y los aspectos administrativos quedan a cargo de un funcionario especializado que cuenta con el apoyo de un equipo de asistentes legales y personal administrativo, el cual a su vez presta apoyo a otros jueces. En otras palabras, se aprovechan al máximo las economías de escala y de especialización, y se reduce al mínimo el tiempo ocioso de los recursos y se mejora la calidad del servicio judicial.

El problema que presenta este sistema durante su implantación es que requiere de niveles de coordinación muy estrictos y la disponibilidad, desde el inicio, de sistemas informáticos de punta que permitan un seguimiento apropiado de los casos. La determinación precisa de las esferas de control, es decir, el volumen de actividades interpersonales que puede manejar el administrador, y en general del punto exacto en el que la organización de un despacho judicial alcanza economías de escala, ha sido la principal fuente de problemas. En la determinación del alcance de las economías de escala debe tenerse presente factores relacionados con la tecnología (aspectos informáticos y de comunicaciones), infraestructura y sistemas de gestión que se asigna a un despacho, así como el volumen de casos que se desea producir. Pero principalmente deben considerarse las limitaciones en la capacidad de gestión de los administradores de los despachos, que son el principal limitante⁹. En muchos casos no se ha evalua-

9. Recuérdese que mientras mayor es el volumen de la organización, mayor es su complejidad y, por tanto, mayor la dificultad para su administración, pues un gerente tiene capacidad limitada para supervisar o controlar.

do lo suficiente el hecho de que un despacho judicial, más allá de cierto tamaño, entra en una fase de deseconomías de escala, esto es, la operación de la organización se vuelve más lenta, costosa y en general ineficiente. Se ha sobrevalorado dicho nivel y se han ubicado en volúmenes tales que tienen efectos adversos sobre la eficiencia.

Pese a las limitaciones antes mencionadas, el Poder Judicial inició un acelerado proceso de creación de juzgados corporativos desde 1997, como consecuencia de ello, a fines de 1998, se contaba con 61 juzgados civiles “corporativizados” en Lima, 10 juzgados penales y 5 civiles en Chiclayo, que representan un 20% del total de juzgados. Se tiene proyectada la “corporativización” del restante 80% durante los próximos 18 meses.

Sin embargo, según cifras del Poder Judicial, los juzgados corporativos civiles han significado un aumento excepcional en la productividad de los jueces. Hasta 1996, durante la vigencia del despacho tradicional civil en Lima, la productividad anual de un juez era de 392 expedientes al año, mientras que a partir de 1997, con la implantación de los despachos corporativos, cada juez resolvía 1,171 expedientes en el mismo período, es decir, un aumento cercano al 300%. Para 1998, se estimaba que la producción sería de 1,300 expedientes. En Chiclayo, la productividad pasó de 395 expedientes en por magistrado, a 848 después de la corporativización a finales de 1997.

Otro punto importante de la reforma fue la concepción de los Módulos Básicos de Justicia con la participación del Banco Interamericano de Desarrollo, cuyo objeto era aumentar la cobertura del sistema judicial y facilitar el acceso a aproximadamente 7.3 millones de habitantes. Ello se pretendió lograr a través del fortalecimiento de los niveles inferiores de la administración de justicia (especialmente jueces de paz, que en aquel entonces se estimaban en unos 4,100 a escala nacional) en los lugares alejados que presenten mayores índices de pobreza, mayor nivel de congestión, y menores ratios de cobertura (habitantes/juez), pues la reforma hasta el momento se había centrado en la justicia que se impartía desde las zonas urbanas. El proyecto contemplaba la implementación de 83 módulos a lo largo del país, en los que deberían participar los agentes directamente involucrados con la administración de justicia, es decir, el juez, el fiscal, el abogado, el defensor de oficio, el defensor del pueblo, médicos

legistas y la policía. Sin embargo, su implementación significaba un alto costo para otras instituciones¹⁰.

Un avance considerable de la reforma judicial ha sido la descarga de expedientes acumulados, pues los procesos judiciales se habían convertido en unos de los más lentos de la región. En mayo de 1993, un estudio realizado por Apoyo resaltó que el 62% de la población consideraba que los procesos judiciales eran “muy largos”, y un 23% los calificó como “largos”. Por lo tanto, en 1996, se inició un proceso de descarga de cerca de 106,000 expedientes acumulados al 31 de diciembre de 1995. La metodología para ello consistió en la creación de 124 despachos transitorios durante 1997. A finales de 1997 se redujo esa cifra a 75,000, con la proyección de sólo 2,000 expedientes pendientes a finales de 1998. Sin embargo, en una encuesta de opinión entre empresarios realizada por Apoyo en 1998, se determinó que el 88.2% de ellos consideraba “mala” o “muy mala” la agilidad del Poder Judicial para resolver asuntos. Por otro lado, frente a los niveles de descongestión alcanzados, debe insistirse en que la creación de despachos transitorios es una medida apropiada en tanto se logren generar simultáneamente condiciones que permitan a los despachos permanentes manejar los volúmenes actuales y proyectados de trabajo para evitar a futuro un nuevo aumento de la carga procesal, o de lo contrario se correrá el riesgo de “institucionalizar” los despachos transitorios, tal y como ha ocurrido con los magistrados “provisionales” o “interinos”.

Otro aspecto relevante de la reforma judicial ha sido el establecimiento de ambientes físicos en todos los centros penitenciarios del país para el juzgamiento de reos en cárcel. Los objetivos de la medida fueron acelerar el juzgamiento de los reos en cárcel, disminuir los costos de este tipo de juicios, mejorar la seguridad en los ambientes donde éstos se realizan y, particularmente, reducir los problemas (especialmente los riesgos de escape) que genera el traslado de internos peligrosos a las dependencias del Poder Judicial. Una vez más, hay que decir que se trata de una medida importante; sin embargo, no ha estado exenta de problemas, pues el incremento de entradas y salidas en los penales facilita las condiciones para la fuga de internos.

10. Por ejemplo, el Ministerio Público debía nombrar 166 nuevos Fiscales, es decir, cerca de un 14% más de los existentes y 83 médicos legistas, más los gastos normales de operación de la Fiscalía, y para el Ministerio de Justicia significaba un aumento de 166 defensores de oficio y 166 abogados.

En todo caso, es importante reducir el número de personas que se encuentran en condición de “procesados” en los establecimientos penitenciarios. Esto no sólo se logra con una aceleración de los procesos penales, sino también, especialmente debería decirse, con un uso racional de la prisión preventiva por parte de Jueces y Fiscales. Ello es recomendable por cuanto la libertad sólo puede restringirse de manera cautelar y extraordinaria para garantizar los fines del proceso¹¹, es decir, para prevenir que escape a la acción de la justicia u obstaculice seriamente la comprobación de los hechos, o para evitar que éstos se repitan. Actualmente, el modelo inquisitivo imperante en el medio implica la premisa que algunos han llamado de “detener para investigar”, mientras que lo correcto es “investigar para detener”. Otro factor que incide en el problema de congestión penitenciaria es una mala política criminal basada en el aumento de las penas, tal y como se analizará más adelante.

Otro punto interesante de la reforma ha sido el programa de Sala de Itinerantes a escala nacional. Su objetivo ha sido acercar la administración de justicia a las poblaciones periféricas, principalmente a las de menor desarrollo, ampliando el acceso. Se busca evitar el traslado de las partes a las sedes, lo que evitaría los costos indirectos que ello implica. Consiste en el desplazamiento de los magistrados de las Cortes Superiores hacia las sedes de los Juzgados de Primera Instancia para atender las apelaciones de los fallos. El sistema también ha operado con los juzgados, los cuales se desplazan a los distritos y caseríos de su ámbito geográfico. Sobre el particular es interesante resaltar cómo la mayoría de los estudios realizados sobre los costos del sistema judicial se refieren a los costos directos del sistema, es decir, a los honorarios profesionales, tasas judiciales, peritajes, costos de aceleración (pagos exigidos por los funcionarios judiciales para acelerar el proceso). La medición precisa de los costos indirectos (transporte, alimentación, costo de oportunidad de su tiempo) merece análisis más profundo, pues en muchos casos determina el acceso al sistema. Su cuantificación permitirá una correcta inversión por parte del Poder Judicial y del Ministerio Público en la descentralización física de sus dependen-

11. Recuérdese que según el principio de inocencia, ninguna persona puede ser considerada ni tratada como culpable mientras no haya en su contra una sentencia firme, dictada en un proceso regular y legal que lo declare como tal después de haberse destruido o superado aquella presunción.

cias y, posiblemente, en el fortalecimiento y la ampliación del sistema de itinerancia.

Finalmente, debe resaltarse la necesidad de avanzar hacia un expediente electrónico que sustituya al físico. La fidelidad de un documento electrónico puede comprobarse con tanta o mayor precisión que la de un documento físico, por lo que no existe limitación mayor que una adecuada capacitación de los agentes del sector y dotación de equipos. Los beneficios de un acceso permanente e inmediato para los litigantes, Jueces y Fiscales a sus expedientes, presentación de alegatos y recursos por correo electrónico, entre otras cosas, son enormes. Debe permitirse la presentación de documentos en medio electrónico con igual validez que aquellos escritos, una opción que ya existe en otros países como Costa Rica.

3.3 Ministerio Público

De conformidad con el artículo N° 159 de la Constitución Política, al Ministerio Público le corresponde promover de oficio, o a petición de parte, la acción judicial en defensa de la legalidad y de los intereses públicos tutelados por el derecho; velar por la independencia de los órganos jurisdiccionales y por la recta administración de justicia; representar en los procesos judiciales a la sociedad; conducir desde su inicio la investigación del delito; ejercitar la acción penal de oficio o a petición de parte; emitir dictamen previo a las resoluciones judiciales en los casos que la ley contempla; y, ejercer iniciativa en la formación de las leyes.

Si bien es cierto la creación de la Comisión Ejecutiva del Ministerio Público mediante Ley N° 26623 y sus reformas han permitido la realización de una serie de proyectos, y han dado la flexibilidad necesaria para la formulación de cambios, han producido la percepción generalizada en la opinión pública de una falta de independencia del Ministerio Público frente al poder político. Esto genera problemas de legitimidad en el accionar institucional, tanto en el nivel interno como externo de la organización, que deben ser corregidos lo antes posible.

Uno de los principales problemas que enfrentan tanto el Ministerio Público como el Poder Judicial para lograr un nivel apropiado de efectividad, es la ausencia de una estrategia coherente de recursos humanos para sus Jueces y Fiscales con una visión de largo plazo. Ejemplo de ello es la alta presencia de Magistrados Provisionales (es decir, suplentes o interinos) frente a los Titulares. Por ejemplo, en el Ministerio Público sólo el 17% de los Fiscales son Titulares, es decir, el 83% de los Fiscales son Provisiona-

les. Este mecanismo de selección de Fiscales presenta limitaciones para garantizar su independencia e idoneidad profesional. En general, la población Fiscal presenta algunos indicadores preocupantes como alta rotación; bajo sueldo comparado con el de sus pares en el Poder Judicial, y menor que el que obtendrían en el sector privado; escasas perspectivas de realización de carrera dentro de la institución, baja satisfacción, pobre desempeño y escasa seguridad en el trabajo, falta de motivación, tensión, limitada capacitación, presencia de corrupción, entre otros.

Una política adecuada de recursos humanos para el Ministerio Público¹² debe basarse principalmente en la formación interna del personal Fiscal. Es necesario entonces generar los mecanismos para lograr niveles adecuados de desarrollo y promoción que fomenten los conocimientos, las habilidades y las actitudes necesarios para el cumplimiento eficaz de la función. Dada la trascendencia de la decisión de contratar personal “de por vida”, se requiere una cuidadosa selección inicial.

Por otro lado, por tratarse de una organización altamente jerarquizada, las recompensas deben estar basadas principalmente en su ubicación en la jerarquía organizacional. Es decir, la compensación es dictada por la naturaleza misma del trabajo, pues cada trabajo conlleva un rango específico dentro de la jerarquía organizacional con una cifra de compensación determinada. No obstante, la compensación puede incluir elementos relacionados con el rendimiento, pero siempre en función del nivel jerárquico. En este sentido, la estructura salarial se determina sobre la base de una consistencia interna. Sin embargo, no se deja de lado la necesidad de lograr una competitividad remunerativa frente al mercado externo de trabajo, pero ello depende principalmente de las posibilidades presupuestales. Frente a esta limitante, se precisa lograr una compensación basada parcialmente en incentivos monetarios y en incentivos no monetarios, como estabilidad en el empleo, desarrollo de carrera, apreciación del trabajo, respeto ciudadano y poder asociado al cargo. Además, es necesaria la formulación de programas de desarrollo formales y extensos, orientados a la formación de habilidades. Con este tipo de programas se debe buscar construir y actualizar las habilidades, los conocimientos y las actitudes

12. Los aportes aquí formulados se basan en el reconocimiento de las principales categorías de decisiones estratégicas en la gestión de recursos humanos. Cada una de estas categorías implica la elección entre alguna de sus opciones estratégicas, que son la base para la definición de una política de recursos humanos y determinan la calidad de la organización como lugar de trabajo.

requeridas para el desempeño eficaz de la función Fiscal. De lo contrario, estos programas podrían ser usados para identificar las habilidades que se contratarían en el mercado.

El sistema actual constituye un fuerte desincentivo para el ingreso a la carrera en el Ministerio Público, pues establece un mecanismo de selección adversa. Si un estudiante de derecho desea ser Fiscal, no puede hacerlo de inmediato¹³. Debe primero pasar por cinco años de experiencia en el mercado de los abogados. Por lo tanto, dado lo poco atractivo que es el Ministerio Público como opción laboral, se encontrarían postulantes que optarían por ingresar porque obtuvieron resultados poco satisfactorios en el mercado laboral. En otras palabras, los postulantes ya han sido previamente seleccionados por el mercado. Por lo tanto, si se permitiera el ingreso directo del profesional se lograría evitar esa selección adversa, y se conseguiría un mejor nivel de postulantes. No obstante, de lograrse el ingreso directo de la universidad a la Carrera Fiscal, debe ganarse antes experiencia en la función, así como algunos conocimientos adicionales que no se adquieren en la universidad. Para ello es recomendable la aprobación de un curso de inducción para el ingreso a la Carrera Fiscal, que además permitiría realizar una cuidadosa preselección de los mejores postulantes. En consecuencia, se sugiere la eliminación del requisito de edad para el ingreso a cada nivel de Fiscal, salvo para el nivel Supremo, que se mantiene por tratarse de un requisito establecido en el nivel constitucional.

Por lo tanto, es necesario replantear los requisitos para acceder al cargo de Fiscal en cada uno de sus niveles, de manera que sea más fácil el ascenso cuando se proviene de la Carrera Fiscal. El sistema actual exige menores requisitos para el ingreso a cada cargo a las personas que no provienen de la carrera que a aquellas que sí lo hacen, lo que genera incentivos totalmente contrarios a la realización de la carrera.

Por otro lado, para mejorar la efectividad de la organización, es necesario fortalecer los principios de unidad y dependencia jerárquica que deben regir en el Ministerio Público, mediante la inclusión en su Ley Orgánica de la regulación de los casos y el procedimiento donde existe el deber de obediencia a las instrucciones impartidas por los superiores, los casos donde existe el deber de desobedecer las instrucciones impartidas y

13. Actualmente se exige al menos 5 años de experiencia en el ejercicio del derecho para el ingreso al cargo de Fiscal Adjunto Provincial o al cargo de Fiscal Provincial indistintamente.

el procedimiento para la oposición frente a estas instrucciones¹⁴. Este articulado es necesario por cuanto existe, entre muchos Fiscales, la equivocada concepción de que su función es asimilable a la jurisdiccional en lo referente al principio de independencia. No obstante, esto no debe confundirse con la independencia del Ministerio Público como institución frente al Poder Ejecutivo, pues “Cuando el ente acusador depende del Poder Ejecutivo, éste puede condicionar la actuación del Ministerio Público, de acuerdo con intereses políticos estrictamente coyunturales, imposibilitando cualquier juzgamiento imparcial, puesto que determinará arbitrariamente contra quien se deba o no ejercer la acción penal. En realidad, un Ministerio Público sin autonomía puede implicar la introducción de un arbitrario criterio de oportunidad y de discriminación en el ejercicio de la potestad requirente” (Zaffaroni et al citado por Cruz 1991: 69). Este tipo de independencia sí debe ser reforzada.

Otro aspecto que debe ser considerado para mejorar la efectividad de la institución es el referente a la asignación de la competencia de las Fiscalías. En el esquema actual de la mayoría de las Fiscalías, éstas son competentes para conocer todos los delitos que ocurran en el Distrito Judicial. Es decir, según el turno, cada Fiscal tiene competencia para conocer los delitos que ocurran en poblaciones de entre más de 3 millones como ocurre en el Distrito Judicial de Lima, y 200,000 como ocurre en el Distrito Judicial de Cañete¹⁵. Esto trae como consecuencia lo siguiente: i) altos costos en términos de tiempo de desplazamiento de un lugar a otro para participar en diligencias policiales¹⁶; ii) un excesivo costo en transporte de personal Fiscal a lo largo de todo el Distrito Judicial; iii) una falta de supervisión por parte del Fiscal de la labor de la Policía; y iv) el

14. Estas órdenes pueden no ser idénticas a la ley o la interpretación que de ella hace un Fiscal; sin embargo, tienen mecanismos para prevalecer aun en contra de la voluntad de éste. Por lo tanto, se recomienda una aplicación aproximada de la teoría de la obediencia reflexiva, tratando de dar la mayor transparencia posible al proceso de impartir instrucciones a inferiores a efectos de delimitar las responsabilidades derivadas de actos ilegales.

15. Según cifras del Ministerio Público, la relación de habitantes por Fiscal oscila entre 10-15,000 habitantes por Fiscal en Lima y más de 60,000 en el Distrito Judicial de Loreto, con un promedio nacional de 24,441 habitantes por Fiscal.

16. Las dificultades que esto genera son tales que según estudios realizados durante 1996, los Fiscales sólo participan en el 10% de los levantamientos de cadáveres realizados por la policía.

desconocimiento de la realidad social sobre la cual el Fiscal debe ejercer su función.

Por lo tanto, es necesario asignar la competencia de cada Fiscalía Provincial por criterios territoriales exclusivos¹⁷, de manera que sean competentes para conocer todos los eventos que ocurren en un área determinada de territorio¹⁸ y/o que son derivados por una dependencia policial determinada. De esta forma se enfatiza el trabajo Fiscal en la investigación, y se refuerza su nuevo papel como director del proceso.

Un factor fundamental para la efectividad del sistema es la eficiencia de las unidades fiscales, o Despachos Fiscales¹⁹. El esquema corporativo implantado en los Despachos Judiciales no es una forma de organización válida para el Despacho Fiscal, toda vez que parte importante de la función del Fiscal (especialmente las del Provincial) es administrar los recursos para la represión del delito. Es decir, parte importante de su trabajo es ser un “gerente” de la investigación penal. Por lo tanto, es necesario incorporar en su perfil las aptitudes para ello y, de no tenerlas, proporcionarle los conocimientos necesarios sobre el tema. Todo ello no excluye la necesidad de buscar el aprovechamiento de economías de escala y de especialización a la hora de rediseñar la organización y de aliviar al Fiscal de las funciones administrativas no indispensables para su función.

17. Dentro del modelo propuesto se tienen diferentes formas de descentralización: la descentralización del trabajo Fiscal por la asignación de áreas de competencia más reducidas que las actuales, manteniendo la centralización física de las Fiscalías como existe actualmente; y, la descentralización que involucra el desplazamiento físico de la Fiscalía a su área de competencia (este cambio estructural es también uno de los puntos centrales de los Módulos Básicos de Justicia promovidos por el BID). Para determinar el modelo por aplicar se debe tomar en cuenta los índices de densidad de población, la tasa delictiva del área de competencia, aspectos geográficos y políticos, etc.

18. Debe resaltarse la importancia de la presencia física del Estado, en este caso a través del Ministerio Público, en algunos lugares donde razones de orden geopolítico, y no el nivel de la tasa de criminalidad, así lo justifican, como ocurre en las zonas fronterizas (interiores o exteriores) o de inestabilidad política. Sin embargo, el criterio principal de la asignación de Fiscales a un determinado Distrito Judicial debería basarse en la criminalidad del lugar.

19. Debe distinguirse entre el Despacho Fiscal y el Judicial, pues las funciones y tareas específicas de cada uno son muy distintas. Si bien corresponde al Juez sólo juzgar, es decir, tomar decisiones con información dada, es factible una organización como la de los Juzgados Corporativos.

Otro de los aspectos que disminuyen seriamente la efectividad de la institución es la participación de un Fiscal distinto para cada etapa del proceso penal²⁰. La opción de cambiar al Fiscal en cada etapa del proceso tiene un costo importante por cuanto cada nuevo Fiscal que asume el conocimiento de la causa, debe empezar por estudiar todo el legajo desde el principio pues, salvo en casos excepcionales, no tiene conocimiento alguno del mismo. Ello significa que el caso debe ser revisado y analizado por cada uno de los más de cinco Fiscales que intervienen a lo largo del proceso. Además, se pierde todo el conocimiento del asunto que no consta en el expediente en medio escrito, mucho de lo cual permite al Fiscal tener una visión más completa a la hora de interpretar la prueba para elaborar la acusación correspondiente. Ello no sólo significa pérdida tiempo, sino una disminución sustancial de la capacidad del Fiscal para el logro de sus objetivos. Por lo tanto, resulta recomendable que un solo Fiscal conozca el proceso desde su investigación hasta su finalización a través de las distintas instancias. No obstante, esto requiere de un rediseño organizacional del Despacho Fiscal, así como el otorgamiento de facultades plenas a los Fiscales Adjuntos, para intervenir durante todo el proceso impulsando la acción penal.

20. Esta situación es consecuencia no sólo de la Ley Orgánica del Ministerio Público que define claramente las facultades de cada nivel de Fiscal en cada etapa, sino también del artículo 41 del Código de Procedimientos Penales, en cuanto a que establece que “los Miembros del Ministerio Público no pueden ser recusados; pero sí deben excusarse en los casos en que procede la inhibición”, y ésta procede cuando se ha “intervenido en la instrucción como jueces inferiores, o desempeñado el Ministerio Público”, entre otras. Su origen radica, una vez más, en la errónea asimilación de la figura del Juez a la del Fiscal en aspectos donde no son asimilables. En este caso concreto, tenemos una interpretación desviada del principio de derecho según el cual un mismo juez no puede serlo en diversas instancias para la decisión de un mismo punto. Este principio está íntimamente relacionado con el derecho a la Doble Instancia en materia penal que parte de la falibilidad de los tribunales de justicia en el ejercicio de la función jurisdiccional. En este caso se trata en realidad de un motivo de impedimento creado para el caso de que, si una resolución debe revisarse por un órgano judicial superior, esa revisión sea real o efectiva, mediante la intervención de otra persona en funciones de Juez y no de la misma que dictó el pronunciamiento impugnado. Por lo tanto, si un Fiscal no realiza actividad jurisdiccional, no existe motivo para imponer la costosa necesidad de reemplazarlo durante cada etapa del proceso.

3.4 Instituto de Medicinal Legal

La participación del Instituto de Medicina Legal dentro del sistema de administración de justicia es fundamental como órgano técnico auxiliar del Ministerio Público y de los Tribunales de Justicia. Por definición, la medicina legal es la rama de la medicina que reúne los conocimientos médicos que contribuyen a la administración de justicia. Desde ahí, contribuye a la satisfacción de las necesidades más básicas de una sociedad. A través de la medicina legal, en cualquiera de sus formas, sea criminalística, tanatológica, traumatológica, laboral, materno infantil, psiquiátrica, toxicológica, etc., se contribuye a dar seguridad a la población. Todas las ramas de la medicina legal otorgan a la administración de justicia elementos científicos indispensables en la lucha contra la delincuencia, así como en la defensa de los derechos laborales, comerciales, familiares, etc. Sin la consultoría científica del médico legal, la administración de justicia vería seriamente limitada su efectividad.

Para 1997 se estimaba que sólo el 42% de la población nacional tenía acceso a los servicios que prestaba el Instituto de Medicina Legal, del cual sólo el 43% dispone de cobertura en provincias, mientras que en Lima esa cifra corresponde al 57%; las casi 800 autopsias mensuales se realizan exclusivamente en la Morgue Central de Lima, mientras que los reconocimientos médico legales, pericias y demás diligencias eran desarrolladas en ambientes provisionales facilitados por las Fiscalías del Distrito Judicial de Lima, Palacio de Justicia, y las del Cono Norte y Chosica.

En aquel entonces, el Instituto de Medicina Legal se veía limitado por la falta de recursos humanos calificados tanto profesionales como técnicos, falta de materiales, reactivos y equipos, ambientes inadecuados donde existía hacinamiento, contaminación y alto riesgo para la salud del personal, a tal punto que en las morgues se depositaban los cadáveres en los pisos por falta de espacio para su almacenamiento y personal para realizar los exámenes tanatológicos correspondientes. Por lo tanto, la Dirección Técnica del Instituto de Medicina Legal inició un plan para la modernización del Instituto, dirigido a combatir estas deficiencias.

No es sino a raíz del convenio suscrito entre el Ministerio Público y la Universidad Nacional Mayor de San Marcos que se ha iniciado el primer programa de especialización en Medicina Legal en el país. Pese a ser una materia universitaria desde 1844, no es sino hasta 1997 que se establece como especialidad. El convenio tiene por objeto captar a médicos egresados y además otorgar el título de especialista a los médicos del Instituto de

Medicina Legal que califiquen por la modalidad no escolarizada. Adicionalmente, se ha logrado la cooperación de varios países que han enviado expertos para capacitar a los profesionales y técnicos del Instituto.

Frente a los problemas de ambientes de trabajo y escasa cobertura, debe resaltarse la política de dotación de infraestructura del Instituto de Medicina Legal. Durante 1996 se presupuestó la creación de varias obras de infraestructura altamente costosas y muy superiores a las necesidades de las localidades. Por lo tanto, se elaboró un diseño de infraestructura basado en la demanda de servicios, incluido un estimado de aumento de demanda por crecimiento de la población. El Plan de Redimensionamiento de Sedes del Instituto de Medicina Legal está basado en la creación de tres módulos de tipo A, B y C, los que fueron diseñados para atender bajo un mismo esquema, previsto para una ampliación progresiva, a tres índices de incidencia predeterminados.

Finalmente, debe mencionarse que el tema remunerativo presenta las mismas limitaciones que se presentan en el Ministerio Público. Los ingresos de sus médicos son menores comparados con los de profesionales equivalentes en otras instituciones del Estado; son muy cercanos a los del Ministerio de Salud, pero inferiores a los de EsSalud (cerca de un 25%).

Es recomendable continuar con el plan de modernización del Instituto de Medicina Legal, y enfatizar aun más la capacitación del personal. Adicionalmente, se recomienda la participación de Fiscales, Jueces y abogados particulares en los cursos de capacitación, como medida para capacitar a la contraparte de los médicos en tal especialidad, obligándolos a superarse y mejorar el nivel de sus pericias.

3.5 Policía Nacional del Perú

Durante el gobierno del ex presidente Alan García, se unificaron en un solo cuerpo policial la Policía de Investigaciones del Perú, la Guardia Civil y la Guardia Republicana. Pese a haber tenido una participación fundamental en la pacificación del país, los altos índices de criminalidad y la corrupción que impera en la Policía Nacional del Perú han demostrado que tal unificación no ha dado resultados deseados, y que es necesario pensar en otras alternativas de organización. A 1996 existía un promedio nacional cercano a los 250 habitantes por policía, mientras que en Lima Metropolitana algunos estiman esa cifra en 404 (Instituto Apoyo 1998: 46), un nivel muy bajo en comparación con otros países de la región.

Tradicionalmente se distingue entre las funciones preventivas y represivas de la policía. Las primeras se desarrollan antes de que se cometan los delitos, es decir, se trata de mantener el orden y la tranquilidad pública, e impedir que el delito se cometa (Cafferata Nores 1985: 15). Por su parte, la función represiva es aquella que surge después de que se ha cometido el delito, y trata de evitar que se consuma el delito que se intenta cometer o que el que se ha cometido pueda producir consecuencias más graves.

Es dentro del ejercicio de esta función represiva o técnica de investigaciones que la policía se convierte en la base sobre la que efectivamente descansa el proceso penal. Sin embargo, estudios han determinado que la policía es renuente al Fiscal y a su obligación de dirigir y supervisar la investigación policial. Es por eso que actualmente el trabajo del Ministerio Público se reduce a pronunciarse respecto de los atestados que remite la policía, con una alta propensión a ratificar el criterio policial.

La vinculación de la policía técnica de investigaciones con el Poder Ejecutivo propicia que, con suma facilidad, la orientación de la investigación policial se vea altamente influenciada por la política contingente, y que la ciudadanía perciba que existe un compromiso inevitable con el partido o grupo en el poder. Esta vinculación genera un mayor distanciamiento y antagonismo entre la población y la policía (Bustos Ramírez 1983: 67).

Esta función de la policía es parte de la función judicial del Estado, mas no simplemente una función administrativa, como ocurre con la policía preventiva. Además, el éxito del proceso penal depende principalmente del trabajo realizado por la policía técnica de investigaciones durante la etapa de investigación, por lo que si ésta es deficiente o no se ha realizado del todo, la eficacia del proceso penal se ve seriamente limitada.

La policía técnica de investigaciones debe actuar con la misma independencia e imparcialidad que se exige a la autoridad jurisdiccional o fiscal, e incluso debería aplicársele el mismo régimen de incompatibilidades. Por lo tanto, se recomienda que la policía técnica de investigaciones no sólo debe prestar auxilio al Ministerio Público, sino que debe estar sometida a su dirección, al igual que el Instituto de Medicina Legal. Esta dirección debe manifestarse de dos formas: controlando las actividades policiales de manera que éstas no lesionen los derechos fundamentales; y orientando y dirigiendo las investigaciones policiales.

Esto significa que el Fiscal puede exigir la realización de determinadas medidas que estime apropiadas para el mejor resultado de la investigación, pero no significa que deba efectuarlas personalmente, pues no posee la capacidad técnica que sí tienen los efectivos policiales. Además, debe tener la facultad para designar directamente a los investigadores en aquellos casos de especial relevancia. Esto evitaría muchos errores judiciales.

Por otro lado, la policía ejerce poderes discrecionales muy amplios a la hora de seleccionar qué denuncias se investigan y cuáles no²¹. La recepción de las denuncias “difíciles” en libros no oficiales implica el ejercicio de facultades peligrosas, que han implicado abusos y fomentan la corrupción. El Ministerio Público debe dictar directivas claras y objetivas para la selección de los casos por investigar y los que deben archivarse.

En general, todas las funciones de la policía técnica de investigaciones deben tener un control Fiscal estricto, especialmente cuando se trata de actos policiales que implican una intervención sobre los derechos fundamentales del ciudadano. Esto implica que la policía no debe poseer facultades autónomas de investigación, aunque como se ha visto, sí las tiene.

Adicionalmente, deben fortalecerse las relaciones de la policía con la comunidad. Ésta es una necesidad aplicable tanto a la policía técnica de investigaciones como a la preventiva, una consecuencia de la transparencia que debe existir en la función policial en un Estado democrático y que exige la participación ciudadana. Es decir, el control policial no debe ser centralizado y vertical como ocurre actualmente. Uno de los aspectos en los que es más necesaria la participación de la comunidad es en lo referente al régimen disciplinario de los policías, ya que los abusos y la corrupción son los hechos que más afectan a la ciudadanía. Cuando el régimen disciplinario de órganos burocratizados, especialmente los policiales, no tiene controles externos, existe la tendencia a imponer barreras y trabas que desincentiven la interposición de denuncias, lo que fortalece la sensación de impunidad en estos cuerpos.

21. Según dicho estudio, al recibir una denuncia que considera de difícil aclaración, la policía la registra en libros paralelos no oficiales. Esto ocurre porque los policías son evaluados en función de la cantidad de denuncias aclaradas respecto a las denuncias registradas, por lo que tienen incentivos para no registrar aquellas que saben que nunca serán resueltas.

3.6 Instituto Nacional Penitenciario

El Sistema Penitenciario tiene como objetivo fundamental la resocialización del interno a través de un tratamiento científico²². Dentro de este sistema se encuentra el Instituto Nacional Penitenciario, que ha perseguido dicho objetivo mediante las siguientes medidas: implantación de un sistema de instrucción que desarrolle en el personal un elevado espíritu ético, disciplinario, así como una vocación de servicio fundamental en la carrera penitenciaria; reorganización administrativa mediante la revisión, el análisis y la modificación de las normas directrices de acuerdo con los avances que se plantean en la gestión de calidad de la Administración Pública; moralización orientada a crear un sistema de control moderno y profesional llevado a cabo por personal idóneo y un tratamiento penitenciario que busque mejorar la atención a los familiares que visitan a los internos, y proporcione a estos últimos talleres con el fin de que cuenten, al egresar, con una ocupación que les permita realizar las labores que aprendieron²³.

No obstante, actualmente, el Instituto Nacional Penitenciario, al igual que otros sistemas penitenciarios de América Latina, presenta una población penal que sobrepasa la capacidad de su infraestructura²⁴, a pesar de que en los últimos cinco años se aplicó una política de inversiones que conllevó a la inauguración de cerca de 20 establecimientos penitenciarios en el ámbito nacional. Además, subsisten algunos problemas tales como: la mala condición en que se encuentran gran parte de los Establecimientos Penitenciarios²⁵; la alimentación de los internos representa un egreso al-

22. El Instituto Nacional Penitenciario tiene como prioridades lograr la reeducación, rehabilitación, reinserción del interno, un marco de seguridad adecuado para el desarrollo eficiente del sistema penitenciario, proporcionar un ambiente adecuado para el desarrollo integral del interno, así como lograr el desarrollo eficiente y eficaz del sistema administrativo.

23. Informe de sustentación del presupuesto 1999 del sector Justicia, diciembre 1998.

24. En 1998, la población penal fue de 26,035 internos en el nivel nacional, pero la capacidad de albergue sólo era para un total de 19,162. Por lo tanto, existía una sobrepoblación del orden del 36%. El problema de la sobrepoblación es más grave en Lima, donde es del orden del 94%; el caso más grave lo constituye el penal de Lurigancho, con un 335% de sobrepoblación, pues está previsto para un máximo de 1,500 y cuenta con una población de 6,532.

25. De los 82 Establecimientos Penitenciarios con que cuenta el Instituto Nacional Penitenciario, sólo 17 se encuentran en buenas condiciones; de éstos, 12 están sobre-

to²⁶, y sin embargo representa una dieta baja en proteínas y calorías; y la falta de seguridad²⁷ generada por el insuficiente número de efectivos de seguridad penitenciaria.

Esta situación merece una especial atención a raíz de la promulgación de los Decretos Legislativos N° 895, 896 y 897²⁸, que aumentan considerablemente las penas para ciertos delitos con el objetivo de frenar el aumento de la delincuencia²⁹, y que traerán como consecuencia un incremento importante de la población penitenciaria.

poblados. De los restantes, 24 se encuentran en malas condiciones y 41, en condiciones regulares.

26. En cuanto a alimentación, ésta significó un total de S/.23,522,425.

27. Según el Instituto, para dar seguridad apropiada a los establecimientos se requiere cerca de 9,500 servidores, mientras que en la actualidad se cuenta con tan sólo 2,853, es decir, apenas un 30% del personal requerido. Sin embargo, gracias al apoyo de la Policía Nacional del Perú que facilita un total de 3,347 policías, se llega a cerca de un 60% del personal requerido. El problema radica no sólo en la ausencia de personal, sino en el perfil de los servidores encargados de dar seguridad en los penales, que en el caso de la policía es muy diferente del óptimo.

28. Mayo de 1998.

29. Éste es un factor que debe mencionarse con respecto al enfoque de la política criminal que se ha asumido tradicionalmente. El aumento de las penas no es el único factor disuasivo del crimen; es más, por sí solo su efecto es más reducido de lo que normalmente se piensa a la hora de formular la política criminal. El efecto del aumento de las penas ha sido tradicionalmente sobrevaluado. Existen otros factores, como los ingresos normales de la persona, que afectan su disponibilidad a cometer delitos. Entre menor sea su ingreso, mayores incentivos tendrá para cometer delitos. Sin embargo, personas con ingresos altos también cometen delitos, pero aquellos que reporten beneficios esperados más altos. Por otro lado, si una persona es de carrera criminal, entonces su disponibilidad a cometer delitos es más alta que la de una persona con ingresos estables, pues la alternativa de no cometer el delito tiene un valor esperado igual a cero.

El factor más relevante quizá es la baja probabilidad de ser detenido, pues es un factor clave que incentiva a cometer delitos. Esta baja probabilidad depende de la efectividad de todos los integrantes del sistema de administración de justicia. No obstante, es importante determinar las causas principales por las que un expediente no llega a condenas efectivas (v.g. por prescripción) y cómo las instituciones pueden evitar la ocurrencia de aquéllas. Además, una pequeña variación en esa probabilidad tendría un efecto considerable en la reducción de la criminalidad por las fallas en la racionalidad de los agentes. Los individuos toman sus decisiones sobre la base de las percepciones que tienen con respecto a la ocurrencia de los eventos, sea sus probabilidades, costos, beneficios, etc., y no sobre las probabilidades reales, pues normalmente las desconocen. Por lo tanto, es importante trabajar sobre las percepciones de las personas sobre la efectividad del sistema, aprovechando fallas en la racionalidad como el sesgo de la disponibilidad.

Por otro lado, el análisis de la composición de la población penitenciaria permite observar un indicador de la eficiencia del sistema de administración de justicia penal: del total de internos, sólo el 30% ha sido condenado, mientras que el 70% restante está en condición de procesado, es decir, está siendo juzgado. Esto es consecuencia no sólo de la lentitud de los procesos penales, sino también del abuso de la prisión preventiva por parte de la justicia penal en el país, que sobrecarga innecesariamente los establecimientos penitenciarios.

3.7 Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional, antes denominado Tribunal de Garantías Constitucionales, es un organismo autónomo constitucional encargado de velar por el control de la Constitucionalidad y de actuar como intérprete auténtico y supremo de la Constitución.

Este organismo independiente frente a los poderes del Estado es la única o última vía, según sea el caso, que le queda al ciudadano para resolver un conflicto de intereses, por cuanto es competente para conocer en instancia única la acción de inconstitucionalidad, en última y definitiva instancia, las resoluciones denegatorias de Habeas Corpus, Acción de Amparo, Habeas Data y Acción de Cumplimiento; así como también conoce de los conflictos de competencia o atribuciones asignadas por la Constitución conforme a Ley (Art. 202 de la Constitución). Consta de siete miembros elegidos por cinco años; no obstante, a la fecha, a raíz de la destitución de tres de los magistrados del Tribunal de Garantías Constitucionales, está funcionando sólo con cuatro miembros. Por este motivo, los magistrados actuales no pueden resolver acciones de inconstitucionalidad.

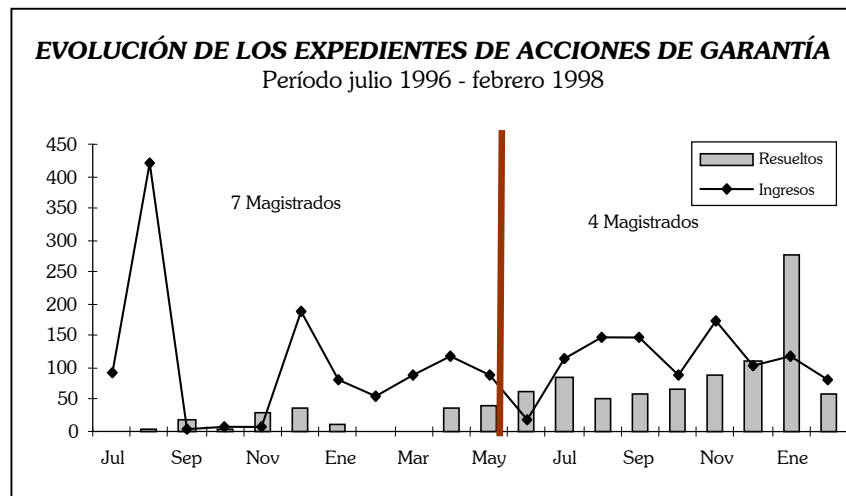
El Tribunal mantiene un sistema electrónico de información para las partes y las mantiene informadas de los avances realizados, cuenta con equipos, redes, página web, lo que aligera la atención al público (aspecto de interés prioritario para el Tribunal) y reduce la carga de trabajo. Esta

Por otro lado, la alta probabilidad de retener el producto del delito, aun habiendo sido detenido, incentiva todavía más la comisión de delitos. Es importante reivindicar la reparación de los daños causados y reforzar la persecución de los bienes producto de los delitos, pues normalmente la reparación civil es percibida por los operadores como una cuestión secundaria al proceso, lo que lleva a que en la mayoría de los casos nunca se llegue a dar efectivamente.

atención al público se realiza por teléfono y, si son del interior del país, la comunicación se realiza además a través de fax, y se recibe escritos por correo electrónico o mensajería. De esta manera se ha hecho fluido el tráfico de la información.

Actualmente hay mayor celeridad en la resolución de las controversias, y existe un mayor número de sentencias (todas las cuales se publican) a diferencia de lo que ocurría con la conformación anterior del Tribunal, donde era difícil que los magistrados llegaran a un acuerdo, y demoraban mucho en emitirse las sentencias respectivas. La cantidad de expedientes resueltos a diciembre de 1998 supera los resueltos a diciembre de 1997. A diciembre de 1998, se resolvió, además de los expedientes ingresados, parte de los acumulados en años anteriores.

La diferencia existente entre la etapa anterior y posterior a la destitución de los magistrados, a febrero de 1998, en cuanto a la resolución e ingresos de expedientes se aprecia en el siguiente cuadro:



La cantidad de expedientes resueltos en la etapa posterior supera largamente a los resueltos en la etapa anterior. Partiendo de que esta situación se debe a la mayor facilidad para generar consensos en el seno del Tribunal Constitucional con cuatro miembros, es recomendable generar una propuesta de nueva organización interna del Tribunal que permita

una rápida resolución de las causas garantizando a la vez su calidad y el respeto de sus precedentes.

El Programa Descentralizado de Audiencias Públicas que realiza el Tribunal Constitucional, como Tribunal Itinerante, en diferentes ciudades del territorio nacional, ha beneficiado a los litigantes y reducido sus costos, ya que en muchos casos no requieren viajar a Lima para llevar a cabo determinados trámites que pueden efectuar con el Tribunal Itinerante. De esta manera, se ha aumentado el número de audiencias, así como también se ha logrado que el Tribunal sea más conocido en algunas provincias.

El Tribunal realiza Programas de “Pedagogía Constitucional” que consisten en talleres de actualización e información sobre diferentes temas constitucionales, en los que prioriza lo relativo a las garantías constitucionales. Estos seminarios son dirigidos a Magistrados del Poder Judicial, Ministerio Público, Consejo Supremo de Justicia Militar, así como a profesionales interesados en la materia.

Una limitación importante que tiene el Tribunal es el invariable presupuesto que le impide una mejor inversión en la lucha por optimizar el servicio que se brinda a los particulares. Sumado a ello tenemos que al no encontrarse dentro de las exoneraciones al pago por publicación las sentencias sobre las Acciones de Habeas Corpus, Habeas Data, Acción de Amparo y Acción de Cumplimiento, la institución se ve más ajustada en su presupuesto.

3.8 Consejo de Coordinación Judicial

Es un órgano fundamental, especialmente dentro del contexto de reforma del sector. Sin embargo, su concepción actual no ha sido la apropiada. La escasa influencia real del Consejo se evidencia en la falta de correlación de las distintas “reformas” emprendidas en cada una de las instituciones. Esta imposibilidad se debe, además, a la falta de representación de la mayoría de instituciones. De manera paradójica, el Consejo sólo estará conformado por el Poder Judicial, el Ministerio Público y el Consejo Nacional de la Magistratura durante el período de la reforma, dejando de lado a las demás instituciones del sector.

Debe ser un foro permanente del más alto nivel en el que los distintos agentes involucrados en la administración de justicia intercambien opiniones y se pueda generar una estrategia conjunta de modernización para el sector, pero no un agente más en el sistema. Además, debe velar

por el mutuo respeto entre los distintos agentes que integran el sistema de administración de justicia.

Además, debería ser un organismo pequeño y poco burocratizado. De ahí depende el éxito del Consejo. Si se pretende diseñar una institución encargada de girar instrucciones a los distintos agentes, el resultado no puede ser otro que un absoluto fracaso. Recuérdese que, con la excepción del Ministerio de Justicia, todas las instituciones tienen autonomía de gobierno garantizada por la Constitución Política, de manera que no es factible, sin violar abiertamente la Constitución, establecer aun por vía legal la obligación de todas las instituciones de acatar las instrucciones del Consejo.

Eventualmente podría ser un canal para la gestión de proyectos conjuntos emprendidos por distintos agentes, aunque la ejecución debe ser realizada directamente por las instituciones, pues de lo contrario correría el riesgo de burocratizarse.

3.9 Consejo Nacional de la Magistratura

El Consejo Nacional de la Magistratura es un órgano constitucional cuyas funciones son nombrar, previo concurso de méritos, a los jueces y Fiscales de todos los niveles; ratificarlos cada siete años; aplicarles la sanción de destitución; y extender los títulos oficiales que los acreditan como tales. Pese a que ése es su rol constitucionalmente definido, mediante las Leyes N° 26933 y 26973 se han recortado las funciones y atribuciones del Consejo Nacional de la Magistratura vinculadas a la aplicación de sanciones de Jueces y Fiscales. Por otro lado, la Ley N° 26696 neutraliza la función de nombramiento de Jueces y Fiscales, y la condiciona al desenvolvimiento de la Academia de la Magistratura, toda vez que la Constitución y la ley establecen que los postulantes deben aprobar la capacitación impartida por la Academia. Mediante la resolución N°333-98-SE-TP-CME-PJ, se extendió el período de estudios de 6 a 24 meses del curso de Formación de Aspirantes a Magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público, el cual abarca a aquellos profesionales que ya habían culminado los estudios durante 6 meses. El efecto de esto es el aumento de Fiscales y Jueces provisionales.

Una limitación importante que ha tenido el Consejo Nacional de la Magistratura ha sido la ausencia de sistemas informáticos que permitan el procesamiento y rápido acceso de la información requerida; en su gran mayoría, su personal no es calificado, no cuenta con infraestructura ade-

cuada para su operación y carece de las apropiadas herramientas de gestión interna.

La dependencia de la Academia de la Magistratura respecto al Poder Judicial es un factor que limita las facultades reales del Consejo Nacional de la Magistratura, toda vez que la realización de los cursos de preparación para las personas que ingresan a la carrera está fuera de su control. Además, se ha visto seriamente limitada por la falta de información de plazas vacantes tanto en el Poder Judicial como en el Ministerio Público.

Este organismo debe buscar cooperación técnica internacional además de contar con un presupuesto mayor y con la devolución de sus facultades constitucionales.

3.10 Academia de la Magistratura

Su rol consiste en la actualización y perfeccionamiento de los jueces y fiscales, en la formación de los aspirantes a la carrera judicial y fiscal, y en la capacitación de quienes postulen al ascenso en el Ministerio Público y en el Poder Judicial.

Sus dos principales programas son el de Formación de Aspirantes y el de Actualización y Perfeccionamiento. El primero de ellos está destinado a la formación de los aspirantes para el ingreso al Ministerio Público y al Poder Judicial, con el fin de que se encuentren aptos para presentarse a los concursos públicos que convoca el Consejo Nacional de la Magistratura, tal y como lo exige el artículo 151 de la Constitución Política y la Ley N° 26696.

El programa de formación de aspirantes inició el día 13 de octubre de 1997 su primer curso, con la participación de 314 candidatos y una duración de 6 meses. El curso se desarrolló en Lima y finalizó el 13 de marzo de 1988. El curso tenía un plan de estudios compuesto por cinco módulos sobre Razonamiento Jurídico, Derecho Constitucional, Derecho Civil y Procesal Civil, Derecho Penal y Procesal Penal, y Contexto Socio-Económico de la Magistratura, de 4 semanas cada uno. Una vez egresados, debían aprobar el examen del Consejo Nacional de la Magistratura y pasar por un período de entrenamiento previo al ejercicio de la función judicial. Sin embargo, por resolución N°333-98-SE-TP-CME-PJ, se extendió el período de estudios de 6 a 24 meses dentro del programa, lo cual abarcaba también a los aspirantes que ya habían sido capacitados. Esta situación merece un comentario.

La Academia de la Magistratura, como órgano del Poder Judicial, presenta dos problemas conceptuales. El primero de ellos radica en que es el resultado de una posición ecléctica entre un modelo donde los nombramientos de los funcionarios judiciales son realizados por el mismo órgano judicial, y aquel donde son totalmente independientes de éste. Como consecuencia, el órgano que designa a los magistrados no tiene una autonomía real, pues no sólo es incapaz de definir el perfil profesional que se debe formar en los aspirantes que desearía que ingresaran a las instituciones, sino que además depende de la “buena voluntad” de la Academia para que le proporcione los postulantes sobre los cuales debe escoger. El plan de capacitación que sigan los postulantes para el ingreso dependerá de un perfil que no es definido por el órgano que designa y, en el caso del Ministerio Público, ni siquiera por el órgano para el cual prestarían sus servicios. Por lo tanto, los conocimientos y las habilidades, así como los valores y las actitudes del perfil profesional que debería reforzar o crear en los postulantes un programa adecuado de formación, difícilmente serán los óptimos. Esto significa que, probablemente, el Consejo Nacional de la Magistratura deberá elegir entre profesionales que no se ajustan a su visión del perfil ideal de un Juez o Fiscal, y lo mismo ocurrirá con el Ministerio Público cuando reciba a los nuevos Fiscales.

Otro problema que presenta la Academia es que está orientada a la formación de Jueces, mas no a la de Fiscales. No es apropiado asimilar la formación de un Juez con la de un Fiscal. Si bien es cierto ambos persiguen un fin común, cual es alcanzar la justicia, tienen funciones muy distintas y requieren de un perfil profesional con un componente académico (conocimientos, habilidades y destrezas), personal (valores y actitudes) y laboral (funciones y tareas) diferente, lo cual debe reflejarse en el proceso de formación.

3.11 Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo es un organismo que forma parte de la justicia básica y que constituye un mecanismo de control no jurisdiccional de las instituciones estatales, que busca el cumplimiento eficaz de sus funciones, para lo cual puede requerir la colaboración de los órganos públicos para el esclarecimiento o investigación de un hecho³⁰.

30. Su actuación oscila entre asuntos pequeños tales como la demora en el reconocimiento de una pensión o cobro excesivo de un trámite, y temas más complejos como

Las funciones de la Defensoría del Pueblo se circunscriben a la defensa de los derechos constitucionales de la persona y de la comunidad, la supervisión del cumplimiento de los deberes de función de la administración estatal, por cuanto con una eficiente administración estatal se podrá proporcionar un espacio adecuado para el desarrollo de los derechos humanos de las personas, y la supervisión de la prestación de los servicios públicos a la población, que constituyen formas de promover que las personas puedan realizar su condición humana en la vida cotidiana³¹.

Además, la ley le asigna responsabilidades de promoción de los derechos humanos, lo que supone una preocupación por la vigencia de los valores éticos en el ejercicio de la función pública y la convivencia social.

La Defensoría del Pueblo asume la representación de las personas que solicitan su intervención, a través de quejas y petitorios, como también por propia iniciativa, cuando el problema es de dominio público. Su quehacer oscila entre dos extremos: el marco de los derechos vulnerados y el ámbito de los deberes de función que corresponda exigir a cualquier entidad estatal o empresa que preste servicios públicos. En este último caso están comprendidos los particulares que prestan servicio y los entes supervisores responsables de su fiscalización.

Excepcionalmente, en el campo de la defensa de los derechos constitucionales de la persona y de la comunidad, las actuaciones de la Defensoría del Pueblo pueden también dirigirse a personas o entidades privadas. Así ocurre en los casos de males sociales como la violencia familiar, que afecta a la sociedad peruana.

Su labor es importante por cuanto permite lo siguiente: i) que las personas puedan sentirse más amparadas ante la vulneración de sus derechos, ya que ha logrado solucionar favorablemente muchas de las quejas y solicitudes planteadas, y además ha tenido éxito en muchas de sus intervenciones, tales como la liberación de muchos inocentes, pese a que sus resoluciones no tienen carácter vinculante; y ii) que la sociedad pueda contar con la supervisión de la Defensoría que ayuda a que las instituciones estatales sean más eficientes. Esto se refleja en el ascendente número de casos presentados.

el reconocimiento por parte de la sociedad y del Estado de que en la lucha contra el terrorismo hay inocentes involucrados.

31. Los temas prioritarios de este organismo son: i) protección a poblaciones afectadas por la violencia; ii) asuntos penales y penitenciarios; iii) asuntos constitucionales; iv) comunidades nativas; v) comisión Ad-Hoc; f) derechos de la mujer.

La Defensoría del Pueblo ha logrado legitimidad y reconocimiento por su actuación autónoma en defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, del Estado de Derecho y de la legalidad. Cuenta con profesionales especializados y de reconocido prestigio plenamente identificados con la labor de la Defensoría del Pueblo, lo que hace posible el desarrollo de sus funciones. Sin embargo, muchas iniciativas orientadas a fortalecer el servicio prestado se ven frustradas debido a la impermeabilidad de las normas.

Sería recomendable promover temas de administración estatal, de derechos humanos y de servicios públicos y realizar conferencias con funcionarios para mostrarles qué ayuda a resolver la Defensoría del Pueblo, de esta manera se buscaría un funcionario más colaborador. Otro aspecto que también debería considerarse es la posibilidad de atribuir a la Defensoría la potestad de denunciar al funcionario que incumpla sus deberes.

Cabe señalar que la Defensoría del Pueblo ha podido cumplir parte de sus funciones gracias al apoyo recibido de la Cooperación Técnica Internacional, cuya contribución ha financiado las diversas actividades realizadas en estos dos años.

3.12 Ministerio de Justicia

El Ministerio de Justicia tiene como misión “garantizar el estado de derecho y la seguridad jurídica de las personas, colaborando con las entidades encargadas de la administración de justicia, sistematizando y difundiendo la normatividad vigente; promoviendo la difusión de los derechos humanos para la consolidación de la pacificación del país; asistiendo en la asesoría y defensa legal gratuita a la población de escasos recursos económicos e impulsando la conciliación a los operadores del derecho y sociedad civil como medio alternativo de solución de conflictos; evaluando y proponiendo expedientes en el marco de la normatividad vigente, para el otorgamiento del beneficio del indulto y derecho de gracia, la conmutación de penas en casos de arrepentimiento; fortaleciendo la función jurisdiccional a través del ejercicio práctico procesal, así como descentralizando la función notarial, base de la seguridad jurídica del nuevo marco de la legalidad en que se sustenta el desarrollo socio-económico del país, entre otros”³².

32. Ministerio de Justicia, Plan Institucional 1999.

Por lo tanto, tiene una participación que abarca varios de los niveles del sistema. Su participación va desde las luchas políticas que generan las normas, mediante la propuesta de reformas legislativas, hasta los niveles de acceso al sistema, mediante la promoción de los centros de conciliación, la defensa legal gratuita, y la regulación del notariado. Además, su participación dentro del proceso de sistematización y difusión legislativa ha contribuido con la efectividad de las instituciones, al contar con herramientas como el Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ) que elabora el Ministerio de Justicia.

El SPIJ surgió en 1994, como un Proyecto del Ministerio de Justicia y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ante la necesidad de sistematizar la legislación y difundirla masivamente, con el objetivo de permitir a la sociedad el acceso a información jurídica actualizada. El SPIJ entrega información sobre normas legales, jurisprudencia, compendios de legislación por temas específicos, convenios internacionales, códigos, leyes orgánicas, constituciones políticas del mundo, Guía Judicial, entre otras cosas. Si bien es cierto se trata de un avance importante, aún presenta algunas deficiencias en cuanto a la confiabilidad de la información contenida, así como un espectro de normas todavía reducido, lo que obliga a los operadores a recurrir en algunos casos al Diario Oficial para corroborar la información.

En cuanto al notariado, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley N° 25993 Ley Orgánica del Sector Justicia y en el Decreto Ley N° 26002 Ley del Notariado, el Consejo del Notariado es el órgano del Ministerio de Justicia encargado de proponer las normas que se requieran para el mejor desenvolvimiento de la función notarial y de supervigilar el cumplimiento de las mismas³³.

El notariado es una alternativa importante para la desjudicialización de ciertos procedimientos. En este sentido, debe resaltarse lo dispuesto por Ley N° 26662 de 20 de setiembre de 1996, en cuanto a que autoriza a las

33. El Consejo está integrado por el Ministro de Justicia, quien lo preside, el Fiscal de la Nación, el Decano del Colegio de Abogados de Lima, el Presidente de la Junta de Decanos de los Colegios de Notarios del Perú, y un funcionario del Ministerio de Justicia, quien actúa como Secretario. Sus principales funciones son realizar la fiscalización y supervigilancia del Notariado en el nivel nacional; resolver en última instancia como tribunal de apelación sobre las decisiones de los Colegios de Notarios, conocer de quejas contra los Colegios de Notarios y contra los propios notarios, realizar los Concursos Públicos de Méritos de las plazas notariales que se encuentren vacantes, y proponer normas para el mejor desenvolvimiento de la función notarial.

personas a recurrir indistintamente ante el Poder Judicial (Jueces de Paz) o ante Notario para tramitar cualquiera de los asuntos por rectificación de partidas, adopción de personas capaces, patrimonio familiar, inventarios, comprobación de testamentos, y sucesión intestada. Es una medida apropiada, por cuanto se trata de actividad no contenciosa que era competencia exclusiva de jueces de primera instancia y jueces de paz, para que sea competencia de los notarios.

Otra medida complementaria en ese sentido es abrir el número de notarios. No existe razón técnica que justifique mantenerlo restringido. Con un adecuado sistema de control para el ingreso a la función notarial de manera que se garantice su idoneidad técnica y moral, y un proceso adecuado de control del ejercicio de sus funciones, podría ampliarse el número de manera que se introduzca la disciplina de mercado en el servicio notarial. Como consecuencia, es de esperarse una reducción de precios sustancial y un aumento de la calidad del servicio. Actualmente existe un promedio nacional de cerca de 58,000³⁴ habitantes por notario, mientras que en otros países el promedio es de menos de 900.

Otro aspecto en el que la participación del Ministerio de Justicia es importante, es en el referente a la provisión de defensa legal gratuita para personas de escasos recursos económicos³⁵. La defensa gratuita es fundamental para garantizar el acceso a la administración de justicia, sobre todo en un contexto como el peruano en el que los honorarios profesionales significan el principal costo formal dentro de un proceso judicial. Esto porque, del total de costos privados directos, se ha estimado que los pagos requeridos por ciertos funcionarios para dar impulso a un proceso significan el 53%.

Los Defensores de Oficio en lo Penal asisten a los inculcados en procesos penales, asesorándolos en las diligencias pertinentes, examinando los elementos de prueba, participando en la actuación, control de desarrollo e interpretación de la prueba y el derecho conforme a las necesidades del inculcado, colaborando en el desarrollo justo e imparcial del proceso;

34. A julio de 1998.

35. La defensa de oficio originalmente dependía de la "buena voluntad" de los Colegios de Abogados, pero no era un servicio organizado por el Ministerio de Justicia, hasta que se constituyó el Servicio de Defensoría de Oficio.

cuando se trata de sentenciados se gestiona la concesión de beneficios penitenciarios³⁶.

La Defensoría de Oficio de Familia se crea con el Código de los Niños y Adolescentes en los artículos 170 al 172. Los usuarios acuden para recibir orientación legal para el planteamiento de sus demandas, las que son efectuadas en procesos de alimentos, tenencia, régimen de visitas, filiación, consejo de familia, violencia familiar, separación convencional, entre otros; asume el proceso y lleva el seguimiento del mismo hasta su conclusión y ejecución de ser el caso. También proveen defensa de oficio a los adolescentes que se encuentran inmersos en procesos por infracciones a la ley penal desde el momento de su detención y durante el desarrollo del proceso, con el fin de cautelar el respeto a sus derechos y el cumplimiento del debido proceso.

Sin embargo, esta función de proveer defensa gratuita no se ha cumplido plenamente por limitaciones de orden presupuestal. Por lo tanto, es necesario ampliar la cobertura de la defensa de oficio tanto en materia penal como en materia de familia, cuya participación también está contemplada en los Módulos Básicos de Justicia.

En materia de conciliación, el Ministerio de Justicia ha autorizado a 6 instituciones como centros de capacitación para formar conciliadores extrajudiciales, con el objeto de extender su número. Como se mencionará más adelante, la principal limitación que se ha enfrentado en materia de conciliación ha sido el reducido presupuesto para la formación de conciliadores. No obstante, la participación de organismos no gubernamentales ha llenado ese espacio, a tal punto que el Ministerio de Justicia reconoce su incapacidad para competir con estos centros privados, “que ofrecen cursos con un alto nivel de capacidad logística educativa, publicidad y personal docente, conllevando a que el Ministerio no pueda competir por falta de disponibilidad presupuestal”.³⁷

3.13 Sistema Universitario Nacional

36. Desde enero de 1998, el Ministerio de Justicia ha iniciado un proyecto de apoyo legal directo en los Establecimientos Penitenciarios; el primer establecimiento que participó en el proyecto fue el Penal de Lurigancho, donde se ha instalado una oficina de la Defensora de Oficio en la misma sede del penal, y donde laboran dos Defensores que absuelven las consultas, solicitan libertades por exceso de detención, copias de sentencia, beneficios penitenciarios y derivan las causas de seguimiento a los Defensores de Oficio asignados en las Salas y Juzgados penales en el nivel nacional.

37. Ministerio de Justicia, Plan Institucional 1999.

La participación de las universidades en la reforma se ha orientado principalmente a la venta de consultorías a las instituciones. Se han formalizado pocas modificaciones en los planes curriculares y, en términos generales, sólo han incorporado el estudio del arbitraje y la capacitación de conciliadores. Por ejemplo, la Pontificia Universidad Católica del Perú es uno de los centros autorizados por el Ministerio de Justicia para la formación de conciliadores.

Sin embargo, es necesario que las universidades reorienten sus planes curriculares. El perfil profesional que forman las universidades es muy distinto de las necesidades del perfil del Juez o del Fiscal, pues son muy débiles en razonamiento jurídico, conocimiento de la realidad nacional, gestión, liderazgo y otros factores de orden operativo del sistema. No obstante, esto se explica por las diversas posibilidades de empleo que enfrentan sus estudiantes: ejercicio liberal de la profesión, trabajo en la administración central, como Juez, como Fiscal, etc. Por lo tanto, es necesaria una formación adicional para los profesionales que desean hacer carrera judicial o fiscal, la cual debe ser impartida por las universidades para aprovechar su experiencia y dotación de recursos tanto humanos como físicos, en coordinación con la Academia de la Magistratura. Esto contribuye a garantizar la idoneidad técnica de los estudios.

Desde otro punto de vista, el perfil profesional de los abogados que forman las universidades tampoco se ajusta a las exigencias modernas de la administración de justicia, en el sentido que se requiere que se formen “negociadores” antes que “litigantes”, tal y como se ha hecho siempre. El propósito de ello es fomentar la cultura de paz y lograr que los litigantes no recomienden desde el inicio acudir a la vía judicial y se perciba al Poder Judicial como una última opción para la resolución de conflictos.

Esto implica la necesidad de incluir como obligatorio el estudio adecuado de técnicas de negociación y otras materias que permitan no sólo resolver pacíficamente conflictos, sino evitarlos antes de que lleguen a ocurrir. Muchas veces la actitud y el tipo de asesoría que ofrecen los abogados, por su formación, agudiza los conflictos.

3.14 Mecanismos alternativos de resolución de controversias

Forma parte de la vida cotidiana la existencia de conflictos producto de una confluencia de intereses opuestos sobre un mismo bien, lo que ha dado origen a que muchos de los cambios que intervienen en uno o más

acuerdos de voluntades tomen una serie de medidas, como son las penalidades, con el fin de prevenir dichos conflictos de intereses o de buscar una compensación ante un posible incumplimiento. Sin embargo esto no garantiza que la parte que incumple haga efectiva la penalidad planteada.

Ante este supuesto de incumplimiento, sea del acuerdo de voluntades o bien de la penalidad pactada en él, la vía más usada para resolver el conflicto que surge ha sido la vía judicial, cuya sobrecargada laboral impide una rápida y eficiente administración de justicia; ello sumado a sus procesos ineficientes que implican altos costos de transacción, procesos corruptos, decisiones judiciales inciertas y desigual acceso al servicio de justicia, han conllevado a que se deposite una limitada confianza en el mismo. Esta situación ha dado origen a considerar la posibilidad de delegar la función que realiza el Poder Judicial a otras instituciones, con lo cual se acabaría el monopolio de la función jurisdiccional del Estado.

De esta manera surgen los Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos, en adelante MARCS, los cuales se han estado desarrollando con mucha fuerza en el país debido a una serie de cambios producidos en la legislación y en el ámbito institucional durante los últimos años. Estos MARCS no significan ni se sustentan en la competencia de las instituciones privadas con el Poder Judicial; por el contrario, requieren que éste se fortalezca y consolide con el propósito de generar el mayor beneficio en favor de la población en lo que a acceso a la justicia se refiere. Además, sería un error pensar que los MARCS por sí solos van a resolver el problema de la administración de justicia en el país o que resolverán las dificultades para el acceso a la justicia con su sola implementación. Entre los MARCS que se desarrollarán a continuación se encuentran la conciliación extrajudicial³⁸ y el arbitraje.

La conciliación surge de una negociación entre las partes en conflicto con la intervención de un conciliador o de un Juez de Paz Letrado³⁹, que ayuda a buscar la solución más adecuada al conflicto de intereses. Son materia de conciliación los conflictos que se refieren a derechos disponibles⁴⁰, las relativas a derecho de familia en lo que concierne a alimentos,

38. No se hará referencia a la conciliación judicial por cuanto ésta forma parte integrante del proceso, y este punto se refiere a las alternativas de solución de conflictos diferentes del proceso judicial.

39. Si es un conciliador se realiza en un Centro de Conciliación, y si es un Juez de Paz Letrado se realiza en un Juzgado de Paz Letrado. Aquí la función del juez no es la del juez del proceso judicial sino la de conciliador.

40. Son derechos disponibles los que pueden ser transferidos.

régimen de visitas y violencia familiar, así como lo relacionado con controversias relativas a la reparación civil derivada de la comisión de delitos en cuanto ella no hubiera sido fijada por resolución judicial firme⁴¹.

La Ley de Conciliación y su Reglamento⁴² brindan organicidad a la conciliación en el medio, precisando que la conciliación es un mecanismo alternativo de resolución de conflictos, permitiendo la creación de Centros de Conciliación, bajo determinados requisitos, y estableciendo también que a partir del año 2000 la conciliación será un requisito de admisibilidad de la demanda.

Optar por la conciliación garantiza lo siguiente: la rapidez, en tanto se resuelven los conflictos en el menor tiempo posible a diferencia del proceso judicial; poca formalidad tratándose de un proceso sencillo y flexible que puede ser modificado durante su desarrollo por las partes integrantes de la conciliación; el contacto y la participación de las partes pues no es un procedimiento confrontacional; y, la confidencialidad de lo expuesto durante el desarrollo del proceso conciliatorio. Pese a los beneficios que reporta esta forma de resolución de controversias, en la práctica se ha visto limitada a conflictos menores⁴³.

Ante la importancia que implica el ejercicio de la función conciliadora, sería recomendable que tanto el conciliador como el juez de paz letrado aprovechen al máximo el proceso conciliatorio incentivando su realización ante una inicial falta de voluntad conciliadora; además deben ser conscientes de la responsabilidad que conllevan los términos del acuerdo al que llegan las partes, los que deben ser suficientemente justos. De otro lado, las partes deben tener presente la brevedad del proceso conciliatorio y si se trata de un plazo suficiente para la resolución de las controversias.

Por su parte, el arbitraje es considerado como una de las formas de administración de justicia en materia civil, en virtud de la cual los particulares dirimen conflictos sobre derechos de libre disposición. Su constitución como vía alternativa debe ser pactada de manera expresa por las partes.

El uso de esta vía permite a las partes en conflicto una mayor celeridad en la solución de éste, reduce los costos de transacción, garantiza la

41. Artículo 9 de la Ley 26872.

42. Ley 26872 y el Decreto Supremo 001 – Justicia.

43. Por ejemplo, lo máximo que se ha conciliado en el Centro de Conciliación de la Cámara de Lima ha sido por US\$60,000, ya que los “grandes casos” se ven exclusivamente por arbitraje.

eficiencia y la confiabilidad que tienen un valor en las relaciones contractuales modernas, y la especialización de los agentes que actúan como árbitros, lo que no se aprecia en los magistrados del Poder Judicial, quienes resuelven una variedad de casos sin contar con especialización en materia específica.

En este contexto, el Centro de Conciliación de la Cámara de Lima tiene una proyección interesante desde el punto de vista institucional. Hay un notable incremento del número de casos de arbitraje y también de las cuantías arbitradas desde el inicio de las operaciones en 1993. Las principales debilidades del sistema se ubican básicamente en el ámbito cultural. Los MARCS dependen en gran medida de la cultura cívica de la población. Los potenciales usuarios necesitan conocer que realmente cuentan con diversas opciones de gestión como la negociación, la conciliación, el arbitraje y la vía judicial, entre otras. En otras palabras, se trata de un tema que tiene que ver con paradigmas mentales. Asimismo, esta realidad se relaciona con la responsabilidad profesional de los abogados, quienes constituyen una pieza clave en el tablero del sistema de justicia y que también se verán beneficiados, del uso de la vía arbitral, en tanto que el abogado litigante dedicará menos tiempo a un mismo conflicto, obteniendo una remuneración en menor plazo y disponiendo de tiempo para patrocinar nuevos conflictos.

3.15 Organismos reguladores e INDECOPI

Los organismos reguladores y promotores de la competencia⁴⁴ tienen como parte de sus funciones resolver controversias en sede administrativa que surjan en sus respectivos sectores entre los usuarios y las empresas prestadoras, entre ellas mismas, y entre éstas y el Estado. Por ser instituciones recientes y relativamente poco burocratizadas, en su mayoría, permiten el acceso a la justicia a ciertos casos que por su pequeña cuantía nunca hubieran ingresado al Poder Judicial. Además, constituyen una suerte de “filtro” para el Poder Judicial, aunque no es claro que todos los casos que son resueltos en sede administrativa hubieran llegado a ser ma-

44. Se refiere al INDECOPI, OSIPTEL, OSINERG, SUNASS y OSITRAN.

teria judicial por las razones antes mencionadas. Sin embargo, el procedimiento administrativo está lejos de ser perfecto⁴⁵.

Pese a que aún son poco conocidos⁴⁶, han experimentado un aumento constante en el número de controversias que resuelven, de las cuales sólo un pequeño porcentaje ha sido cuestionado ante el Poder Judicial, y un número mucho menor ha sido resuelto en contra de los criterios externados en las instancias previas por los reguladores⁴⁷.

No obstante, la cuantía de los reclamos que se formulan en algunos de estos organismos reguladores es en su mayoría muy baja. Según estimaciones de funcionarios de la SUNASS, entre el 80 y el 85% de los reclamos de usuarios que resuelven no sobrepasan los S/.60,00, es decir, se trata de reclamos que hubieran sido competencia de un juzgado de paz, pero que en esa sede hubieran implicado costos mayores que el monto reclamado para el usuario.

La práctica de no acudir ante el Poder Judicial para que las resoluciones que ponen fin a la vía administrativa sean revisadas en dicha sede,

45. Por ejemplo, no todos los organismos reguladores tienen segunda instancia administrativa, mientras que otros la concentran en órganos administrativos que en algunos casos son colegiados pero en otros, unipersonal.

46. Según estudios realizados, el nivel de conocimiento de la población de los organismos reguladores es bajo. El organismo más conocido es el INDECOPI, con un 32%, y el menos conocido la SUNASS, con un 6%. Sin embargo, lo más grave es que el nivel de conocimiento de estas instituciones es menor mientras menor es el nivel socioeconómico de la persona: el 58% del nivel bajo superior no conoce organismo supervisor alguno, mientras que en el bajo inferior dicho porcentaje asciende al 81%. Esto indica que la población que se está beneficiando de los mecanismos para resolución de conflictos que ofrecen los organismos reguladores no es la que tendría más dificultad para el acceso a los mecanismos tradicionales.

47. A manera de ejemplo, en el INDECOPI se recibieron durante 1998 un total de 43,307 casos, de los cuales sólo el 4% fueron apelados ante el Tribunal del INDECOPI, y de éstos sólo el 7% fueron impugnados judicialmente. Es decir, sólo un 0.3% de los 43,307 casos llegaron ser materia judicial. De estos casos que llegaron a ser materia judicial, sólo el 5% fue resuelto en contra del criterio del Tribunal del INDECOPI. Por su parte, de los 10,162 casos resueltos por el Tribunal de OSIPTEL a diciembre de 1998, tan sólo 19 pasaron a ser materia judicial, es decir, menos del 0.19% del total de las resoluciones del Tribunal que agotan la vía administrativa. De estos casos, 8 han sido concluidos ratificándose las resoluciones del tribunal, mientras que los 11 restantes se encuentran pendientes. La SUNASS reporta una situación similar, con cerca del 1.5% de sus resoluciones emitidas desde 1995 cuestionadas en sede judicial, sin que ninguna de ellas haya sido resuelta de manera contraria al criterio externado por la SUNASS.

no se debe tanto a una satisfacción plena del resultado del procedimiento administrativo, sino más bien a una desconfianza del Poder Judicial y un cierto temor frente a lo que ahí se pueda resolver. Esto se ve fortalecido por la falta de capacitación de los jueces en temas de organización industrial y/o la ausencia de tribunales especializados en la materia. Sin embargo, es impensable la generación de una jurisdicción especializada en el Poder Judicial en materia de regulación y libre competencia, no sólo por el reducido volumen de casos que ingresarían, sino también por la imposibilidad real de dicho organismo de generar un esquema de incentivos tales que atraigan a los pocos profesionales especializados en la materia que existen en el país. La falta de competitividad del Poder Judicial como fuente de trabajo frente a las empresas prestadoras de servicios y en general al sector privado regulado, e incluso frente a los mismos organismos reguladores hace imposible captar profesionales aptos para la tarea de ejercer un control real de resoluciones de organismos cuyo nivel de calificación y especialización es tan alto en el medio nacional como el de los reguladores.

Por lo tanto, es necesario concentrar los esfuerzos en la promoción de los distintos organismos reguladores de manera que estos mecanismos sean accesibles para la población en general, y especialmente para aquella que no puede acceder a los mecanismos tradicionales de administración de justicia. Esta medida podría estar acompañada por la unificación del procedimiento para la formalización de los conflictos, con el fin de facilitar el acceso a la tramitación de reclamos de usuarios. Asimismo, es necesario dotar de una segunda instancia administrativa técnica a todos los procedimientos administrativos de resolución de conflictos, la cual debería ser ejercida por un Tribunal administrativo independiente de cada organismo regulador, con el propósito de garantizar su autonomía e idoneidad técnica, toda vez que como se ha visto es muy poco probable que los casos lleguen a ser revisados en sede judicial, por lo que en la realidad puede afirmarse que es allí donde se agotan las controversias.

4. *Agenda pendiente*

Para lograr una verdadera seguridad jurídica que permita un ambiente de estabilidad social e institucional en democracia, que sirva de soporte para el despegue económico del país a través de la reducción de

los costos de transacción, es necesario emprender al menos las siguientes medidas en cada uno de los niveles:

4.1 Nivel de gestación o prenorma y nivel de consagración formal

1. En lo concerniente a estos niveles, sería recomendable reformular la práctica de derogatorias genéricas en las normas en el Congreso, que no coadyuvan a un adecuado manejo de los dispositivos afectados por las derogatorias estipuladas; enriquecer el sistema de Archivo Digital de Leyes del Perú para brindar la mayor cantidad de información respecto de las normas materia de búsqueda y tener mayor cautela, generar un marco jurídico apropiado para la elaboración de una norma considerando la coherencia de su contenido, así como la facilidad de interpretación con el fin de brindar mayor seguridad jurídica.

4.2 Nivel de consagración operativa

1. En lo que a este nivel respecta, es preciso considerar la necesidad de una reorganización del Tribunal Constitucional, con el propósito de mantener una producción mayor de resoluciones de mejor calidad mediante una más rápida generación de consensos. Esta reorganización podría incluso contemplar la creación de una sala especializada en materia constitucional en la Corte Suprema de Justicia que sustituya al actual Tribunal Constitucional.

4.3 Nivel de efectividad

1. El Poder Judicial debería continuar con la corporativización de los Despachos, pero al mismo tiempo dotar a este sistema de los niveles de coordinación y de los sistemas informáticos de punta necesarios para su óptimo funcionamiento.
2. Debe darse un uso más restringido por parte de Jueces y Fiscales, conforme su naturaleza misma lo exige, a la prisión preventiva, reduciendo así la cantidad de procesados en los establecimientos penitenciarios.
3. Introducir el “expediente electrónico” como mecanismo de sustitución del expediente físico tradicionalmente utilizado, lo que permitiría reducir costos y facilitar el acceso de los interesados a su contenido.

4. Tanto en el Poder Judicial como en el Ministerio Público debe generarse un sistema de carrera judicial o fiscal que entregue los incentivos adecuados para atraer a profesionales idóneos, lo que incluye la necesidad de lograr una competitividad remunerativa frente al mercado externo de estas instituciones.
5. Fortalecer los principios de unidad y dependencia jerárquica que deben regir en el Ministerio Público.
6. Asignar la competencia de cada fiscalía provincial basada en el criterio de territorios exclusivos, enfatizándose su trabajo en la investigación y reforzando su papel de director del proceso.
7. Lograr la participación de un solo Fiscal para el conocimiento de cada caso en todas las etapas del proceso penal, con lo cual se incrementaría su efectividad.
8. En el marco del Instituto de Medicina Legal debe continuarse con su modernización priorizando la capacitación del personal.
9. Debe separarse la Policía Técnica de Investigaciones de la Policía Nacional del Perú y someterse a la dirección del Ministerio Público, con el fin de garantizar una efectiva investigación.
10. Es preciso considerar que el aumento de penas no conlleva necesariamente a una disminución de los incentivos para delinquir, sino que más bien trae consigo un recargo innecesario de población penitenciaria en los establecimientos respectivos, tales como el Instituto Nacional Penitenciario. Una mayor eficacia del sistema de justicia penal constituye un incentivo más fuerte para la disuasión del crimen.
11. El Consejo de Coordinación Judicial debe constituirse en un foro que facilite e inste a que las instituciones involucradas en el Sistema de Administración de Justicia intercambien opiniones y generen estrategias conjuntas de modernización para el sector.
12. El Consejo Nacional de la Magistratura debe recuperar sus facultades constitucionales. Asimismo, debería contar con sistemas informáticos modernos que puedan permitir el procesamiento y el rápido acceso de la información requerida, así como con una infraestructura adecuada para su desenvolvimiento.
13. Es necesaria una mejor coordinación entre la Academia de la Magistratura y el Consejo Nacional de la Magistratura en lo que concierne a los cursos de preparación que siguen las personas que ingresan a la carrera judicial, así como respecto a la capacitación que reciban los aspirantes a magistrados con el fin de que se efectúe

con criterios uniformes en cuanto a los conocimientos, las habilidades, los valores y las actitudes que deberían instruir a los alumnos de la Academia ya que, de no coordinarse ello con el Consejo, los Jueces o los Fiscales designados no se ajustarían a su visión del perfil ideal de un Juez o Fiscal. Por lo tanto, es recomendable, con las reformas constitucionales del caso, que la capacitación previa para el ingreso a la carrera de los magistrados esté a cargo de un organismo dependiente del Consejo Nacional de la Magistratura y no del Poder Judicial.

14. Debería existir una clara distinción entre la formación de Jueces y de Fiscales, ya que sus funciones son claramente diferentes y requieren de un perfil profesional distinto, lo que debe considerarse para la formación de aspirantes.
15. Las universidades deben formar a los estudiantes como “negociadores” y no tanto como “litigantes”, por cuanto de esta manera se fomentaría una cultura de paz y una visión del Poder Judicial como última vía de acceso para la solución de sus conflictos, una vez agotadas todas las formas posibles de llegar a un acuerdo entre las partes.

4.4 Nivel de acceso

1. Debe darse mayor impulso al sistema de Salas Itinerantes en el Poder Judicial y a los Módulos Básicos de Justicia, con el fin de reducir los costos indirectos de acceso al sistema.
2. El Ministerio de Justicia debería destinar un presupuesto mayor a la Defensa Gratuita de las personas que, por no contar con recursos o ya sea por desconocimiento de los trámites que deben realizar, necesitan de la orientación o defensa de abogados, pues actualmente la falta de presupuesto limita que se cumpla plenamente con prestar la defensa gratuita.
3. Debe abrirse el número de plazas disponibles para notarios en el nivel nacional, con el propósito de reducir sus costos y aumentar las posibilidades de acceso a la justicia.
4. Es necesario difundir entre la población la existencia y los beneficios de los mecanismos alternativos (conciliación y arbitraje) para solucionar sus conflictos, los cuales son alternos al Poder Judicial y les permitirá lograr soluciones confiables, justas y con mayor celeridad que si se recurriera al Poder Judicial.

5. Debe darse un uso prioritario a los mecanismos alternativos de resolución de controversias como la conciliación, invitando a las partes a formar una voluntad conciliadora; y el conciliador también debería preocuparse de que los términos de solución sean suficientemente justos, sin buscar únicamente llegar a un acuerdo conciliador.
6. Es necesario fortalecer la imagen y el conocimiento popular de la existencia de los organismos reguladores, como INDECOPI, como mecanismos para la resolución de controversias. Esto incluye la necesidad de simplificar y uniformar dichos procedimientos.

Las recomendaciones anteriores parten de la posibilidad de un proceso de reforma gradual. Sin embargo, es posible implementar una serie de medidas alternas con el fin de lograr resultados concretos en cuanto a celeridad, calidad y confianza en la administración de justicia en el corto plazo. Partiendo del nuevo rol del Estado tanto en lo económico como en lo social, en el que se deja cada vez más al sector privado la responsabilidad de la prestación directa de ciertos servicios en los que el Estado ha demostrado ser tradicionalmente ineficiente, reservándose aquel el poder de regular la prestación de dichos servicios cuando por las imperfecciones del mercado éste no es capaz de autorregularse, pueden plantearse recomendaciones como las siguientes, que tendrían consecuencias importantes en el corto plazo:

- Con las necesarias reformas de orden constitucional y legislativo, es posible la creación de una primera instancia obligatoria en sede arbitral para todos aquellos derechos de carácter disponible, tanto en materia civil, laboral, familiar, comercial, etc. Por lo tanto, se reduciría al mínimo indispensable la prestación directa por parte del Estado del servicio de justicia en aquellas materias donde los derechos son de carácter indisponible (v.g. penal con las reservas del caso en materia de delitos de acción privada, que sí sería materia arbitrable), para la revisión de la legalidad de lo resuelto en sede arbitral en segunda instancia y en última instancia (Casación) cuando la cuantía del conflicto así lo justifique, y para la ejecución de las sentencias.
- Cuando la cuantía no justifique la revisión en sede judicial, la segunda instancia podría ser, en caso de pactarse su existencia expresamente por las partes, también en sede arbitral. La justicia de paz no letrada se convertiría en una primera instancia de carácter arbitral, según la cuantía.

- Debe continuar garantizándose a las partes la posibilidad de designar voluntariamente a los árbitros, pues es la base de la confianza que los particulares tienen en dicho sistema (garantizar el derecho a contar con los servicios de uno o de otro árbitro), pero a la vez debe establecerse un mecanismo imparcial para la designación de árbitros en caso de que las partes no puedan llegar a un acuerdo sobre dicho punto. Este mecanismo debe ser de la mayor transparencia y debe garantizar que los árbitros que mediante él se designan sean previamente autorizados sobre la base de criterios técnicos y transparentes con amplia participación y control popular.
- Una parte importante de los recursos del sistema judicial, que antes eran destinados a financiar esa primera instancia en sede judicial, serían reasignados para financiar la necesaria capacidad de regulación del sistema y a la vez permitirían un mayor nivel remunerativo de los magistrados. La generación de esa capacidad reguladora debe darse antes de la creación de la obligatoriedad de la primera instancia en sede arbitral.
- Es necesario generar un esquema de incentivos adicionales apropiado para garantizar la justicia del sistema. Es decir, deben introducirse incentivos para que las instancias arbitrales privadas (agentes) procuren alcanzar el mismo objetivo (justicia) que todas las partes involucradas en el conflicto (principal).

Bibliografía

- Bustos Ramírez, Juan (1983). *El control formal: policía y justicia. La instancia policial*. Madrid: Ed. Península.
- Cafferata Nores, José (1985). *La policía judicial*. Buenos Aires: Ed. Lerner.
- Diez Picaso, Luis (1979). *Experiencias jurídicas y teoría del derecho*. Barcelona: Ed. Ariel.
- Instituto Apoyo (1998). *Poder Judicial: impacto en decisiones de la empresa peruana*.
- La Porta, Rafael et. al. (1997). *Law and Finance*. NBER Working Paper 5661.
- Millas, Jorge (1961). *Filosofía del derecho*. Chile.
- Pacheco, Máximo (1976). *Introducción al estudio del derecho*. Santiago de Chile: Ed. Jurídica de Chile.
- Tirole, Jean (1990). *La teoría de la organización industrial*. Barcelona: Ed. Ariel.
- Zaffaroni, Eduardo Raúl et. al. (1991). *Sistemas penales y derechos humanos en América Latina*, citado por Cruz, Fernando (1991). *La función acusadora en el proceso penal moderno*. San José: ILANUD.

20. La reforma del Estado: alcances y perspectivas

Mayen Ugarte

La reforma del Estado es un proceso complejo donde se instrumentaliza y articula dinámicamente la relación Estado-mercado y sociedad civil, al formular e implantar políticas públicas.

Los objetivos de dichas políticas requieren usar los instrumentos disponibles –entre los que se encuentran la administración pública, entendida como los distintos Ministerios y entidades del aparato público–, pero también diversas variables e instrumentos de mercado, a la vez que involucrar la participación de la sociedad.

Además del rol regulador de las políticas públicas, de su contribución a generar externalidades y a lograr masas críticas en colaboración con los agentes privados y las organizaciones sociales, estas políticas se definen progresivamente más en relación con el objetivo y menos a partir de la administración pública involucrada. Sin embargo, en el contexto de los procesos de reforma del Estado, es la administración el soporte institucional de la participación directa e indirecta del sector público en la estrategia de desarrollo.

Son estas entidades de la administración las que operan directamente las políticas públicas, haciéndolas efectivas mediante la gestión de los recursos materiales y no materiales del sector público -y cuando funcionan correctamente- en la dirección determinada por las políticas.

1. El rol de la gestión

Lahera (1993) indica que si se analiza la participación del sector público en la estrategia de desarrollo, desde el punto de vista de los resultados, la gestión aparece como el principal eslabón de la cadena, debido a que éste es el mecanismo a través del cual se concretan los cursos de acción elegidos. En consecuencia, los resultados dependerán de su eficacia y eficiencia.

La gestión supone un conjunto de procedimientos y acciones que determinan decisivamente la aplicación de las más diversas políticas. Dicho de otra forma, la mejor de las políticas puede no dar resultado alguno si la gestión que la pone en ejecución es deficiente. No considerar el tema

de la gestión puede tener efectos sociales negativos, pues puede generar un problema entre el principal -el Estado, administrado por un gobierno- y el agente encargado de dirigir el área asignada -la repartición, entidad y/o empresa estatal-.

Otra manera inapropiada de tratar el tema de la gestión es concentrarse de manera exclusiva en el tema de los recursos: si la gestión es inadecuada -sea por calidad o por orientación-, el mero aumento de los presupuestos no garantiza buenos resultados.

Algunos consideran que a cada conjunto de políticas corresponde un tipo especial de gestión *ad-hoc*. Es cierto que la gestión es un tema transversal, cuya eficacia y eficiencia dependen de su consistencia pero, aun cuando hayan especificidades, éstas se deben gestionar conforme a principios generales tales como transparencia, flexibilidad, descentralización, especialización, separación entre instancias decisorias ejecutoras o evaluadoras, claridad de objetivos y procedimientos, calidad del liderazgo organizacional y consistencia en los principios de gestión.

Desde el inicio de la década de los noventa, la reforma del Estado asociada a las reformas estructurales en América Latina pasó a ser un tema vinculado a la necesidad de redefinir las estrategias de desarrollo de la región. Tanto el cambio como la reformulación del rol del Estado se debieron a los cambios operados a escala mundial, principalmente por el proceso de globalización. Hoy pueden verse diversos matices y profundidad en el arraigo de estos conceptos en la región en función del nivel de avance del proceso de reforma y modernización del Estado.

Las paradojas sobre el Estado y la teoría económica quedaron de manifiesto en el momento en el que se implantaban diversos tipos de reformas en algunos países latinoamericanos, al replantearse y reflexionarse en torno del rol del Estado. La primera es mucho más antigua que la segunda, pues desde un punto de vista histórico la imagen de un Estado grande, interventor y burocrático que prevaleció desde el *New Deal* hasta el fin de la guerra fría permaneció fija en el tiempo, al abrigo de cambios y debates.

Es por ello curioso que tras cuarenta años de reflexión respecto a los problemas de desarrollo económico y social en la región, el tema del Estado reaparezca como un recién llegado. Y hoy existe una suerte de consenso acerca de la necesidad de la reforma sobre la base de las estrategias de desarrollo de la mayoría de los países latinoamericanos. A pesar de las particularidades, estas estrategias comparten objetivos de innovación, reestructuración productiva, modernización tecnológica, apertura externa y aumento de la competitividad internacional de los países. Sin embargo,

este proceso podría no culminarse si no son respaldadas por Estados inteligentes, modernos, emprendedores, desburocratizados, descentralizados y más estrechamente asociados a la sociedad civil que en el pasado.

Adicionalmente, no se ha superado del todo la confusión y el reduccionismo en el rol del Estado, así como la concepción incompleta y rudimentaria del mismo: aún es común la identificación del Estado con la administración, o la asociación biunívoca entre la modernización del Estado y la reducción de su tamaño.

2. La reforma del sector público

2.1 Introducción

La reforma del Estado podría justificarse por el solo hecho de que un aparato burocrático desproporcionado representa un costo innecesario para la economía de un país y, en tal sentido, afecta todas y cada una de las acciones de sus agentes económicos. No obstante, su viabilidad también se ve afectada por otras variables. Por ejemplo, los resultados de las medidas aplicadas sólo se aprecian en el mediano plazo y afectan condiciones sensibles en la sociedad. Por ende, la reforma suele no gozar del apoyo político. También se ve afectada por la dinámica propia de las instituciones, es decir, las relaciones y las costumbres en las cuales se desarrollan las decisiones políticas y económicas de una sociedad¹, y no las entendidas como el conjunto de organizaciones formales existentes.

Son las instituciones públicas –las “reglas de juego”– las que enfrentan problemas de supervisión y control (“problemas de agencia”), de falta de claridad de objetivos o multiplicidad de éstos, de selección de funcionarios con criterios no necesariamente ligados a su capacidad para desempeñar los cargos, de duplicidad de funciones, de inadecuada coordinación, entre otros. De otro lado, existe relativo consenso sobre la importancia de las instituciones para garantizar niveles adecuados de ahorro e inversión, crear las condiciones que hagan exigibles los derechos de los ciudadanos y hacer sostenible en el largo plazo el crecimiento económico. De hecho, el creci-

1. Según Douglass North (1990), las instituciones son restricciones sociales, cuya función principal es proporcionar una estructura estable para la interacción humana. Las instituciones definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos.

miento sostenible depende no sólo de lograr estabilidad macroeconómica, sino además de la consolidación de instituciones estables y eficientes.

La llamada “primera generación” de reformas estructurales en América Latina no tomó en cuenta las instituciones, las cuales se constituyeron en una nueva fuente de inestabilidad macroeconómica. Y es por ello que la construcción de instituciones apropiadas para cada entorno se encuentra en la actualidad en el centro de los debates del desarrollo económico.

Las reformas de “segunda generación” tienen una naturaleza y un alcance muy diferentes a los de las primeras: requieren de mayores capacidades administrativas para implementarlas y los costos políticos son más altos (Naím 1995). La “primera generación” tenía como prioridad reducir la inflación y restaurar el crecimiento económico. La estrategia para lograr estos propósitos incluía cambiar las reglas de juego macroeconómicas, reducir el tamaño y el alcance del Estado, y dismantelar las instituciones proteccionistas. Las reformas estuvieron dominadas por las políticas de estabilización económica², y las principales características del diseño y la implementación fueron las siguientes:

- Lograron ser adoptadas por el Ejecutivo con relativo aislamiento y sin interferencias del resto del sistema político o del sector público, pese a los altos riesgos y costos políticos que implicaban.
- Eran técnicamente simples y administrativamente fáciles de ejecutar.
- Al buscar la reducción del aparato público basado en el retiro del Estado de muchas de las funciones que venía cumpliendo, eliminó entidades públicas.
- Su adecuada implementación no dependió del desempeño de las entidades públicas (Naím 1995).

La segunda etapa comprende prioridades tales como mejorar las condiciones sociales, aumentar la competitividad internacional y mantener la estabilidad macroeconómica. Así, la estrategia descansa en i) la creación o transformación de instituciones públicas críticas para el funcionamiento de una economía abierta, basada en el mercado -como las agen-

2. Los instrumentos utilizados incluyeron la eliminación de los controles de precios; las reformas tributarias; la liberalización comercial y de la inversión extranjera; la desregulación del sector privado; el desarrollo de las privatizaciones fáciles (hoteles, empresas manufactureras, etc.); y la creación de fondos de emergencia social (documento no publicado del Municipio de Bogotá).

cias reguladoras, *antitrust*, *antidumping* y de protección al consumidor; las dedicadas a la promoción de exportaciones-, y en redes de protección social; ii) la reforma de las instituciones vinculadas a las funciones hasta ahora típicamente asignadas al Estado como educación, salud, justicia y seguridad, así como las instituciones de recaudo de tributos; y, iii) la creación de las herramientas para mejorar la gestión y competitividad de los agentes económicos, incluido el Estado –reforma del servicio civil, desarrollo de las privatizaciones más complejas, reforma de la legislación laboral, apoyo a la reestructuración industrial, entre otros–.

En otras palabras, la segunda etapa de reformas busca un Estado más focalizado y efectivo; un Estado que establezca las reglas de juego, regule y desarrolle políticas sociales y no uno que proporcione recompensas y produzca bienes. Sin embargo, en América Latina, el Estado continúa desarrollando funciones que serían mejor desempeñadas por el sector privado, mientras que se revela incompetente en sus funciones públicas centrales. La crisis fiscal -que limita las inversiones públicas e impide retener o contratar al personal más capacitado-, la descentralización fiscal -que paradójicamente ha empeorado la crisis organizacional del sector público en el corto plazo, al sobrecargar a los gobiernos locales con tareas que no son capaces de desempeñar adecuadamente- y la captura de las entidades por intereses particulares, son factores que han deteriorado el funcionamiento del Estado (Naím 1995). Las deficiencias de gestión de la administración pública también han contribuido a convertir a las entidades en agencias de bienestar para los empleados y sus familias, rol que está teniendo una importancia similar a las obligaciones estatutarias de la entidad³.

De otro lado, para llevar adelante las reformas de segunda generación, se requiere de un grupo grande de administradores públicos que construyan las estructuras organizacionales indispensables para manejar el Estado. Adicionalmente, estas nuevas entidades públicas deben asegurar la existencia de canales institucionales para la negociación continua de metas y políticas, y deben contar con un grado sustancial de autonomía respecto a los intereses especiales. Deben igualmente desarrollarse patrones de cooperación basados en la tolerancia y la confianza, así como normas de activa participación ciudadana, para garantizar la estabilidad política requerida para la operación efectiva de las burocracias públicas⁴.

3. En Latinoamérica, las entidades públicas no sólo proveen empleo, sino también seguridad social, transporte, recreación, educación, vivienda y servicios médicos.

4. Documento no publicado del Municipio de Bogotá.

¿Cuál es el origen de los problemas institucionales? Gran parte de éstos se explican por el hecho de que la gerencia pública afronta importantes restricciones para ser efectiva. Los funcionarios públicos enfrentan limitaciones de información, tienen sus propios objetivos y están sujetos a presiones por parte de los diferentes grupos de interés. Debido a ello, es necesario crear incentivos para que actúen en el marco del interés público. Algunos de los incentivos necesarios pueden ser creados al interior de la organización, pero pueden ser insuficientes o legalmente difíciles de implementar. Por esta razón, también es necesario crear formas de control social que premien o castiguen el desempeño de los burócratas. Sin mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) es difícil esperar que la intervención estatal sea realmente beneficiosa. Asimismo, el papel que debe desempeñar la ciudadanía constituye el ancla de un proceso de reforma que requiere de su participación activa (Bressán 1997). No resulta difícil comprender cómo la inoperancia de los organismos del sector público obstaculiza el desarrollo y perpetúa la pobreza, en tanto mantiene las ineficiencias de la economía, y sustrae recursos de ésta para gasto no productivo (Prats Catalá 1997). A menudo, las soluciones más comunes suponen la simplificación de los procedimientos, la eliminación del doble empleo, el aumento de los salarios de la administración pública, la lucha contra la corrupción, la mayor capacitación de los funcionarios, y la descentralización de los servicios del gobierno. Estos mecanismos, si bien son útiles, no parecen constituir siquiera una solución parcial a los problemas más profundos que se plantean en los organismos del sector público peruano. De hecho, no sólo no se logró avances significativos sino que, adicionalmente, éstos podrían ser fácilmente revertidos en el corto plazo, por la presión ejercida, en muchos casos, desde el propio aparato público.

3. ¿Reforma institucional o reforma económica?

3.1 Situación del Estado peruano en 1990

3.1.1 Contexto económico

En 1990, los saldos de presupuesto público al cierre del ejercicio se gastaban de forma arbitraria y, lo que es más grave aún, las organizaciones públicas parecían tener sus propios programas de trabajo, y se resistían a las directrices políticas que el gobierno planteaba. Percibida por la

ciudadanía como un lastre para el desarrollo de la iniciativa privada, la administración pública se caracterizaba por presentar de manera generalizada bajos niveles técnicos, poco atractivo como mercado de trabajo para los profesionales más capacitados, una pirámide salarial casi plana, producto de medidas irracionales de incremento de remuneraciones; y una carga pasiva en pensiones imposible de ser honrada por el Estado. Todo lo anterior se asociaba a un nivel de gasto corriente relativamente muy alto, gran parte del cual se dedicaba a pagar remuneraciones. Así, en la medida en que la recaudación bajaba, había cada vez más presión para emitir moneda inorgánica destinada a sueldos. Adicionalmente, los flujos de información eran inútiles para la toma de decisiones y existían ingentes cantidades de planes, programas y metas que sólo eran tales en el papel. Y entre otros muchos problemas, la corrupción estaba prácticamente institucionalizada.

En 1991, al implementarse un plan de estabilización macroeconómica y amplias reformas estructurales con el fin de corregir los problemas básicos a los que se enfrentaba en 1990, el gasto público corriente era del orden del 63% de la disponibilidad de caja del gobierno central⁵. El total de personal de los organismos del gobierno central y los gobiernos regionales alcanzaba las 924,726 personas (702,166 activos y 222,560 pensionistas), sin considerar a los efectivos militares y policiales, ni a los trabajadores de las empresas públicas. A todas luces, la magnitud del sector público y la ineficiencia de su funcionamiento representaban un factor limitante para la evolución de la economía.

Así, era necesario redefinir el papel del Estado, con miras a encontrar un nuevo modelo de desarrollo⁶. Es decir, era necesario determinar cuáles

5. Disponibilidad de caja es igual a los egresos totales menos la deuda externa, la compra de moneda extranjera y los débitos.

6. El Banco Mundial en su informe de 1997, "Más allá del consenso de Washington. La hora de las reformas institucionales" adoptó el siguiente tratamiento de las funciones del Estado que resulta útil para efectos del presente trabajo (nota 20 del texto de la ponencia presentada por Joan Prats i Català en el segundo congreso del CLAD): **Intervención mínima:** Estado garantiza la provisión de bienes públicos puros y de los más pobres. Ejemplos: defensa, orden público, derechos de propiedad, gestión macroeconómica y prevención de la salud pública. **Intervención moderada:** El Estado asume, además, el abordar las externalidades, regular los monopolios, corregir la información imperfecta y ofrecer seguros sociales. Ejemplos: educación básica y protección del medio ambiente; regulación de servicios públicos; defensa de la competencia en el mercado; seguros de salud, vida y pensiones, regulación financiera, protección del consumidor; y pensiones con efectos redistributivos, subsidios familiares y seguro de

de las funciones que el Estado realizaba debían ser fortalecidas o eliminadas. Es en ese momento que saltan a la palestra discusiones acerca del papel del Estado en la actividad empresarial, la desregulación de mercados y la privatización, como formas de reducir el aparato público. Vale la pena señalar que el hilo conductor de estas medidas no fue la reforma del Estado o de la administración pública, sino la reforma de la economía, la cual marcó tanto las prioridades como la manera en que se realizaron las reformas.

Sólo a partir de 1996 toma fuerza la discusión sobre el establecimiento de nuevos mecanismos de gestión⁷ -tales como la introducción de sistemas de medición por resultados o la descentralización de las decisiones de órganos políticos hacia agencias técnicas-, y la consideración del proceso político que subyace a las estructuras administrativas. En gran medida, ello marca el destino del proceso de reforma del Estado -tanto en el ámbito judicial, local, legislativo y en el propio ejecutivo-, ya que por su naturaleza estas reformas pueden nacer desde el Ejecutivo e inclusive por presión de la tecnocracia pero, si no alcanzan el apoyo político y social suficiente, tienen pocas probabilidades de prosperar, como ocurrió en el caso peruano. Sin embargo y aun cuando inorgánicas, muchas de las medidas adoptadas constituyeron un proceso de reforma asociado a la reforma económica, lo cual ha permitido un cierto grado de irreversibilidad o ha logrado mejorar los niveles de eficiencia o eficacia de algunas entidades.

Ante esta situación se diseñan procesos aislados de reforma de entidades consideradas clave para el cambio del modelo económico, en el marco de reformas económicas necesarias para introducir competitividad en el mercado, aumentar la recaudación y mejorar la eficiencia en el gasto. En este sentido, se dio la reforma de aduanas, atada a la apertura del comercio exterior y la creación del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) junto con la desregulación de las actividades comerciales e industriales. Del mismo modo, se redefine la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), vinculada a la reforma de las finanzas públicas, y se crean diversas unidades ejecutoras financiadas con recursos de cooperación técnica y fi-

desempleo. **Intervención dinámica:** El Estado asume, además de los anteriores, la coordinación de la actividad privada y redistribución. Ejemplos: fomento de los mercados, iniciativas relativas a todo un sector y redistribución de activos.

7. Richard Posner (1992, 608) ha distinguido entre la eficiencia interna de las administraciones, que consiste en minimizar los costos requeridos para obtener resultados, y la eficiencia asignativa de las administraciones, que consiste en disponer de estructuras, procedimientos y metas capaces de promover la eficiencia social.

nanciera, e inclusive del Tesoro Público. Estas entidades se convierten en una suerte de islas de eficiencia en medio de la burocracia del Estado.

Aun cuando las medidas administrativas y de gestión que se tomaron fueron promovidas desde la perspectiva del programa económico, eso no desmerece sus efectos como pasos adelantados en términos de reforma institucional. No obstante, la falta de un análisis en términos de institucionalidad es, probablemente, una de las causas de la debilidad que éstas pueden enfrentar ante un cambio del contexto y de orientación de las políticas de gobierno.

Pero entender las medidas adoptadas requiere contextualizar los tiempos políticos, los cuales ofrecieron ventanas de oportunidad por las que se insertaron estas medidas. Por esta razón, sacarlas de contexto sería tan errado como afirmar que el análisis integral de las reformas hubiera dado mejores y mayores frutos que los que se pudieron lograr. Quedará, sin embargo, por ver si haber hecho mayor énfasis en el proceso de búsqueda de consensos políticos, como se afirma hoy en día, hubiera sentado mejores bases para evitar su reversión.

3.1.2 Modelo institucional

La organización del Estado peruano parte de su propia Constitución: existen tres poderes a los que se suman diez instituciones constitucionalmente autónomas⁸. Esta autonomía constitucional significa que la responsabilidad política y técnica no recae en ningún ministro de Estado sino en la propia entidad. En el caso peruano, la responsabilidad política del Ejecutivo ha sido asignada a los ministros, tanto es así que el Presidente de la República necesita el refrendo de alguno de ellos para dar validez a sus actos.

A su vez, cada ministerio tiene entidades adscritas con diferentes grados de autonomía (administrativa, funcional, presupuestal, técnica y/o económica), que suman más de 70⁹. Existen además proyectos especiales

8. El Jurado Nacional de Elecciones, la Superintendencia de Banca y Seguros, el Banco Central de Reserva, el Tribunal Constitucional, la Contraloría General de la República, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo, la Oficina Nacional de Procesos Electorales, y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

9. La administración pública ha continuado creciendo desordenadamente. Entre los años 1996 y 1998 solamente, la Presidencia del Consejo de Ministros logró evitar la creación de por lo menos quince nuevas entidades y sólo promovió la creación de una entidad reguladora y un organismo de justicia administrativa sobre la base de la fusión

al interior de las estructuras formales, las cuales también tienen diversos grados de autonomía. La autonomía de estas entidades públicas se da dentro del marco establecido por la Constitución y por las leyes del país. En todos los casos existe una relación subordinada por la relación política, para efectos de rendición de cuentas y en la mayoría de los casos presupuestal, en tanto las entidades reciben transferencias del Tesoro Público.

3.1.2.1 Estructura organizacional

Las organizaciones públicas pueden involucrar diferentes relaciones contractuales y distintas distribuciones de los “derechos de propiedad” sobre los recursos públicos, estar sujetas a asimetrías de información y costos de monitoreo de las tareas y a niveles diferentes de exigibilidad en el cumplimiento de las responsabilidades que le corresponde a cada uno de los agentes dentro de la entidades. Así, parte importante del diseño institucional consiste en responder a preguntas como, quién debe responder por cada tarea, quién rinde cuentas, cómo se rinden cuentas y qué sanciones acarrear las diferentes formas de incumplimiento. Un programa de modernización del Estado tiene que entender todas estas restricciones y cambios tanto en la organización como en las reglas de juego.

Los ministerios y los organismos públicos descentralizados se caracterizan por tener estructuras internas poco adecuadas, frondosas, en las que las áreas dedicadas a funciones de apoyo y de administración son casi tan grandes como –o más que– aquellas dedicadas a cumplir la misión de la entidad; e inflexibles, que sólo pueden ser variadas por normas con rango de ley, y por lo tanto sin capacidad de organizarse en función de las necesidades que se presentan a través del tiempo y las prioridades de la institución.

Asimismo, existe superposición de funciones, pues varias entidades son responsables a la vez del mismo tema y en la misma área geográfica. Esto se presenta tanto respecto de funciones de regulación, fiscalización, como de ejecución de obras o prestación de servicios. El problema se agrava si consideramos que las municipalidades distritales y provinciales tienen funciones reguladoras, de fiscalización y ejecutivas en su jurisdicción respecto de diversas materias.

de otras tres entidades, lo cual resulta inusual pues la creación de nuevos organismos normalmente no es acompañada de la eliminación o reducción de otros.

Adicionalmente, contribuye enormemente a los problemas anteriores la falta de definición de tareas y, principalmente, línea de mando, en la relación entre ministerios y oficinas o direcciones regionales. Actualmente, las direcciones regionales dependen funcionalmente de los ministerios, pero presupuestalmente de los Consejos Transitorios de Administración Regional. Esto genera problemas de diverso orden, especialmente la falta de claridad sobre las responsabilidades asignadas. Así, los ministerios “sienten” que no pueden asegurar el cumplimiento de sus políticas en todo el país, y las oficinas sectoriales regionales no cuentan con soporte técnico para realizar las tareas que tienen. Por ejemplo, el Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Relaciones Comerciales Internacionales establece requisitos para la acreditación de hoteles, los cuales son variados por las direcciones regionales.

Entonces, el excesivo número de organismos públicos descentralizados, con condiciones de autonomía presupuestal y funcional, produce descontrol y mayor gasto administrativo y, simultáneamente, la responsabilidad política por los actos de dichos organismos recae en los ministros que carecen de instrumentos para regular y fiscalizar su funcionamiento. En la otra cara se encuentra la falta de autonomía real, que facilita la captura política de las instituciones que sí deben tenerla.

3.1.2.2 *Sistemas administrativos o macroprocesos*

Los sistemas administrativos o macroprocesos son las reglas de juego que dan forma al sistema de incentivos en el cual actúan las organizaciones públicas, y son de diferentes niveles. Existen reglas presupuestarias, reglas del servicio civil, reglas que rigen las relaciones Ejecutivo-Legislativo y que median en el control sobre el gasto. Estas reglas involucran todas las relaciones del Estado.

Las reglas presupuestarias moldean de manera determinante el monto, la composición y el uso de los recursos públicos y, por lo tanto, determinan la capacidad del Estado para disciplinar sus procesos de gestión¹⁰. Las instituciones de control deberían cumplir una función complementaria de las instituciones presupuestales. Las reglas que rigen el servicio civil

10. “El presupuesto es el punto de reunión de la sociedad. A través de él se satisfacen necesidades de distinto tipo, fundamentalmente las necesidades colectivas. Estas necesidades colectivas pueden caracterizarse como sentidas por todos o por las grandes mayorías de la población” (Petrei 1997: 13).

afectan de manera determinante el sistema de incentivos para que los funcionarios públicos adelanten su gestión.

Durante la década del gobierno militar, CEPAL propuso un modelo de administración pública basado en la planificación central, para lo cual era necesario contar con flujos de información constantes entre los diversos órganos que componían el aparato público. Este modelo fue adoptado por muchos de los países de la región que establecieron los llamados sistemas administrativos. Los sistemas administrativos no eran otra cosa que un intento de uniformar los modelos organizacionales de la administración pública, de modo tal que todas las organizaciones que la componen respondan a criterios similares en materia de abastecimientos, contabilidad, racionalización, presupuesto, tesorería, crédito público, planificación y control.

Asimismo, con el fin de dar permanencia a las políticas, se estableció la carrera pública, como una forma de eliminar la discrecionalidad de los políticos respecto del personal que compone las organizaciones. Con ello se buscaba evitar que los vaivenes de la política afectaran la “memoria institucional”, garantizando la permanencia de las funciones netamente técnicas del Estado a través de los llamados funcionarios de carrera.

Las normas que regulan personal, adquisiciones, proceso presupuestario y otros se orientan al control de procedimientos y formalidades inflexibles. Ello dificulta la gestión pública sin asegurar que los recursos se gasten honestamente y sirvan para los objetivos fijados. La consecuencia ha sido (y continúa siendo) la ineficiente asignación de recursos, y que el éxito de la gestión esté basado en el voluntarismo de personas clave y la “coordinación”.

3.2 La definición del modelo de Estado

La primera definición explícita de cuál era el nuevo rol que el Estado debía asumir está plasmada en la Constitución de 1993, que como toda Carta Política tiene una propuesta explícita de modelo global de sociedad, cuyas líneas centrales son las siguientes: el sistema económico, el sistema político y los derechos ciudadanos. En síntesis se estructura el poder y se le reconoce en una dimensión jurídicamente protegida.

Es importante anotar que la Constitución se da en el marco de la crisis política que se produjo a partir del golpe de Estado de abril de 1992, en momentos en que la percepción nacional favorecía a un Presidente que aparecía como una alternativa proba y de mano dura frente a la política tradicional que había llevado al país a una situación insostenible, tanto en

lo que respecta a la economía, como al avance del terrorismo. Era, entonces, un contexto favorable para realizar reformas estructurales en la economía, dejar de lado el viejo modelo de Estado e introducir conceptos como la subsidiariedad de su participación en la economía, la igualdad de trato para la inversión nacional y extranjera, la disciplina fiscal, la liberalización de importaciones, la rendición de cuentas, entre otros.

Es así que la Constitución define al Estado como subsidiario al sector privado y promotor de la iniciativa privada, junto con la búsqueda del bienestar del ciudadano como su principal objetivo. Estas definiciones constituyen un gran avance en el camino de la reforma institucional, especialmente porque modifican las bases sobre las que en las dos décadas anteriores se asentó el modelo administrativo peruano. Recordemos que la Constitución del 79 declaraba que el Perú era una república democrática y social, con lo cual se introducía en el nivel normativo la concepción de “Estado Social de Derecho”. Esta concepción propició una extensión de los ámbitos de la administración, con lo cual se pasaba de la tradicional función de policía y de prestaciones básicas, a las de fomento, gestión económica y planificación, lo que a su vez sirvió de justificación para el crecimiento de las dimensiones del aparato público.

En ese contexto, la planificación había sido considerada como indispensable presupuesto del trabajo administrativo y como fortalecedora del rol regulador del Estado en el proceso de redistribución y generación de riqueza; así como en el rol primario de orientación y de dirección de la economía que derivó en una fusión de los ámbitos público y privado, y en una dispersión inusitada de las acciones de regulación y de fomento, que no siempre estuvieron en relación ideal con los principios de igualdad de la Ley, de seguridad jurídica y de estabilidad de reglas de juego.

Si bien los objetivos de dicho modelo son válidos y, en gran parte, son los mismos que se intenta establecer en este momento en el mundo, el exceso de protección que se dio, sumado a la crisis económica y moral producida durante el período 1985-1990, tuvo pésimas consecuencias para la calidad de los funcionarios públicos, quienes en la práctica se acomodaron a esta situación y vieron, en esta forma de “estabilidad laboral”, el incentivo (perverso por cierto) para no mejorar su eficiencia y productividad.

Estos elementos habían calado de tal forma en las administraciones que los funcionarios dedicaban, gran parte de su tiempo, a cumplir las formalidades exigidas por los sistemas, asignando a sus mejores elementos a llenar formularios de información y cumplir trámites que no resultaban útiles para efectuar el seguimiento de las políticas y menos aún para alcan-

zar las metas establecidas en los planes y programas previstos¹¹. Entonces, los sistemas administrativos, originalmente concebidos como una forma de asegurar uniformidad en los procesos administrativos, fueron dominando los procesos de toma de decisiones de las organizaciones, al punto de convertirse, en algunos casos, en su razón de ser¹².

3.3 Las medidas

3.3.1 La desregulación de procedimientos administrativos¹³

Las reformas estructurales en los diversos sectores de la actividad económica produjeron una significativa reducción de las cargas burocráti-

11. Dicha conducta está reforzada por el sistema de control que ejerce la Contraloría General de la República, que fue concebido sobre la base de procedimientos. Es decir que prioriza el control de los procedimientos de toma de decisión sobre los resultados de las decisiones. Por ello, en la medida que un funcionario puede ser sancionado por el incumplimiento de una formalidad, aun cuando ello haya permitido alcanzar e incluso superar las metas de la institución, y no se haya producido ningún manejo inadecuado de los recursos, podía ser sancionado administrativa y hasta judicialmente. Se daba entonces la paradoja de que no se tomaban decisiones para evitar tener que responder por éstas. Ello actuó, y continúa actuando, como un paralizador de las decisiones de los organismos públicos, y refuerza el papel que juegan los sistemas administrativos dentro de las organizaciones, ya que existe más preocupación por cumplir las formalidades que éstos imponen que por alcanzar los objetivos de la institución, pues sobre estos últimos no se rinde cuenta.

12. El Consejo Nacional de Población (CONAPO) fue desactivado en virtud de un estudio técnico realizado en 1996 cuando, a raíz de la preparación de la posición peruana para la Cumbre de Población de El Cairo, quedó en evidencia la debilidad institucional de la que adolecía dicha entidad. El referido estudio mostró que del presupuesto de 1,127,000 soles asignados al CONAPO, el 66% se usaba en gastos de personal y de administración, y que sólo contaba con tres técnicos capacitados para realizar la misión de la institución. Asimismo, se concluyó que, pese a que el Consejo contaba desde 1992 con otra importante fuente de ingresos provenientes del Fondo de Población de las Naciones Unidas, el cual ascendía a 12 millones de dólares, no había alcanzado resultados significativos en los programas de salud reproductiva, promoción de la juventud y la mujer, educación, investigación y similares, en materia de población. Todo ello debido a que ni el Consejo ni su presidencia tenían capacidad de convocatoria en el nivel de los organismos ejecutores de la política poblacional, a que sus políticas no se articulaban con la política global, y a que su organización era frondosa y burocratizada.

13. Basado en un estudio no publicado realizado por Milagros Maraví y Carlos Casas.

cas de las entidades de la administración pública. Así, la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada estableció mecanismos efectivos de simplificación, para lo cual obligó a todas las entidades de la administración pública a aprobar normas destinadas a unificar, reducir y simplificar drásticamente los procedimientos y trámites administrativos que se seguían ante éstas. Estas normas se denominan Textos Únicos de Procedimientos Administrativos (TUPA).

Los TUPA fueron concebidos como compendios de procedimientos administrativos que cada entidad debía elaborar y que debían servir como instrumentos suficientes para reducir la discrecionalidad estatal e incrementar la capacidad de cuestionamiento de los ciudadanos. Las entidades del Estado debían (y deben) reunir en un solo documento, de carácter público, todo lo que podían pedir al ciudadano que intentaba hacer un trámite ante el Estado (los TUPA rigen incluso al Poder Judicial, al Congreso y a las municipalidades). Constituyen no sólo una obligación de la administración pública, sino, sobre todo, un derecho del ciudadano¹⁴.

Complementariamente se establecieron como principios para regir las funciones de la administración pública la presunción de veracidad de las declaraciones que realizan los administrados, la desconcentración de los procesos decisorios, la preferencia de los procesos de fiscalización posterior sobre los de fiscalización previa para otorgar derechos y autorizaciones, y la participación de los ciudadanos en el control de la prestación de los servicios administrativos. Como complemento se establecieron sanciones penales para quienes falsearan información solicitada por la administración, y se determinó que los derechos cobrados por la administración no podían exceder el costo efectivo del servicio administrativo brindado.

En el marco de estas normas se realizó un importante proceso de desregulación en las entidades públicas. Sin embargo, si bien la percep-

14. Complementariamente a la creación de los TUPA se dispuso una duración máxima de treinta días para los trámites, la regla general de aprobación automática y sólo en casos excepcionales la evaluación previa de las mismas. En estos casos procedería el silencio administrativo positivo o negativo en función de la naturaleza de derecho que se adquiere en virtud del trámite. Además se establecieron normas para garantizar la calidad de la atención que brindaban las entidades públicas (ej.: horario corrido) y la transparencia de la información que éstas poseían; asimismo, se introdujo el principio de la buena fe en la relación con la administración (por ejemplo, se otorgó a las copias de documentos el mismo valor que los originales, se eliminó la presentación de traducciones oficiales, entre otros). También se prohibió la solicitud de exigencias y formalidades costosas, documentos emitidos por la propia entidad.

ción ciudadana respecto de los trámites realizados ante el Estado mejoró ostensiblemente (trámites de gran demanda como la obtención de pasaportes fueron un ejemplo), no hubo un seguimiento estricto del proceso que permita contar con información del número de procedimientos eliminados o simplificados¹⁵.

La importancia de esta medida de carácter administrativo radica, principalmente, en dos aspectos: i) de un lado, es en los trámites administrativos donde comúnmente se verifica la relación Estado-ciudadano (en el sentido de proveedor-cliente), por lo tanto es la forma más frecuente de relación con la administración; y ii) de otro lado, la medida acompañó el proceso de desregulación de actividades privadas y apuntó a la reducción de los costos de transacción. Asimismo, aun cuando no fue parte del análisis para adoptar la medida, ésta también tuvo un impacto en el diseño de la política tributaria, puesto que estos procedimientos eran en muchos casos una forma de impuesto dirigido.

En los últimos años, la falta de un adecuado sistema de exigencia de responsabilidad y control sobre la correcta aplicación de este régimen permitió que las entidades públicas tendieran a crear más procedimientos para mejorar sus ingresos. Sin embargo, no se ha garantizado la legalidad ni la razonabilidad de los procedimientos y sus requisitos y, tampoco han cumplido con el objetivo de ser un mecanismo de difusión de los procedimientos para la sociedad.

La creación de los TUPA y los esfuerzos para garantizar su cumplimiento constituyen el primer conjunto de medidas posibles en materia de simplificación. Además del perfeccionamiento de aquéllas mediante la creación de un mecanismo de control de cumplimiento, información al ciudadano y la creación de metodologías para la fijación de tasas, queda pendiente la revisión transversal de los procedimientos. Es decir, la simplificación del conjunto de trámites que se requiere realizar, no ante una entidad –como se han enfocado hasta ahora las medidas de simplificación– sino ante el conjunto de entidades, para ejercer una actividad económica o negocio, pues esto también tiene costos de transacción altos, desincentiva las inversiones y traslada las ineficiencias y la falta de coordinación del sector público al sector privado.

3.3.2 “Islas de eficiencia”: las soluciones de corto plazo y la

15. La entidad encargada de realizar el seguimiento de la medida fue el Instituto Nacional de Administración Pública, el cual no estaba en condiciones de efectuar dicho trabajo.

búsqueda de la eficiencia

En 1991, la administración pública era incapaz de cumplir con sus objetivos, en parte por la baja calidad de sus recursos y en parte debido a lo burocrático e inoperante de sus sistemas, situación que en la práctica se traducía en la imposibilidad de contratar personal altamente calificado. Para solucionar este impase se ideó la creación de “islas de eficiencia”, que no eran otra cosa que oficinas no orgánicas en los ministerios, las cuales se financiaban con recursos de cooperación o eran creadas con un régimen laboral privado y bajo un régimen especial de gestión (diferentes reglas de presupuesto y adquisiciones, principalmente), administrado por un órgano ad-hoc, la Oficina de Organismos e Instituciones del Estado (OIOE), creado en el Ministerio de Economía y Finanzas originalmente para administrar las empresas públicas.

Dado que estas entidades no se sujetaban a muchas de las reglas de los sistemas administrativos, permitieron, en un plazo muy corto y sin tener que pasar por todo un proceso de reforma del sector público, incrementar sustancialmente la eficiencia de la administración pública. La idea era que estas islas de eficiencia lograsen sus objetivos de cambio y que, en la medida que institucionalizaran sus reformas, fuesen desapareciendo.

Muchos de los programas de cooperación técnica incluían la creación de órganos ad-hoc a los cuales era necesario asignarles todo tipo de autonomías para, supuestamente, evitar la interferencia política en el trabajo técnico. En este punto cabe anotar que, con excepción de los organismos reguladores, nuevos en la estructura del aparato público peruano, todas las funciones que se asignaron a los nuevos organismos creados en el período 1990-1998 habían sido cumplidas hasta el momento de su creación por los ministerios.

No obstante, en la práctica esto no sucedió con la velocidad y efectos deseados, ya que una parte del personal que se incorporó, dado que recibía salarios atractivos e incluso mayores que los que podía obtener en el sector privado, se vio incentivado a dilatar su permanencia en dichas oficinas, lo que obviamente sólo se justificaba en la medida que aún quedase trabajo por hacer. Así, lo que en un principio fue una ingeniosa solución, con el tiempo terminó favoreciendo el desarrollo de mecanismos perversos que actuaron en contra de la eficiencia del aparato público, elevando sus costos y disminuyendo en parte su eficacia y eficiencia¹⁶.

16. A partir de 1995 creció sustancialmente la presión ejercida por el Congreso de la República por aprobar leyes de creación de organismos. Así, cada vez que se presentaba un problema que involucraba la necesidad de que el aparato público se movilizara,

Así, más allá de las consideraciones sobre ineficiencia que habían demostrado los ministerios para cumplir dichas funciones, lo cierto es que éstas son de naturaleza inherente al Estado y que, por lo tanto, las autonomías de las que pueden o deben gozar quienes las gobiernan deben tener como límite el control político, económico, presupuestal, pero principalmente el control de sus resultados.

Como esto no se dio, a la larga el modelo de las islas de eficiencia no fue otra cosa que una forma de evadir controles y responsabilidades, pero principalmente el mecanismo de creación de pequeños feudos en la burocracia del Estado¹⁷.

3.3.3 Reformas para mejorar el gasto

3.3.3.1 La modernización del sistema de presupuesto público y el sistema integrado de administración financiera

Otro de los avances importantes en materia administrativa ha sido la reforma del sistema presupuestario. Originalmente el presupuesto era formulado en función del tipo de gastos que realizaba cada institución e in-

era propuesta la creación de una superintendencia, instituto, consejo, etc. Más grave aún fue la presión ejercida desde el propio Ejecutivo, donde los programas creados con carácter temporal para administrar recursos de cooperación o suplir funciones de los ministerios, financiados sea con cooperación o con recursos del Tesoro pero en condiciones de régimen laboral privado, se dedicaron a hacer *lobby* en el Congreso, con el propósito de transformarse en OPD para así asegurar su permanencia. Como consecuencia de ello, es claro que no existía un incentivo para trasladar el conocimiento a la planta estable de las instituciones públicas, pues así dejarían de ser necesarios. Aun hoy vemos cómo algunos proyectos temporales de reforma se resisten a impulsar las reformas para las que fueron creados, puesto que en el momento en que se realicen las reformas los programas habrán fijado indefectiblemente su fecha de terminación.

17. Uno de los ejemplos más saltantes es el modelo de reestructuración y fortalecimiento que se aplicó al Ministerio de Agricultura. Ante las dificultades que había para conseguir que el ministerio actuara eficientemente, se incorporara personal más calificado, y los demás problemas que ya se han mencionado, se optó por crear organismos públicos descentralizados (OPD) por cada tema que era necesario reforzar. Así, se tiene una OPD que se encarga de dar autorizaciones de explotación y uso de recursos naturales; otra que tiene la función de dar autorizaciones fito y zoo sanitarias; y una tercera que asume el encargo de investigar temas agrícolas, entre otras. Además existen múltiples programas o proyectos especiales para entregar semillas, comprar tractores y, finalmente, hasta se creó una unidad especial dedicada a administrar todas las administraciones de los programas especiales del ministerio.

ternamente en el nivel de cada oficina. Por ello, no era posible desagregar los gastos aplicados a cada proyecto o tarea específica. El criterio de asignación de recursos era histórico (lo mismo del año anterior más la inflación), y la falta de información y de metas no permitían establecer prioridades al momento de realizar un recorte presupuestal.

De otro lado, con el fin de garantizar que la presión de gasto fuera manejable, se dieron un conjunto de disposiciones que prohibían la habilitación de partidas presupuestales dentro de una misma entidad, lo que hizo inflexible el sistema, especialmente si se considera que el presupuesto aprobado por el Congreso estaba siempre “inflado” y que, por tanto, siempre existirían recortes.

A partir de 1992 se inició el sinceramiento del presupuesto, y en 1995 se diseñó un nuevo sistema de presupuesto basado en metas y organizado matricialmente por entidades y funciones. Este sistema permite obtener información detallada, posibilita afinar la metodología de asignación presupuestal e introducir incentivos por cumplimiento de metas. Así, en el marco de este nuevo sistema se inició el proyecto SIAF (Sistema Integrado de Administración Financiera para el Sector Público), desarrollado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), con el objetivo principal de mejorar las finanzas públicas a través del registro único de las operaciones de las Unidades Ejecutoras¹⁸. Así el SIAF permite la integración de los procesos presupuestarios, contables y de tesorería, ya que maneja el concepto de registro, el mismo que se asocia a toda una operación, y permite su seguimiento secuencial durante todo el año.

Merece una mención especial la transparencia que introduce este sistema en el manejo de los recursos. En la medida que el sistema no acepta operaciones que no cumplen con todos los requisitos legales, no permite a la entidad realizar gastos que no se encuentran justificados. Sin embargo, pese al potencial de este sistema, su utilización aún está muy por debajo de las posibilidades, puesto que no existe un trabajo de análisis de la información recogida que oriente las decisiones presupuestales de los ejercicios siguientes. Asimismo, el SIAF constituye la única

18. El sistema presupuestal peruano clasifica a los ministerios y entidades dependientes de éstos como sectores. Las entidades de cada sector son llamadas Unidades Gestoras y, al interior de éstas, pueden existir una o más Unidades Ejecutoras. Estas últimas se crean en función de las necesidades de desconcentración de la facultad de ejecutar gasto de cada entidad.

red de información en el nivel nacional, por lo que a través de ésta se podrán implementar otros sistemas centralizados de información en el futuro¹⁹.

3.3.3.2 La priorización del gasto público

La inversión pública

Hasta 1993 el Perú contaba con un Instituto Nacional de Planificación²⁰ (INP), que nació bajo la concepción de planificación centralizada en el supuesto de que esto mejora la eficiencia del gasto y la inversión pública. Sin embargo, debido a que toda decisión respecto de ésta requería de la aprobación del INP, la entidad se convirtió en el mayor impedimento para realizarla. Ante ello, se decidió la liquidación de la entidad; sus funciones principales fueron transferidas al Ministerio de Economía y Finanzas, así como la aprobación final de los programas de inversión, al Consejo de Ministros. Otras funciones, como la programación y priorización del gasto, e inclusive de la inversión realizada en el nivel sectorial, no fueron asumidas por órgano alguno.

Para hacer frente a estas nuevas funciones transferidas al Ministerio, se creó una oficina ad-hoc -Oficina de Inversiones (ODI)²¹-, encargada del

19. En la actualidad, el proyecto SIAF está construyendo módulos adicionales para apoyar a las entidades públicas en sus procesos de adquisiciones y planilla, entre otros.

20. El Instituto Nacional de Planificación era el responsable de realizar la planificación integral para el sector público y orientar, en forma concertada, las actividades de los demás sectores; y asesorar al Presidente de la República en la orientación y conducción de la política nacional de desarrollo y a los organismos del Estado en lo que atañe al desarrollo nacional, regional y local. Dicho organismo gozaba de rango ministerial, lo que en la práctica quería decir que su jefe era equivalente a un Ministro y, por ende, participaba con voz pero sin voto en los Consejos de Ministros. La responsabilidad política sobre los actos de este organismo, sin embargo, correspondía al Primer Ministro.

21. La ODI se localizó en el Viceministerio de Economía y se ha financiado con recursos externos, con el fin de superar las limitaciones salariales que el régimen laboral público impone al Ministerio y que no permiten la contratación de personal de primer nivel técnico.

seguimiento de la inversión pública financiada con endeudamiento (en ese momento, dadas las malas condiciones de las finanzas públicas, el grueso de la inversión provenía de endeudamiento). Asimismo, mediante la negociación del presupuesto anual entre las entidades y el Viceministerio de Hacienda se definían las prioridades de inversión con recursos del Tesoro Público, según la disponibilidad de caja.

Si bien esta medida permitió mejorar rápidamente la programación de la inversión con recursos de endeudamiento y mejorar la calidad de los proyectos, esto estuvo basado principalmente en la preeminencia del Ministerio de Economía y Finanzas frente al resto del sector público. No obstante, como el diseño no estuvo pensado para el mediano plazo, cuando se recuperó la capacidad de inversión con recursos del Tesoro, alrededor de un 30% de los recursos de inversión estaban fuera de la jurisdicción de la Oficina. Asimismo, el divorcio entre las unidades de inversión pública y las de presupuesto, y la falta de un sistema de inversión pública aunada a la debilidad sectorial para realizar la programación, permitieron que los principales criterios de recorte de gastos fueran dictados por las fluctuaciones de los ingresos del Tesoro y no por un análisis basado tanto en objetivos de mediano y largo plazo, como de oportunidad y rentabilidad. Esta situación que facilitó el sostenimiento de la disciplina fiscal, también dificultó la ejecución de proyectos de largo plazo, pues su financiamiento no estaba asegurado.

La existencia de metodologías y criterios de priorización del gasto resulta particularmente importante cuando se presenta una reducción en la recaudación y es necesario realizar recortes o reorganizar la asignación de recursos en función de la coyuntura económica. Por ello, desde el año 1998, se creó en la Oficina de Inversiones un equipo encargado de dar apoyo a oficinas responsables de la inversión de las entidades que realizan la mayor parte de ésta. Este equipo se localiza en dichas entidades y colabora en la programación y evaluación de los proyectos de inversión. Tiene, además, el objetivo de establecer un banco de proyectos viables. Esta estrategia ha permitido mejorar la calidad de la mayoría de los proyectos que se presentan para financiamiento externo, pues las entidades seleccionadas representan alrededor del 65% de la inversión. Adicionalmente, permite transferir el *know-how* adquirido por la Oficina de Inversiones a las oficinas sectoriales.

La estrategia de generar sectorialmente capacidad institucional para realizar la programación e inversión pública y dejar al Ministerio de Economía la responsabilidad de preservar y controlar el mantenimiento de las

variables macroeconómicas tales como las metas globales de gasto corriente y de inversión global, ha dado resultados positivos. Sin embargo, la falta de un régimen jurídico claro y seguridad de financiamiento de la ODI representa un riesgo para el sostenimiento de los avances en este campo.

El gasto corriente

En cuanto al gasto corriente que realiza el Poder Ejecutivo, en el que se incluyen tanto los recursos aplicados al gasto social (planillas de educación y salud, por ejemplo) como los requeridos para el mantenimiento de las inversiones, el primer esfuerzo de mejora se dio en 1993 con la creación de los llamados programas focalizados²². Dichos programas, coordinados desde la Presidencia del Consejo de Ministros, abarcaron las áreas de salud, educación y justicia básicas; e incorporaron metodologías de costeo que permitieron mejorar y controlar la asignación de recursos para asegurar la provisión de servicios básicos. Estos programas se enfocan en las tareas permanentes del Estado, es decir, en el sostenimiento de los gastos que éste realiza para garantizar el acceso de todos a servicios sociales básicos.

La principal virtud de la focalización del gasto social básico fue que se ordenaron (relativamente) los esfuerzos del Ejecutivo en materia social y posteriormente, a fines del año 1998, se logró que parte del presupuesto asignado se protegiera de recortes presupuestales.

Pese a que la concepción del sistema de presupuesto público apunta en este sentido²³ y el SIAF²⁴ ha sido concebido para permitir la introducción de criterios de priorización, e inclusive atar éstos al cumplimiento de metas de gestión, en la práctica, la falta de capacidad técnica de la administración pública no ha contribuido a hacer operativo este modelo²⁵.

22. El nombre responde a que dada la inflexibilidad de la legislación presupuestal del año 1993 se utilizó un rubro existente. Por esa razón, algunos años después se les cambió el nombre a programas de mejora de la calidad del gasto.

23. La Ley de Gestión Presupuestaria aprobada en 1993 establece que el MEF sólo controla las asignaciones globales de cada institución, y éstas quedan en libertad de realizar reasignaciones al interior de sus presupuestos, en función de sus prioridades sectoriales.

24. La concepción del *software* del SIAF permite incluir metas e indicadores de eficiencia del gasto, gracias a que en el desarrollo del proyecto SIAF participaron los sectores y algunas de las personas que habían desarrollado los programas de focalización.

25. El trabajo realizado a partir del programa de focalización dio origen a posteriores esfuerzos para introducir, desde el año 2000, en el sistema de presupuesto, la progra-

Diseñar y poner en funcionamiento un sistema descentralizado de programación, seguimiento y evaluación del gasto corriente y la inversión pública es, pues, una tarea pendiente.

3.3.4 La reforma del servicio civil y el accountability

Las características del servicio civil en el Perú lo han convertido en el más importante obstáculo que enfrentan las entidades públicas para reclutar y mantener buenos servidores públicos (eficientes y honestos). De un lado, se trata de un régimen laboral jerarquizado que ha perdido vigencia y que no corresponde a la realidad. Así, existe una única clasificación de cargos y jerarquías aplicable a todo el sector público, a pesar de la heterogeneidad de instituciones y roles. De otro lado, existe una política de remuneraciones centralizada que no permite establecer los incentivos adecuados para un buen desempeño²⁶, pues todos los niveles remunerativos son homogéneos²⁷, aunque el funcionario desempeñe funciones de mayor complejidad o responsabilidad; asimismo, la estructura remunerativa es

mación multianual del gasto corriente, incluyendo metas e indicadores macro de eficiencia del gasto.

26. Cabe señalar que, además del sueldo, existe otro componente en lo que recibe el trabajador: el CAFAE. Mediante éste se entrega al trabajador alrededor de un 150% promedio, adicional a su remuneración. Este concepto es supuestamente variable por estar sujeto a la productividad de cada trabajador; sin embargo, lo normal es que todos los meses reciban el máximo posible de CAFAE, con lo cual su naturaleza de incentivo se ha perdido.

27. Durante muchos años, los incrementos de remuneraciones a que accedió el sector público priorizaron a los trabajadores que se encontraban en la parte inferior de la pirámide ocupacional de la administración pública, es decir, a los técnicos, auxiliares y en general el personal de menor graduación en la escala, que es a la vez el grupo más numeroso dentro de la carrera pública. Los aumentos fueron diseñados, por ejemplo, como porcentajes decrecientes del salario, siempre asignando mayor porcentaje a dichos grupos ocupacionales (ejemplo: auxiliares 30%, técnicos 25% profesionales 15%, directivos 10%). Ello tuvo dos consecuencias principales: que cada vez el salario de los profesionales estuviera más rezagado con relación al mercado, y que el de los técnicos y auxiliares llegara en algunos casos a estar por encima del mercado y que la estructura salarial del sector público no incentivara la profesionalización de la carrera pública. Hay casos aun más complejos como los de salud y educación, en los que la parte administrativa, que accedía a mejores salarios que los profesionales y técnicos, fuera paulatinamente copada por éstos, cuya formación y experiencia no era necesariamente la más adecuada para administrar el servicio.

plana, debido a la política irracional de incrementos salariales que se mantuvo por muchos años²⁸.

Además de la inflexibilidad del propio sistema de personal, está la inflexibilidad para el acceso y la salida de éste. Los servidores públicos deben ingresar por el nivel más bajo de su categoría y las plazas se deben cubrir con ascensos por concurso. Las leyes de presupuesto imponen, además, restricciones por austeridad, necesarias para mantener controlado el gasto público, pero que hacen aun más compleja la solución del problema.

En cuanto a la salida de personal, el diseño del sistema hace casi imposible que esta situación se presente, pues la estabilidad laboral de que gozan los servidores públicos sólo se puede romper por causales taxativamente establecidas en las disposiciones legales y luego de procedimientos administrativos muy complejos y que, por su diseño, pocas veces logran resultados²⁹. La otra opción para despidos es la evaluación semestral (exámenes supuestamente objetivos). La realidad es que muchas entidades la utilizaron como un medio para reducir personal, por lo que el mecanismo se desvirtuó y se suspendió su aplicación por un acuerdo del Consejo de Ministros.

En conjunción con la desregulación de actividades económicas y con el objeto de reducir el gasto público, entre 1991 y 1992, se realizó un programa de reducción de planilla o compra de renunciadas³⁰. La medida

28. Adicionalmente, durante el gobierno aprista se registró, en términos cualitativos, una importante salida de personal capacitado del Estado que trajo como consecuencia que el sector público enfrente, hasta hoy, una suerte de "vacío generacional", de forma que en 1990 la edad de la PEA pública se concentraba en los mayores de 45 años y con bajos niveles de educación. Este fenómeno también se aprecia en el sector privado, aunque en menor magnitud, y podría estar relacionado con la migración de jóvenes profesionales que se registró en el período 1985-1990, durante la crisis económica y la agudización de la violencia terrorista.

29. Un trabajador que incurre en los supuestos establecidos en las normas como causales de despido, debe ser procesado ante una comisión especial de procedimientos administrativos, aun cuando pueda tratarse de un caso de delito penal. Dicha comisión está conformada por trabajadores de la entidad y tiene plazos extremadamente largos para emitir sus opiniones (aplicando las medidas y recursos dilatorios que permite el proceso pueden durar entre 1 y 3 años). Así, procedimientos que se inician en el período de un Ministro terminan en el de otro titular de la cartera, lo cual dificulta el seguimiento y la aplicación de sanciones. El factor tiempo, sumado a la composición de la comisión, permite que los procesos no sean objetivos ni efectivos y que las sanciones, cuando las haya, no guarden proporción con las faltas cometidas.

30. Según datos del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 105,075 empleados y trabajadores se acogieron al programa de compra de renunciadas.

permitía que los trabajadores públicos se acogieran voluntariamente a un programa de incentivos. Dicha norma abarcó al gobierno central, los gobiernos regionales, instituciones públicas descentralizadas, corporaciones de desarrollo y proyectos especiales³¹.

Los incentivos para el personal estuvieron diseñados según cada uno de los regímenes previsionales existentes para los servidores públicos, y en función del tipo de contrato al que estuvieran sujetos (nombrados o contratados). Culminado el período para el acogimiento voluntario, los titulares de los sectores debían continuar con la reorganización de las entidades a través de declaratorias de excedencia, las cuales permitían cesar a trabajadores por reducción de plazas. Asimismo, se estableció una especie de derecho de veto por parte del titular del sector para que, por razones de “necesidad del servicio”, pudiera denegar la solicitud de cese presentada por el servidor³². Se estableció también que las plazas que quedaran vacantes serían suprimidas, con excepción de aquellas que específicamente fueran determinadas como necesarias por Resolución Suprema del Presidente del Consejo de Ministros.

La orientación de ambas medidas, especialmente la aplicada en 1992, se apoyaba en la voluntad del trabajador, y el Estado no podía elegir con qué personal quedarse; puesto que para ejercer a cabalidad el derecho de veto habría sido necesario que se realizara una evaluación previa, gasto no prioritario en el marco del programa económico.

Cierto es que dado que la primera prioridad era reducir el gasto del sector público, había pocas alternativas, y que muchos de los puestos habían sido dudosamente “ganados”. Sin embargo, la principal consecuencia no deseada de este proceso en el que dejaron la administración pública algo más de 100 mil trabajadores, fue que junto con el personal innecesario también se trasladó al sector privado el más capacitado, que se consideró capaz de reengancharse al mercado laboral con éxito.

31. Las municipalidades no contaron, hasta el año 1997, con disposiciones que les permitieran racionalizar su planilla, e inclusive esta disposición sólo tuvo vigencia durante ese año, pues estaba contenida en la ley anual de presupuesto y no fue recogida posteriormente.

32. Es importante señalar que mediante la Resolución Jefatural N° 094-91-INAP/J el gobierno estableció criterios para llevar a cabo la reorganización de las entidades comprendidas en el proceso dispuesto por el Decreto Supremo 004-91-PCM. De los criterios señalados en dicha directiva, el más importante fue que el personal de asesoría y apoyo no podía superar el treinta por ciento del total de los trabajadores de la institución. Igual porcentaje se asignó al personal técnico o auxiliar.

No obstante, y pese a que se tomaron medidas como la cancelación de las plazas y la reducción de las asignaciones para remuneraciones, en pocos años la disminución de personal se revirtió. Así, principalmente vía la contratación temporal de personal (sea por *services* o por contratos de servicios no personales), se volvió a incrementar el gasto real de la planilla pública.

Así, esta medida, al no estar acompañada de otras, que tendieran a incrementar la productividad del sector público y mejorar la calidad del personal, no tuvo mayores efectos positivos en el desempeño del Estado. Este esfuerzo por racionalizar la planilla pública no constituyó en sí mismo un intento de cambiar el rol del Estado; no obstante, constituyó un precedente para que en la discusión constitucional que se dio en el Congreso Constituyente Democrático en 1992 se incluyera una redefinición del rol del Estado, con la que se enfocaron posteriores intentos de reformas.

Otro grupo importante de trabajadores del sector público es el comprendido en el régimen laboral privado. Estos trabajadores no están sujetos a normas de conducta ni parámetros éticos, ni tampoco existen normas para evitar nepotismo y otras formas de clientelaje. Desde el punto de vista del trabajador, se encuentran en una situación vulnerable a despidos arbitrarios. Desde el punto de vista institucional, al no existir una política laboral clara que regule aspectos básicos tales como procedimientos de contratación y ascensos, junto con una buena remuneración, tampoco resulta fácil atraer a los mejores profesionales y que éstos tengan vocación de permanencia en la entidad.

Si bien el régimen laboral privado facilita la aplicación de criterios de productividad, tampoco ha sido suficiente para mejorar la *performance* de las instituciones, puesto que la aplicación de escalas remunerativas rígidas y la falta de criterios para ascender no incentivan a los trabajadores a dar lo mejor de sí, ya que al final la mejora de su situación laboral no dependerá, generalmente, de razones objetivas.

El tercer grupo de trabajadores son los “consultores”. Entre éstos se encuentran tanto los contratados mediante proyectos o programas de cooperación como los que se encuentran bajo un régimen especial creado por el Estado durante los primeros años del período en estudio, como una forma de apuntalar los “puestos clave del Estado”³³. Para este grupo, los proble-

33. En los primeros años de la reforma, con el propósito de mejorar los salarios de algunos puestos claves, se creó el Fondo de Apoyo Gerencial, el cual está constituido por recursos del Tesoro Público que son transferidos al Programa de Naciones Unidas

mas principales son la irracionalidad en la fijación de los salarios –existe una gran dispersión y en muchos los casos no hay correspondencia entre tareas y remuneración–, y la falta de estabilidad frente a los cambios de jefatura.

La convivencia de estos tres regímenes ha generado problemas de administración del recurso humano, puesto que los que tienen naturaleza temporal son generalmente los más capacitados y por lo tanto absorben tareas que deberían ser realizadas por los permanentes. Éstos, a su vez, sienten un natural malestar respecto a los otros trabajadores que ha ido creando un distanciamiento entre ambos grupos. La inestabilidad de los primeros, además, contribuye a que los cambios políticos afecten el funcionamiento de las entidades, ya que de un lado no existe “memoria institucional” que permita mantener continuidad en las políticas y, del otro, tampoco tienen incentivos claros para cumplir a cabalidad con sus funciones, puesto que su permanencia no dependerá de su rendimiento.

Cabe señalar que, de todos los objetivos que se podía plantear en un proceso de reforma, el más importante resultaba la reforma del servicio civil, en tanto que las instituciones y las organizaciones están compuestas por personas. Esta reforma es la que finalmente permitirá o no contar con organizaciones públicas modernas con objetivos claros, con una agenda definida y metas verificables contra las cuales medir la *performance* de cada institución y de sus miembros. Sin metas no se puede determinar y, por ende, corregir la efectividad de las políticas públicas.

El principio rector de la reforma del Estado debe ser, entonces, el de *accountability*. De acuerdo con este principio, los funcionarios públicos deben asumir responsabilidades concretas y verificables por las políticas que ejecuta su organización. En caso de incumplir estas metas, las organizaciones y los funcionarios que las dirigen deben asumir los costos, frente al gobierno y a los ciudadanos, de dicho incumplimiento. De esta forma, todas las organizaciones y funcionarios del Estado tienen incentivos adecuados para cumplir con las metas trazadas.

Con este análisis y basado en estos conceptos, en 1996, el Programa de Modernización de la Administración Pública planteó como objetivo de la reforma del servicio civil, eliminar el concepto clásico de la carrera administrativa basada en niveles jerárquicos uniformes para toda la administración pública. Para ello, era necesario extender a todo el sector público el régimen de la actividad privada con algunas modificaciones que res-

para el Desarrollo (PNUD) para que los administre. Cada ministerio tiene asignado un cupo de personal que puede ser financiado con el referido Fondo.

pondieran a las características especiales del Estado como empleador, especialmente en lo relacionado a causales de despido y al régimen de ingresos y ascensos.

Asimismo, se pensaba establecer un sistema remunerativo flexible que permitiera la aplicación de conceptos remunerativos basados en la productividad. Para ello, se descentralizaría y flexibilizaría la política remunerativa, con lo cual se permitiría a cada entidad fijar las remuneraciones de acuerdo con su política remunerativa interna, considerando los méritos individuales de cada trabajador e indicadores de productividad. Para compatibilizar esto con las metas de ahorro en el gasto corriente, se fijarían topes máximos de gastos en remuneraciones, tomando como base el gasto realizado por dicho concepto y por otros rubros en los que las entidades “esconden” gastos de personal, tales como la contratación de servicios.

Igualmente, con el propósito de mantener la racionalidad del sistema y evitar abusos de la flexibilidad otorgada, sería necesario diseñar un mecanismo de revisión y de supervisión de la política remunerativa, así como de supervisión de su cumplimiento, y promover el desarrollo de personal con acciones de capacitación. Dado que el programa no fue aprobado, aún está pendiente la reforma del sistema de carrera pública.

4. La subsidiariedad del Estado

La concepción del “Estado Social de Derecho” contenida en la Constitución de 1979 permitió que a través del ejercicio de las funciones de gestión económica, mediante la participación directa del Estado en la actividad empresarial, se introdujeran alteraciones en la dinámica de las relaciones económicas. Primero, por la “inagotable” fuente de recursos de que supuestamente dispone el Estado para equilibrar las finanzas de sus empresas, lo cual eliminaba la necesidad de las empresas públicas de ser eficientes; segundo, debido al clientelismo que acompañó a sus acciones; y tercero, por la clara tendencia de las organizaciones empresariales estatales a comportarse como parte de la burocracia administrativa. Asimismo, la ausencia de un dueño (propietario del capital) que

controle, fiscalice y exija ganancias, no promovió la eficiencia en el uso de los recursos³⁴.

A diferencia de la Constitución de 1979 que se refería a la actividad empresarial del Estado como diferente de la que realiza el sector privado, la Carta de 1993 establece que existe una única actividad empresarial y que el Estado participa sólo subsidiariamente en ella. Existe, entonces, un reconocimiento explícito de que la actividad empresarial está reservada al sector privado.

Así, la Constitución vigente zanja la discusión sobre la participación directa del Estado en la economía mediante el ejercicio de actividades empresariales como una forma de regulación de los mercados. Asimismo, establece parámetros de control para evitar la intervención del Estado en la actividad empresarial, tales como:

- Que ésta sea autorizada por ley expresa.
- Que tal actividad tenga carácter subsidiario.
- Que responda al alto interés público o a la manifiesta conveniencia nacional. En otras palabras, la actividad empresarial realizada por el Estado, sólo se admite a título de excepción.

Sin embargo, aun en este caso, la Constitución impone restricciones al *jus imperio* del Estado, y le prohíbe ejercer su poder para dar un tratamiento diferenciado entre las actividades que él realiza en perjuicio de las que pueda llevar a cabo el sector privado. En esta misma línea, se dispone que tal participación, en cualquiera de sus modalidades, se sujetará al ordenamiento jurídico vigente en materia de libre y leal competencia y sin normas de preferencia, de manera que tal participación no se vea beneficiada por las ventajas procedentes de su condición estatal y, simultáneamente, los competidores no se perjudiquen por la existencia de tales ventajas.

La razón de ser de tal disposición es que, si ha de intervenir el Estado en la actividad empresarial como consecuencia de la falta de disposición o imposibilidad de los agentes privados de insertarse en el mercado correspondiente, carecería de sentido que el Estado tuviese la pretensión

34. Aun ahora, después de seis años de vigencia del proceso de privatización, esta concepción no ha podido ser separada del accionar de las empresas estatales y, recién desde el año 1998, se ha tratado de introducir mecanismos de corrección, tales como los contratos de gestión, entre el Estado y las distintas entidades con que se relaciona, con el propósito de mejorar la eficiencia de las entidades, paliar el problema del agente y el principal, y desarrollar mecanismos de control y transparencia.

pondiente, carecería de sentido que el Estado tuviese la pretensión de desplazar, *sine die*, a tales agentes privados en lugar de promover y facilitar las reglas institucionales destinadas a asegurar la vigencia del mercado y, por tanto, su libre concurrencia³⁵.

Pese a la claridad del marco constitucional, los esfuerzos realizados mediante la liquidación y privatización de empresas públicas, la apertura de mercados a la provisión de servicios en concurrencia ilimitada, el Estado no se ha retirado de todas las actividades que realizaba e, inclusive, las instituciones han incursionado en algunas que antes sólo realizaba el sector privado³⁶.

4.1 La actividad empresarial del Estado y la reforma administrativa

4.1.1 El órgano rector

Como ya se mencionó, el modelo de Estado interventor de la economía y proveedor de servicios públicos provocó el crecimiento indiscriminado del aparato público, al punto que cuando se inició el proceso de privatización de empresas públicas el Estado participaba en casi todas las actividades productivas con trascendencia económica. Estas empresas eran básicamente de dos tipos: financieras y no financieras; y estaban supervisadas y reguladas en cuanto a presupuesto y gestión por CONAFI y CONADE, respectivamente.

En 1992, a raíz de la privatización de las empresas financieras del Estado y la liquidación de la banca de fomento, se determinó la disolución y liquidación de CONAFI, y se transfirieron sus funciones a una recién creada Oficina de Instituciones y Organismos del Estado (OIOE) del Ministerio de Economía y Finanzas. Posteriormente, en 1994, se liquidó CONADE y también se transfirieron sus funciones a la OIOE.

35. Trabajo no publicado de Alberto Bustamante Belaunde.

36. A manera de ejemplo, en este momento existe un servicio de tasaciones que realiza el CONATA, el cual compete abierta y deslealmente con las empresas privadas, puesto que por tratarse de una institución pública no paga impuestos y su personal es financiado con recursos del Tesoro Público. Otro ejemplo es la ampliación de las funciones que cumplía la empresa militar de transporte aéreo que sólo estaba autorizada a operar rutas de selva que no eran rentables y que, mediante una modificación legislativa del año 1998, ha comenzado a operar en rutas comerciales rentables, y también goza de subsidios encubiertos del Estado, a través del financiamiento de la planilla y los equipos.

Asimismo, con la Constitución de 1993 se estableció que los trabajadores de las empresas públicas no eran funcionarios ni servidores públicos y que se encontraban sujetos al régimen laboral de la actividad privada. El impacto de esta disposición fue enorme, puesto que sacaba de la aplicación del sistema de personal a los miles de trabajadores³⁷ que formaban parte de las empresas públicas, permitía la privatización de éstas, y sobre todo flexibilizaba la salida de personal para implementar programas de reducción del aparato público.

La OIOE nace como una unidad de línea del Ministerio, dependiente del Viceministerio de Economía, cuyo presupuesto no tiene que ser aprobado por el Congreso de la República, y basta la aprobación del Consejo de Ministros; goza de facultades normativas que abarcan todo lo relacionado con materia presupuestal; e inclusive tiene capacidad de controlar la gestión. La flexibilidad del régimen que puede aplicar esta Oficina la convierte en un mecanismo de evasión de los sistemas administrativos, especialmente el de adquisiciones. Así, poco a poco, la OIOE no sólo asume funciones sobre las empresas públicas, sino que las nuevas entidades que se crearon entre 1993 y 1997 fueron incluidas en este régimen.

La importancia de la OIOE para la actividad empresarial del Estado radica principalmente en tres temas: i) se puede promover el proceso de privatización y concesión de empresas; ii) los ingresos del conjunto de empresas y entidades bajo el ámbito de OIOE equivalen al 50% del presupuesto aprobado por el Congreso de la República para el Tesoro Público; y, iii) a través de sus disposiciones se puede controlar la gestión de estas empresas para que se inscriban dentro de los objetivos generales de gobierno. En cuanto a las entidades, las cuales se caracterizan por no depender del presupuesto nacional ya que tienen recursos propios, el régimen de OIOE permite: i) establecer mecanismos de rendición de cuentas; y, ii) alinear sus acciones con las políticas del Estado.

Sin embargo, hasta 1998, que se define la reorganización de dicha oficina, creando un consejo directivo responsable de la conducción y definición de sus políticas, ésta se limitaba a aprobar tardía y formalmente el presupuesto consolidado de las empresas y entidades, viajes de los trabajadores, escalas salariales y cambios de composición de las planillas; así como a

37. Según datos del BCR, en 1990 la población ocupada en empresas estatales era del orden de 1 millón 390,000. Este número se había reducido a cerca de 250,000 en 1997, tanto por efecto de las políticas de reducción de personal, como de la privatización y liquidación de empresas.

realizar un control del cumplimiento de normas administrativas que no proporcionaban mayor valor a su gestión. Por ende, las empresas y entidades bajo OIOE se encontraban prácticamente libres de controles reales, determinaban sus propias líneas de acción, las cuales no se enmarcaban con objetivos del Estado, y evadían la aplicación de normas de austeridad.

Si bien muchas de las empresas dejaron de ser deficitarias durante ese período, en la mayoría de casos ello se debió al saneamiento que realizó el Estado con el fin de prepararlas para su privatización, y en otros casos a los efectos mismos del crecimiento económico registrado en ese período, y no a incrementos de eficiencia en la gestión. En suma, el Estado no gobernaba a sus empresas.

De esta forma, durante mucho tiempo, las posibilidades de jugar un papel determinante para la ejecución de reformas que tenía la OIOE estuvieron subutilizadas.

4.1.1.1 Los convenios de gestión y el gasto integrado de personal: herramientas para la gobernabilidad³⁸

A partir de 1998, en medio de la parálisis que se presentaba en el proceso de privatización (y probablemente por efecto de aquella), la OIOE se convirtió en un instrumento útil para promover objetivos generales de política, tales como el ahorro público y la calidad del gasto. Así, se modificaron las normas que regían a las empresas y entidades bajo su ámbito, para incorporar el uso de convenios de gestión. Éstos no son otra cosa que un sistema de medición de resultados, asociados a un esquema de incentivos, que permite ejercer *accountability*.

Con este marco, un breve diagnóstico realizado por la OIOE, acerca de la situación experimentada por las entidades bajo su ámbito, evidenciaba que hacia fines de 1998 muchas de éstas habían realizado grandes mejoras de gestión, a pesar de la gran carga burocrática impuesta pero, junto con ello, el gasto no había sido controlado de manera homogénea.

Entonces, buscando conciliar los intereses de racionalizar el gasto con el de dotar a las entidades de mejores herramientas de gestión, la OIOE elaboró para 1999 una Directiva Única que regula la gestión y el proceso presupuestario. Ésta simplifica los controles, elimina las prohibiciones a la vez que garantiza que los niveles de gasto real sean cada vez

38. Trabajo no publicado de Vivian Villagrán.

menores. Desde esta perspectiva, se abre la posibilidad de concertar Convenios de Gestión entre la OIOE y las Entidades bajo su ámbito, y promueve la utilización de herramientas de gestión acordes con los fines descritos.

Las herramientas de gestión establecidas por la OIOE fueron las siguientes:

- i. **Presupuesto.** Dejó de ser un mero punto de referencia determinado más por razones históricas que por objetivos y metas por alcanzar, y se transformó en un verdadero techo financiero para las entidades, cuya distribución de montos está asociada a compromisos. Asimismo, se profesionalizó su formulación y se disciplinó su proceso de negociación y formulación.
- ii. **Gasto integrado de personal.** Es un instrumento de gestión que permite a las entidades manejar flexiblemente todos los gastos de personal; se entiende por éstos tanto a los directos como a otros provenientes de convenios de personal no incorporados en planillas, y gastos de retribución (seguros, teléfonos celulares, etc.). Permite también manejar un bono de productividad semestral relacionado con el cumplimiento de metas. Sus restricciones se refieren al monto global de la planilla, al tope máximo de ingresos aplicable al funcionario de mayor jerarquía y el monto máximo del bono que será percibido por éste. En todos los casos se toma como punto de partida las cantidades fijadas en el momento de iniciar la aplicación del GIP.
- iii. **Convenios de gestión.** Son acuerdos por los cuales se fijan indicadores y metas en los ámbitos de costo, calidad, cobertura y eficiencia interna, y cuyo cumplimiento da lugar a un bono de productividad semestral o anual. Su aplicación ha permitido una acentuada reducción de trámites burocráticos, un efectivo control del gasto y una mayor flexibilidad en la gestión presupuestaria de las entidades. En ese sentido, se han eliminado las autorizaciones para acciones como viajes, autorización de nuevos cargos, entre otros. Los convenios contienen una serie de indicadores de desempeño con su respectiva ponderación, los cuales son acordados entre la entidad y la OIOE, y su cumplimiento (en por lo menos 90%) es premiado con el bono de productividad (hasta un 4% de la planilla).

En el marco descrito, los convenios de gestión persiguen básicamente tres objetivos: i) resolver el problema del agente y el principal, es decir,

lograr alinear los intereses que tienen los gerentes generales y el personal de las entidades (el agente) con los del Estado (el principal), representado en este caso por la OIOE; ii) buscar un nuevo contexto para la medición de las entidades donde la idea central consiste en pasar de un esquema donde se miden básicamente insumos -presupuesto-, a otro donde lo que se mide son los resultados concretos producidos con dicho presupuesto; e, iii) introducir nuevos elementos de gestión basados en la gerencia estratégica de entidades.

Los convenios de gestión tienen las siguientes características: i) se constituyen en instrumentos contractuales; ii) tienen carácter voluntario; iii) los objetivos y las metas se plasman en indicadores de gestión, relacionados en la medida de lo posible con el plan estratégico de la empresa o entidad; iv) las empresas y entidades reciben un beneficio por la obtención de las metas propuestas. El fin último de los convenios es lograr alinear los intereses específicos de la entidad con los objetivos más globales del Estado y la ciudadanía.

El proceso de Seguimiento, Control y Fiscalización de Convenios de Gestión se basa en el análisis y la evaluación del resultado de los indicadores de gestión establecidos en los convenios. Se inicia con la recepción de la información proporcionada por la entidad, la cual es evaluada, controlada y validada por las instancias administrativas de la OIOE, que dan como resultado la determinación de la aplicabilidad del Bono de Productividad.

El establecimiento de metas verificables en el nivel de cada empresa o entidad obliga a la clara definición del rol que ésta debe cumplir, así como de su agenda de corto y largo plazo. Asimismo, obliga también al gobierno a identificar claramente los objetivos generales de las políticas en cada sector. Sin estos elementos las autoridades no pueden supervisar la evolución de las políticas ni adoptar medidas correctivas para garantizar el cumplimiento de las metas de gobierno. En este sentido, estas reformas permiten ordenar la administración del Estado y otorgan al gobierno un instrumento para administrar más eficientemente la ejecución de las políticas públicas. Así, permiten al Estado modernizarse y administrarse basado en el control de resultados antes que en el de procedimientos.

Desde el punto de vista de los trabajadores, estas políticas les permiten visualizar claramente el rol que cumplen dentro de la empresa o entidad, y lo que se espera de ellos. Abre, entonces, un espacio para el aprovechamiento más eficiente de las capacidades de los recursos humanos y materiales con que se cuenta. Igualmente, al existir metas claramente identificables, se evita la arbitrariedad en la evaluación del personal y se facilita

la promoción de los funcionarios sobre la base de los méritos que exhiben en el cumplimiento de sus labores. De esta forma, los trabajadores cuentan con incentivos adecuados para esforzarse y encontrar mayor motivación en su trabajo.

Frente a las instituciones del sector privado, este tipo de reformas tienen un doble beneficio. Por un lado, la identificación de los objetivos del gobierno y de sus instituciones contribuye a reducir la incertidumbre acerca de las políticas públicas, con lo que se promueve un mayor nivel de inversiones privadas. Por otro lado, la mayor eficiencia en la administración de los recursos del Estado reduce los “sobrecostos administrativos” que se enfrentan cuando las empresas (y las instituciones públicas en general) no son suficientemente eficientes. A la ciudadanía, esta medida le permite tener mayor claridad sobre la dirección de las políticas del gobierno y obtener beneficios concretos por las mejoras en la eficiencia del manejo de las empresas.

4.1.2 La privatización y los organismos reguladores

En los últimos años, entre la OIOE y el Tesoro Público se han definido algunas reglas para evitar la dispersión del control presupuestal de las entidades públicas. Así, aun cuando informalmente se definió que bajo la OIOE se encontrarán, aparte de las empresas públicas, las entidades reguladoras y aquellas que, financiando su presupuesto con recursos propios, cuenten con las condiciones para estar sujetas a convenios de gestión (régimen laboral privado, importantes grados de autonomía). Entre éstas se encuentran los organismos o agencias reguladoras.

La institución reguladora en el Perú se implantó a partir del año 1994 y se optó por un modelo donde la función reguladora se encargó a entidades de gobierno específicas, a las cuales se dotó de mayor autonomía que la que podrían haber tenido en caso de optar por el modelo de una dirección al interior de un ministerio.

El modelo implementado contaba con un consenso mayoritario, el que se basaba en la consideración de i) cómo lograr la mayor competencia por el mercado antes de la adjudicación y ii) dónde estarían mejor ubicados, habida cuenta que los reguladores tienen que dirimir conflictos entre las empresas y tres tipos de actores, uno de los cuales es el Estado. Ambos aspectos se encuentran interrelacionados, hasta un cierto nivel. Sin embargo, dada la coyuntura de competencia por capitales extranjeros que existe en el nivel global, una manera de hacer atractivas las privatizaciones

–sin sacrificar en el camino a los consumidores o los intereses del Estado– era dotar de mayor seguridad a la inversión. Eso se lograba y garantizaba dándole mayor autonomía al regulador, con lo que se buscaba reducir las posibilidades de cambios arbitrarios en sus políticas futuras y, por ende, reducir también la incertidumbre del inversionista. De este modo, aumentará la disposición de éstos ya sea a ofrecer más o exigir menos rentabilidad, beneficiando finalmente a la población usuaria de los servicios.

La otra razón de fondo al optar por este modelo es que existen tres tipos eventuales de contrapartes de la empresa privada que tienen el título para explotar el monopolio. Contrapartes frente a las que, de presentarse conflicto, el regulador tendrá que jugar un rol jurisdiccional. Estas tres contrapartes son: el Estado, otras empresas del sector (en conflictos de competencia, por ejemplo) y los consumidores. Estos tres tipos de eventuales controversias tienen que solucionarse dentro de un manejo técnico y no político; y los ministerios son principalmente ejecutores de una política sectorial de corto, mediano y largo plazo. Así con el modelo adoptado se busca que el ente regulador vele por que las condiciones del convenio se cumplan, y para ello el jefe del regulador no debe depender del jefe del sector. Entonces, la figura que se creó es la de entes autónomos que funcionan descentralizadamente (fuera de los ministerios, pero teniendo como responsable político a un ministro distinto al del sector involucrado).

En este contexto, la garantía de autonomía a los reguladores se materializó mediante los siguientes aspectos:

- Fueron dotados de recursos de capital y humanos. Para estos efectos se estableció que todos los organismos reguladores –según cada una de sus leyes– se financian con una contribución directa que no pasa por la caja única, y que se fija en relación a las ventas de las empresas que regulan. En la parte de capital humano se les dota de un sistema de contratación privado (Decreto Legislativo N° 728) que permite contratar libremente y sin las rigideces propias del sector público más tradicional.
- Un segundo elemento fue garantizar que los funcionarios directivos no pudieran ser removidos de manera arbitraria. Además, se establecieron los ingresos y salidas de los directivos de manera escalonada para diferenciarlos de los gobiernos, lo que garantiza la estabilidad de las políticas.

En mayor o menor medida ése es el modelo de organismo peruano de regulación; la SUNASS es una excepción que tiene características distintas y que no resultan tan relevantes dado que la provisión del servicio aún esta en manos del Estado. Dicho esquema regulatorio se implantó (con algunas diferencias) en cuatro sectores de provisión de servicios públicos:

- Telecomunicaciones. El regulador es el Organismo Supervisor de la Inversión en Telecomunicaciones (OSIPTTEL), que fue creado como parte del proceso de privatización, es decir, antes de que ocurriera el traspaso de propiedad.
- Energía. Aquí se separó la función reguladora de costo, de la de cobertura y calidad entre la Comisión de Tarifas Eléctricas (CTE) y el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (OSINERG). La primera fue creada antes de la privatización y la segunda en 1996, aunque sus funciones sí estaban establecidas y las cumplía el Ministerio de Energía y Minas a través de la DGE (Dirección General de Energía).
- Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS). Es un regulador para un mercado que aún se encuentra en manos del Estado pero que tiene una normativa que permite el ingreso del sector privado, cosa que aún no ha ocurrido por cuestiones en parte políticas y en parte por las características de atraso tecnológico del sector.
- Infraestructura de Transporte (puertos, aeropuertos, carreteras y vías férreas). El regulador es el Organismo Supervisor de la Inversión en Transporte (OSITRAN). Aquí las concesiones están en camino, pero de acuerdo con el modelo de OSIPTTEL y CTE se ha creado con anticipación el regulador.

Pese a que en el diseño de los organismos o agencias reguladoras se adoptaron los mecanismos de rendición de cuentas ya probados en otros países (especialmente en el mundo anglosajón), éstos no han sido suficientes para evitar alguna forma de captura de estas entidades.

Si bien formalmente los reguladores tienen la obligación de hacer a los consumidores partícipes de sus políticas (por ejemplo, mediante audiencias y prepublicación de normas), con el fin de ganar legitimidad para dar soporte a sus decisiones frente a los actores políticos y a las empresas reguladas, en la práctica estos mecanismos, que han funcionado bien en otros países, no han logrado efectos en el Perú. Así, no existen efectivos

mecanismos de *accountability* que equilibren la autonomía de la que se les ha ungido. Probablemente éste sea el talón de Aquiles del esquema regulatorio peruano sobre el que habrá que trabajar para alcanzar una sociedad con “cultura de consumidor”, que represente el equilibrio necesario para el crecimiento de los mercados que están bajo este esquema.

5. El programa de modernización de la administración pública: ¿un enfoque integral para la sostenibilidad?

Como ya mencionamos, en 1996, el Congreso delegó facultades en el Poder Ejecutivo para dar las normas que permitieran la modernización del Estado. En virtud de éstas se constituyó en la Presidencia del Consejo de Ministros un equipo responsable de la preparación del programa. En abril del mismo año se produjo un cambio en el gabinete y por ende un cambio en el equipo. Así, en junio se creó, mediante Decreto Legislativo, el Programa de Modernización de la Administración Pública, el cual en estricto se centró en la reforma del Poder Ejecutivo³⁹ y en la de los sistemas administrativos, los cuales sí son de aplicación para toda la administración pública.

5.1 El diagnóstico

La primera tarea del programa fue realizar el diagnóstico de los problemas que afectaban el funcionamiento del aparato público. Cabe señalar que la casi totalidad de lo que se concluyó permanece vigente, puesto que el programa de modernización quedó en suspenso en marzo de 1997. En este marco, el programa de modernización pretendió reducir y hacer más eficiente el aparato estatal, principalmente respecto a la utilización de los recursos públicos para prestar los servicios básicos que los ciudadanos requieren.

39. En detalle, el ámbito de aplicación del programa abarcó a los 15 ministerios, la Secretaría de la Presidencia del Consejo de Ministros, los Consejos Transitorios de Administración Regional, y los más de 70 Organismos Públicos Descentralizados dependientes del Poder Ejecutivo.

Así, se plantearon los objetivos del programa, con el limitante, impuesto por razones más políticas que técnicas, de no considerar la fusión, creación o eliminación de ministerios. Pese a ello, en octubre se anunció la creación del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano, cuyo objetivo era principalmente “repotenciar” las funciones sociales que tenía el Ministerio de la Presidencia, puesto que los otros encargos de éste (infraestructura) concentraban la casi totalidad de sus recursos humanos y económicos.

El programa de modernización de la administración pública planteó lo siguiente:

- Focalizar la acción de los ministerios y organismos del Poder Ejecutivo, a través del planeamiento estratégico.
- Ahorrar gasto corriente a través de: racionalización de personal, desactivación de organismos públicos descentralizados cuyas funciones no correspondan al rol de ministerio y sector, y la incorporación a la estructura del ministerio de los organismos públicos descentralizados que no requiriesen de autonomía.
- Diseñar estructuras flexibles, entendiendo que los ministerios no tienen por qué seguir un patrón único de organización. En esta medida, la tendencia era hacia el fortalecimiento de los ministerios, abandonando el esquema de ministerio normativo/OPD ejecutor, que se había estado utilizando hasta ese momento, puesto que éste tampoco había solucionado los problemas de la administración pública, como veremos más adelante.
- Definir el tema de la descentralización. La propuesta que se fue gestando a través del trabajo con los ministerios era que las direcciones regionales y subregionales serían integradas a la organización del ministerio como órganos desconcentrados).
- Profesionalizar al servidor público.
- Construir progresivamente un sistema de gestión de “control por resultados”. La propuesta consideró la introducción progresiva de indicadores de gestión que hicieran más transparente el desempeño de los organismos del Estado.
- Desregular los sistemas administrativos para convertirlos en verdaderas herramientas de gestión. En esta materia se consideró a los sistemas de presupuesto, contabilidad, tesorería, adquisiciones y control. La idea que fundamentaba este objetivo era que las entidades que tenían su misión y objetivos claros, con metas cuantificadas indicado-

res de gestión, y contaban con sistemas de información que permitieran la verificación del cumplimiento de sus mediciones, previa evaluación del Directorio del Programa, recibirían la autorización para entrar en un nuevo régimen de sistemas administrativos, más flexibles. Era la intención dotar a los titulares de las entidades públicas de mayor discrecionalidad y flexibilidad que la que actualmente permiten estos sistemas, tan pobremente diseñados que no cumplen en la práctica ningún fin útil.

Con estos objetivos aprobados por el Presidente del Consejo de Ministros, y validados por el Presidente, se inició el programa, el cual comprendía tres etapas. La primera, que se desarrolló entre julio y diciembre de 1996, era la correspondiente al planeamiento estratégico, llevado a cabo por grupos de trabajo creados en cada ministerio. Estos grupos de trabajo estaban compuestos, además del ministro del sector, por personal de la alta dirección del ministerio y profesionales provenientes de la actividad privada, con el fin de combinar las necesidades institucionales con las expectativas de los usuarios de los servicios.

El proceso de planeamiento estratégico culminó con la formulación de documentos que establecieron los objetivos, las metas, las estrategias y las mediciones (OMEM) del sector, proyectos de decretos legislativos para determinar la organización y funciones necesarias para cumplirlos, y los planes de implementación de la reforma. De acuerdo con el diseño del programa, una vez elaborados estos documentos, el grupo de trabajo se disolvería y correspondería al ministerio la implementación de la reforma en los años siguientes.

Asimismo, en esta etapa se requería también aprobar las normas que establecieran el marco general de los sistemas administrativos. Los decretos legislativos servirían para remover los obstáculos legales que pudieran impedir el proceso de implantación de las medidas de la reforma en los años siguientes.

La segunda etapa, que estaba diseñada para ejecutarse a partir de diciembre de 1997, imponía a los ministerios la necesidad de aplicar el planeamiento estratégico en los niveles inferiores de la organización. Asimismo estos niveles deberían ser responsables de producir planes de acción para cada unidad.

Cada uno de los objetivos y estrategias de los planes de acción de las entidades debían contar con metas cuantificables. Durante 1997 se levantaría la información necesaria para establecer el desempeño de la entidad

sobre la base de estos indicadores de gestión. Los ministerios presentarían al Programa de Modernización sus informes de avance al respecto, para la consolidación de información, de tal forma que se creara un sistema que permitiera el seguimiento del cumplimiento de metas. Asimismo, los ministerios tenían que identificar todos los procesos que requiriesen ser eliminados o reformulados.

De otro lado, si bien no era el objetivo prioritario del programa (como sí lo era para el Ministerio de Economía), tenía que haber una reducción de personal, puesto que éste era excesivo y de mala *performance*. Si se buscaba mejorar la calidad de los servidores públicos y mejorar sus índices de productividad, junto con mejorar las remuneraciones, era inevitable realizar un recorte laboral. Por ello se diseñó un programa de opciones para los cesantes.

La reforma de la administración pública peruana sufrió los embates de tres factores: falta de apoyo ciudadano, político y burocrático, por lo que luego de casi diez meses de trabajo el proceso se suspendió.

5.2 El fracaso: ¿por qué?

Analizar las razones del fracaso de la reforma pasa necesariamente por entender los incentivos que pueden llevar a un gobierno a emprenderla.

En primer lugar, como señalamos al comienzo de este capítulo, la reforma del Estado es una de las medidas más difíciles de implantar, puesto que requiere de un esfuerzo sostenido en el tiempo, a pesar de las situaciones coyunturales que se puedan presentar. Ello implica, necesariamente, enfocar el proceso con una visión de largo plazo, pues éste no dará resultados inmediatos. Asimismo, es necesario tener muy clara la respuesta a la pregunta ¿para qué existe el Estado?, y lograr involucrar en esta idea a muchos sectores de la sociedad, incluida la propia administración pública. Así, a cada paso y ante cada decisión que se tome respecto a las tareas que debe cumplir el aparato público, es necesario enfrentar la disyuntiva de si es o no parte de las tareas que corresponde al Estado hacer, aun cuando no hacerla resulte contrario a lo que los votantes desean.

Entonces, la razón principal del fracaso de la reforma fue que no había claridad sobre para qué se debía hacer. Ni quienes estuvieron a cargo de diseñarla e implementarla, ni quienes tenían el poder de decisión sobre ésta, tuvieron un norte claro que les permitiera comprometerse en el mediano plazo a dictar las medidas necesarias para lograrlo. En mucho la reforma se concibió como una modificación de los instrumentos de ges-

tión, obviando la reflexión sobre el papel del Estado, suponiendo que ésta era compartida por quienes aplicarían los instrumentos.

En la práctica, y pese a los discursos políticos que señalaban lo contrario, la reforma fue concebida como un mero cambio de normas y reducción del gasto público. En ningún momento se diseñaron, por ejemplo, mecanismos para fomentar la participación ciudadana en las decisiones de políticas públicas. El Estado debía ser eficiente para trabajar por el ciudadano, pero al margen de lo que éste opinara, quisiera o necesitara. No se tomó en cuenta que la modernización es un proceso político y que, por ende, sólo la participación de la sociedad podría hacer sostenible la implantación de reformas radicales y probablemente costosas políticamente.

6. Conclusiones

La reforma del Estado es, sin duda, la reforma pendiente más importante que queda por hacer. Es necesario reconocer que de la reforma del Estado depende la sostenibilidad y la irreversibilidad de los logros económicos, ya que éstos se ven limitados o incentivados por las políticas que él adopte. En tal sentido, es necesario garantizar que las decisiones tomadas hoy para alcanzar la estabilidad macroeconómica, condición indispensable para promover la inversión privada, no serán revertidas mañana por razones de orden electoral. Es decir, que hay que reducir la incertidumbre originada en el accionar del Estado para garantizar el crecimiento a largo plazo.

Por ello, la reforma del Estado resulta una condición previa para cualquier esfuerzo de modernización social. No se trata únicamente de racionalizar el gasto público innecesario sino, fundamentalmente, de satisfacer las exigencias ciudadanas de mejores niveles de vida, asignando adecuadamente los recursos sociales, lo cual depende en gran medida de la mejora de la productividad y eficiencia en la prestación de los servicios por parte del Estado.

La reforma del Estado es importante debido a que los cambios que introduce en el aparato económico permiten alcanzar los beneficios del intercambio natural en los mercados. Si existen barreras o impedimentos para realizar este tipo de operaciones, el bienestar de la sociedad no es el máximo posible. No es sólo la reducción del aparato público o el retiro del Estado de aquellas actividades en las que el sector privado puede desarrollarse. Implica, además, cambiar contenidos y comportamientos de las personas que actúan en representación del Estado y de los propios usua-

rios de sus servicios. Es necesario crear una conciencia de servicio dentro de la propia administración que funcione como barrera natural para impedir los excesos de ésta, y crear una conciencia en los “consumidores” que los haga exigentes con la calidad de los servicios que reciben del Estado.

Es particularmente importante que quien paga a través de sus impuestos por los servicios del Estado esté dispuesto a exigir una contraprestación adecuada por parte de éste; de lo contrario, sin un “consumidor exigente”, el proveedor del servicio (Estado en este caso) tenderá a abusar de su posición monopólica o dominante.

Otro de los problemas a que se enfrenta una reforma de esta naturaleza estriba en que toda democratización de las decisiones del sector público implica una pérdida de poder por parte del funcionario que las toma. En esta medida, difícilmente la reforma del Estado podrá ser realizada por quienes ocupan cargos en él, o por quienes se sirven de él para fines particulares. Por eso, lo primero que se debe atacar en un proceso de reforma son aquellos servicios que la mayoría de la población recibe. Así, en la medida que se perciban los beneficios de la reforma, se alcanzará mayor apoyo y por ende se “comprará” el tiempo necesario para su ejecución.

No existe tampoco una forma única de realizar la reforma, y tampoco tendría demasiado sentido el buscarla, puesto que influirán en el diseño el país, la entidad y la coyuntura política y económica. Hasta hoy, ninguno de los modelos planteados ha logrado resultados importantes, ni la creación de programas paraguas para reformar a todo el sector público ni la modernización de entidades aisladas del resto del aparato público. Ningún programa de reformas ha logrado avanzar en la creación de instituciones; apenas se han alcanzado objetivos puntuales como la modernización de una determinada entidad o el retiro del Estado de determinadas funciones. Tampoco existen respuestas para promover y alcanzar una participación consistente de la sociedad civil en las reformas, ni desde el punto de vista práctico para lograr esquemas de operación de los cambios institucionales en las actitudes de los funcionarios.

La agenda pendiente no trata, entonces, de dar recetas para la modernización del Estado o de la administración pública en el Perú, sino de plantear algunas acciones sobre las cuales podríamos avanzar, y de hacer explícita la necesidad de construir consensos mínimos que nos permitan alcanzar la estabilidad que se requiere para el crecimiento económico y el bienestar. En tanto la actual asimetría en la información entre el *policy*

maker o el político y el ciudadano se mantenga, se dificultará la transparencia de las políticas y el ejercicio del control por parte de este último.

7. La agenda pendiente

7.1 La definición del rol del Estado y sus consecuencias en el aparato público

El primer paso para cualquier esfuerzo de reforma será definir el papel que el Estado debe cumplir en la sociedad. Esto pasa por responder –y lograr consenso alrededor de las respuestas que se adopten– a preguntas como el papel del Estado en la economía, en la provisión de servicios básicos, en la generación de condiciones para el desarrollo. Sin claridad en esto, siempre habrá “cosas” que exigir al Estado para favorecer o beneficiar a unos grupos en desmedro de otros.

Sólo a partir de estas respuestas se puede repensar el Estado sin los límites que impone la “situación actual”⁴⁰. Así, desde el particular punto de vista que constituye este trabajo, para el que el Estado tiene cabida si y sólo si se justifica su intervención como subsidiario a la actividad privada⁴¹, los temas en los que habría que actuar son los siguientes:

7.1.1 En el ámbito de las instituciones

- a. Fomentar el ahorro interno y no absorber ahorro privado en ineficiente gasto público. Para ello, se debe:

40. Uno de los mayores limitantes para realizar la reforma del Estado fue que habría podido implicar despidos y, “dada la situación actual” de desempleo, se consideró políticamente inviable hacerlo. Otro caso similar fue que algunas entidades habían logrado grados importantes de eficiencia en su actuación como ejecutores de inversión pública proveyendo con ello obras que mostrar en una virtual campaña política.

41. Partimos de la concepción de que el rol del Estado es actuar como el garante de que todo peruano tenga acceso a salud, educación, justicia e infraestructura básica. En tal sentido, el Estado debe retirarse de toda actividad en la cual el sector privado puede realizar la inversión que requiere el país.

Eliminar las instituciones estatales que no cumplen un rol importante en la economía y la prestación de servicios básicos, tales como las entidades que supuestamente realizan investigación, y sustituirlas por mecanismos que fomenten la investigación tecnológica privada aplicada a las necesidades del mercado.

Actualmente existen varias OPD que se dedican a estas tareas con presupuestos del orden de los tres millones de soles, los cuales sólo alcanzan para pagar planillas, en las cuales el menor número de puestos está ocupado por investigadores, que tampoco tienen sueldos competitivos. Por lo tanto, si todos esos pequeños presupuestos se constituyeran en un fondo bien administrado, basado en líneas temáticas de acuerdo con las necesidades del mercado, al cual concursaran los investigadores, se aprovecharían mejor los recursos que en este momento se destinan a financiar la administración de esas entidades.

Privatizar o entregar mediante contratos de gerencia todas las actividades que el sector público cumple en competencia con el sector privado, tales como la administración de universidades, institutos técnicos y similares, así como todas aquellas que, aun siendo parte del rol subsidiario del Estado, como puede ser la administración de museos, pueden generar interés en el sector privado.

Vale decir que sobre cada una de las actividades que realiza el Estado, debería formularse la pregunta de si al sector privado le interesaría hacerlo. Cada vez que la respuesta sea positiva, debería promoverse su traspaso, ello por la sencilla razón de que el sector público debe concentrarse en las tareas prioritarias que no puede cumplir el sector privado.

Generar mecanismos de participación y rendición de cuentas. Es imprescindible que los electores sepan qué esperar de quienes ejercen los cargos de gobierno; ya que el incentivo para el político es la continuación en el poder, debe ser “juzgado” por el elector en virtud de su desempeño. La única manera de lograr esto es que exista absoluta transparencia en las decisiones del sector público. Sin que exista un juicio de responsabilidad que obligue a las administraciones a ser cada día más francas y realistas cuando realizan ofrecimientos al electorado, no será posible mejorar la credibilidad del Estado.

Establecer reglas claras de priorización de la inversión y el gasto públicos. En la medida en que el gasto público no se decida en virtud de la rentabilidad que traerá a la sociedad realizarlo, el Estado no

tendrá incentivo alguno para ser más eficiente; y si la sociedad no conoce los costos y beneficios de estas decisiones, tampoco puede controlar la actuación del aparato público.

- b. Buscar la forma más eficiente de prestar los servicios inherentes al Estado. Es decir que se deberá dejar de lado los enfoques tradicionales respecto a la forma como el Estado se responsabiliza de proveer servicios básicos e introducir nuevas formas de actuación de éste tales como:

La introducción de mecanismos que simulen las reglas de la competencia en el caso de los servicios que brinda el Estado directamente al público, como educación y salud, tanto entre instituciones públicas como entre éstas y las del sector privado, con el fin de asegurar eficiencia. La competencia elimina los riesgos de ineficiencia que caracterizan el monopolio.

Será necesario también sopesar las ventajas de la descentralización de las decisiones de inversión y administración de servicios –tales como la transparencia, la rendición de cuentas, decisiones más ajustadas a las preferencias de los beneficiarios–, frente a los costos que éstas implicarán –por lo menos en un primer momento, el costo natural del aprendizaje, incremento de gastos administrativos, pérdida de economías de escala–. Por ello, políticas de esta naturaleza deberán estar asociadas a la creación de mecanismos de control ciudadano sobre el gasto público.

- c. La imposición de reglas de juego similares a los sectores público y privado. El Estado no debe, por principio, actuar en los ámbitos donde el sector privado puede hacerlo, salvo que existan condiciones probadas de necesidad, originadas en que el sector privado no tiene interés en proveer un bien o servicio, porque no resulta rentable. Esos casos en que se justifica la actuación del Estado deben estar sujetos a reglas claras de financiamiento para evitar mantener condiciones de ineficiencia en el gasto.

Así, las instituciones realizan actividades de dos tipos: i) inherentes –diseño y administración del marco legal– y ii) no inherentes –todas las que no se encuentran en el primer grupo y que podrían ser realizadas por privados, de existir las condiciones necesarias para ello–.

En esta línea, cuando las instituciones realicen actividades no inherentes, deberíamos considerarlas como actividad empresarial y, por lo tanto, se deberían separar los costos de éstas, así como los ingresos que producen, con el fin de poder fijar un precio o potencialmente asignar subsidios de forma directa y transparente, de manera

tal que se cumpla a cabalidad el objetivo de redistribución social que justifica la existencia de impuestos.

De otro lado, en los servicios inherentes a las instituciones se deben aplicar tasas como una transferencia del costo efectivo del servicio. Esta clase de servicios no deben estar afectos a tributos.

Al diferenciar estos tipos de servicios se evitaría el subsidio indiscriminado que se está presentando actualmente (Ej. registro de colegios privados *versus* prestación directa de servicio educativo).

- d. Aplicando las reglas anteriores, se debería continuar con los esfuerzos de simplificación, vinculando ésta a la promoción de la actividad económica privada. Para ello, valdría la pena priorizar las actividades económicas de alto potencial (en conjunto con el sector privado) e iniciar por éstas lo que hemos llamado la simplificación transversal de procedimientos administrativos.
- e. La aplicación de indicadores de gestión debería ser obligatoria para todas las actividades del Estado, especialmente en el caso de los servicios no inherentes, con el propósito de poder contar con criterios de reasignación adecuada de los subsidios.
- f. El ingreso, ascenso y salida del personal de la administración pública deben estar directamente vinculados a la productividad de su labor. Es necesario reconocer que en el sector público, por la difícil medición de los resultados del trabajo de un individuo en las entidades y la movilidad de los puestos directivos, no se presenta con igual claridad que en el sector privado el incentivo para mantener a los buenos funcionarios y sacar a los que no aportan a la institución⁴². La carrera administrativa debería ser concebida, entonces, de forma tal que se asegure la permanencia de los buenos funcionarios en la organización. Para ello, el sistema de contratos de gestión, mediante el cual se suple la falta de competencia natural a los servicios inherentes al Estado, debe estar asociado con el sistema remunerativo y las condiciones de permanencia de los trabajadores en la institu-

42. A diferencia de lo que sucede en una empresa en la que existe un “dueño” preocupado por hacer rentable su inversión, la falta de propiedad que se produce respecto de los bienes públicos, cuyos dueños somos toda la sociedad y que por ende nadie toma cuentas de los resultados, dificulta la correcta aplicación de un régimen laboral tan flexible como el privado. Así, en la medida que no exista forma de tomar cuentas al responsable de la entidad por los resultados de ésta, tampoco existirá para dicho funcionario el incentivo de mantener a los mejores trabajadores y deshacerse de los que no producen. Ello soporta por lo tanto el riesgo de desprofesionalizar aun más el aparato público.

ción. Vale decir que será necesario crear un sistema de fijación salarial que se soporte en la capacidad individual del trabajador y no, como sucede en la actualidad, en la jerarquía de los cargos.

7.1.2 En el diseño del Poder Ejecutivo

Realmente, una vez definido el papel que debe cumplir el Estado en la vida económica y social del país, el diseño que adopte pierde importancia. ¿Qué relevancia puede tener el contar con 15 ó 10 ministerios si todos se limitan a realizar funciones subsidiarias, y además las realizan eficientemente –ello implica que los recursos que se utilizan son bien administrados y rinden beneficios adecuados a la sociedad que justifica su gasto–. En esa medida, puede repensarse el Poder Ejecutivo como ministerios muy pequeños con alta capacidad técnica que se limitan a funciones normativas y supervisoras de otras agencias ejecutoras, mediante las cuales ejecutan las decisiones de políticas públicas.

En este esquema sería posible introducir convenios de gestión entre los ministerios y las agencias que permitan establecer indicadores de desempeño, puesto que como el desempeño de un ministro sería medido, a su vez, por la eficiencia con que las agencias realicen los encargos, pero no tendrá la responsabilidad de ejecutarlos directamente, concentrará todo su esfuerzo en controlar el desempeño de las agencias. El modelo imitaría a un *holding* -Consejo de Ministros- en que cada unidad de producción -organismos públicos descentralizados o agencias- tiene tareas específicas por las cuales responde ante la casa matriz, y donde el conjunto de actividades especializadas, bien dirigidas y controladas, configuran el quehacer de la empresa que será controlado a su vez por los accionistas –ciudadanos que ejercen el control directo mediante las elecciones, y el indirecto mediante el Congreso–.

En el Anexo No. 1, y a manera de ejercicio, se presenta un esfuerzo por aplicar la concepción implícita de Estado que contiene este trabajo al presentar la agenda pendiente. Así, partiendo del supuesto de que el Estado debe ser pequeño, eficiente, subsidiario y equitativo⁴³, en el Anexo No. 2 se hace un ensayo de su aplicación en el sector agricultura.

43. Un Estado pequeño, eficiente y subsidiario garantiza igualdad de oportunidades para todos sus ciudadanos y por lo tanto es un Estado que actúa con justicia, un Estado equitativo. En esta medida, los programas sociales que focalizan su atención en los grupos de riesgo para generar un piso mínimo de condiciones que los equiparen en oportunida-

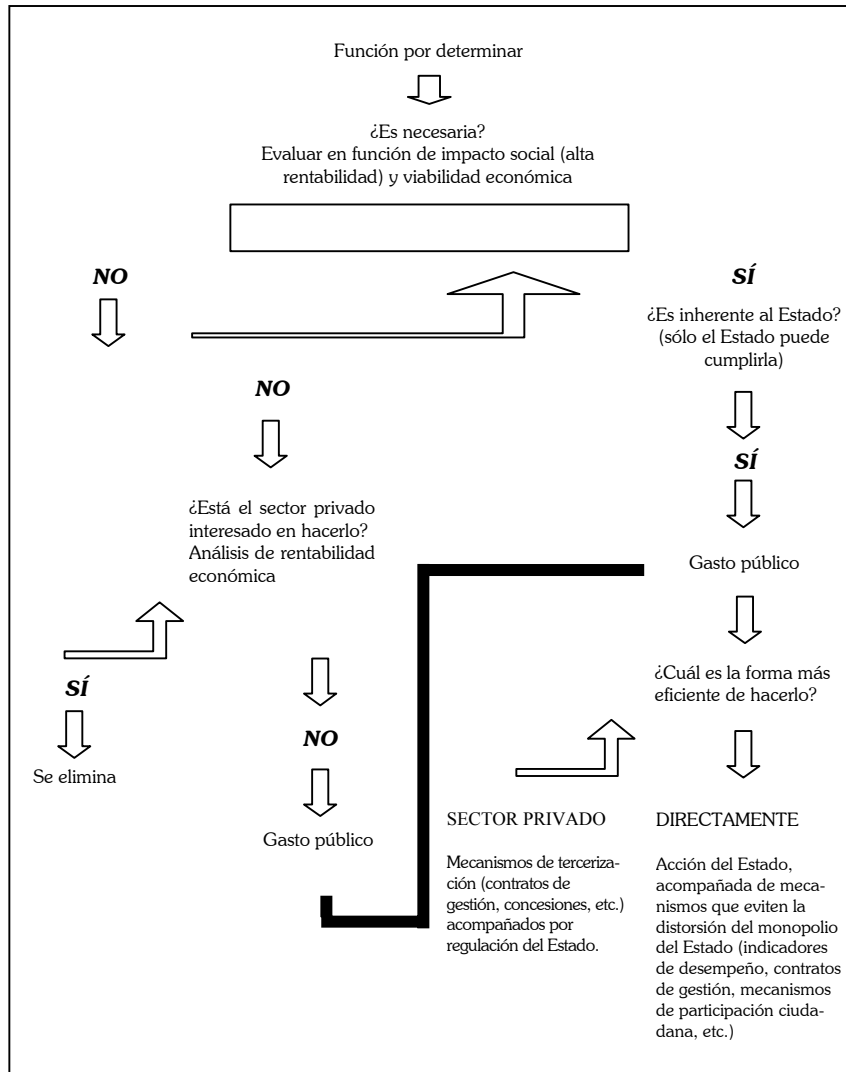
Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá. Secretaría de Hacienda (2000). "Misión institucional del distrito: instituciones capitales". Documento no publicado.
- Banco Mundial (1997). *Informe anual*. Washington.
- Bresser Pereira, Luis Carlos (1997). "La reforma del Estado en los años 90: lógica y mecanismos de control". II Congreso de CLAD sobre la reforma del Estado y la administración pública. Isla Margarita, Venezuela. Octubre 15-17.
- Lahera, Eugenio (1993). *¿Cómo mejorar la gestión pública?* Santiago de Chile: CIEPLAN/FLACSO/FORO 90.
- Naím, Moisés (1995). *Macroeconomic Shocks to Institutional Therapy: Latin America's Journey to the Market*, Occasional Papers 62. International Center for Economic Growth.
- North, Douglass (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Petrei, Humberto (1997). *Presupuesto y control. Pautas de reforma para América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Posner, Richard (1992). *Economic Analysis of Law*. Boston: Ed. Little, Brown.
- Prats Catalá, Joan (1997). "De la administración a la gerencia. De la gerencia a la gobernabilidad". II Congreso de CLAD sobre la reforma del Estado y la administración pública. Isla Margarita, Venezuela. Octubre 15-17.

des de desarrollo al resto de la sociedad deberían ser base de cualquier modelo de Estado que se adopte. De allí la importancia que tiene para el desarrollo nacional el generar reformas en educación, por ejemplo, que mejoren la calidad de ésta. El Perú es uno de los países de la región que más ha incrementado en los últimos años el gasto per cápita en educación y, sin embargo, la calidad de ésta no ha mejorado sustancialmente.

Anexo No. 1

PROPUESTA PARA DEFINIR FUNCIONES PRIORITARIAS



Anexo No. 2**APLICACIÓN AL SECTOR AGRICULTURA⁴⁴**

Competencias sectoriales		Se mantiene		Se elimina
Función	Agencia	Sector privado	Directamente	
Formulación de políticas.	Ministerio		X	
Ejecución de estadísticas, estudios, censos.	Ministerio	X		
Difusión de información agroeconómica.	Ministerio	X		
Ejecución de proyectos agrícolas.	Ministerio	X		X
Explotación de guano.	Ministerio			X
Regulación para conservación de flora y fauna.	Ministerio, CONACS, INRENA		X	
Ejecución de proyectos de conservación.	CONACS	X		
Estudios de preinversión en pequeños proyectos.	INRENA			X
Capacitación de profesionales.	INRENA			X
Regulación para prevención y control de plagas.	SENASA		X	
Campañas para prevención y control de plagas.	SENASA	X		
Supervisión de cumplimiento de regulaciones de plagas.	SENASA	X		
Supervisión de cumplimiento de regulaciones de conservación de flora y fauna.	INRENA	X		
Ejecuta investigación y transferencia tecnológica.	INIA	X		X
Promueve investigación y transferencia tecnológica.	INIA		X	
Mantiene laboratorios, plantones, etc.	INIA	X		X
Conforma y mantiene un banco de datos de proyectos e investigaciones.	INIA	X		
Presta servicios de laboratorios, plantones, etc.	INIA	X		
Brinda créditos a través de fondos rotatorios para agricultura y ganadería.	Ministerio	X		X
Norma uso de agua para riego y suelos.	INRENA		X	

(continúa)

44. Las funciones que aparecen provienen tanto de las normas legales que rigen el funcionamiento del sector como de los programas y proyectos que ejecuta en la práctica.

(continuación)

Competencias sectoriales		Se mantiene		Se elimina
Función	Agencia	Sector privado	Directamente	
Supervisa uso de agua para riego y suelos.	INRENA	X		
Evalúa impacto ambiental de proyectos.	INRENA			X
Supervisa estudios de impacto ambiental.	INRENA	X		
Realiza análisis de riesgo e impacto sanitarios para la emisión de certificados.	SENASA	X		
Norma y opera el sistema cuarentenario.	SENASA		X	
Supervisa cumplimiento de sistema cuarentenario.	SENASA	X		
Controla establecimientos.	SENASA	X		
Registra empresas productoras y distribuidoras de productos de sanidad	SENASA		X	
Promueve capacitación	SENASA		X	
Emite certificados fito y zoonosanitarios	SENASA		X	

21. El desafío de la descentralización

Rosa María Palacios y Leonie Roca

El Perú es uno de los países más centralistas del mundo. Esta afirmación, que se encuentra en boca de la mayor parte de políticos, también es sostenida por millones de peruanos que viven en el interior del país y por casi todo el sector académico e intelectual peruano.

Entonces, si existe este inmenso consenso en el sentido de que estamos ante un tema pendiente en la agenda nacional, ¿por qué es que no logramos dar pasos coherentes en esta dirección?

La explicación más sencilla la encontramos en los textos de historia, que indican que nuestra herencia cultural es nuestro principal estigma. Desde el Imperio Incaico, pasando por la Colonia, hasta los tiempos republicanos, el Perú se ha debatido entre las presiones de fuerzas regionales que pugnan por mayores niveles de independencia y autonomía, y un poder central que busca aglutinar y homogenizar. El vencedor de todas estas batallas es conocido: el centralismo.

Para muchos historiadores, esta cultura centralista es la que nos ha permitido sobrevivir como nación y no escindirnos en decenas de pequeños países. Para otros, ha sido la fuente de la postergación¹ y el abandono de las provincias y habría sido una de las causas del surgimiento de movimientos terroristas en la década del ochenta.

No obstante, cualquiera sea la explicación y justificación histórica, estando en el año 2000, es inadmisibles que el tema no se toque con un enfoque de futuro a partir de una idea clara sobre cuáles son los objetivos que se persigue.

Para la mayor parte de la clase política, la incorporación del tema en la agenda política del tercer milenio encuentra asidero en la necesidad de generar espacios de representación de los intereses regionales y locales. Es decir, el objetivo de un proceso de descentralización es crear espacios de representación política que permitan a los pueblos sentirse autogobernados.

1. Existe innumerable bibliografía sobre las causas y los efectos del centralismo en el Perú. Cabe mencionar a José Carlos Mariátegui y Víctor Andrés Belaunde, por citar sólo dos casos de las primeras décadas del siglo XX.

Nuestro enfoque no ignora que este objetivo es una consecuencia lógica de un proceso de descentralización, teniendo en cuenta que el autogobierno genera liderazgos locales, permite una mayor retroalimentación de las autoridades nacionales respecto a las necesidades locales y, cuando el proceso es llevado con prolijidad, promueve un mayor sentimiento de pertenencia a la Nación.

Sin embargo, no es posible dejar de tomar en cuenta que entre los objetivos principales de un esfuerzo descentralista está la necesidad de ofrecer mayor calidad en los servicios estatales.

Si consideramos que la única razón por la cual el Estado existe es porque nosotros, los ciudadanos, en algún momento de la historia decidimos que había ciertas cosas que no podíamos hacer por nosotros mismos y que era recomendable encargárselas a un tercero, el Estado, y pagarle impuestos para solventar los gastos que estos servicios trajesen, es claro que cualquier arreglo institucional que se diseñe deberá tener como objetivo principal servir mejor a los contribuyentes.

En otras palabras, la descentralización no debe ser un fin en sí misma, ni debe ser únicamente una consigna que permita sustentar los afanes políticos de un grupo de personas, sino que debe constituirse en una herramienta que permita que los servicios que preste el Estado lleguen a las personas de la manera más eficiente posible. No se descentraliza para tener alcaldes o gobernadores, sino que se tiene alcaldes o gobernadores porque son necesarios para ofrecer servicios adecuados.

La falta de una visión clara sobre cuál es el fin que se persigue, es probablemente lo que evita que se llegue a consensos respecto a cuál es la mejor forma de descentralizar funciones y recursos. El análisis objetivo de las distintas propuestas de "descentralización" demuestra que la discusión se centra en la necesidad para unos e inutilidad para otros, de tener gobiernos regionales. O en el énfasis de fortalecer a los gobiernos locales otorgándoles más funciones. En otras palabras, el debate se centra en los intereses de la clase política, pero se ignora al ciudadano.

Pocas veces se ha discutido sobre la eficiencia de prestar un servicio específico en el nivel local *versus* la posibilidad de otorgarlo en el nivel central. No se conoce de estudios que demuestren, con evidencia científica, los inmensos costos que genera la administración central de programas como los de educación inicial o primaria. Tampoco se abre el abanico, permitiéndonos pensar en soluciones que incorporen arreglos institucionales más flexibles, que posibiliten llevar adelante un proceso donde los servicios se descentralizan en función de la eficiencia que se puede obte-

ner y donde la opción descentralista sea dejada de lado cuando se demuestre que no redundaría en beneficio de las personas a quienes se pretende servir.

Para ilustrar mejor a los lectores, citaremos dos ejemplos. El primero tiene relación con una decisión de descentralizar que ha sido mal tomada y está referida al programa de Vaso del Leche. Éste es un programa que tiene ya más de una década en marcha y que es conducido por los gobiernos locales, tanto distritales como provinciales. Pues bien, existe evidencia que indica que contar con un programa nacional de Vaso de Leche que realice las compras de manera centralizada permitiría lograr grandes ahorros y mejorar la calidad de los alimentos. Los mismos estudios son enfáticos en señalar que la distribución del alimento sí debe realizarse por las autoridades locales, que son las que tienen el conocimiento más preciso de dónde está la población que requiere de este apoyo alimentario y puede realizar un seguimiento y una evaluación más cercana del impacto del programa.

El segundo ejemplo pretende ilustrar una situación opuesta, es decir, una centralización de funciones y recursos en un tema que es claramente de competencia local, o en el que una mayor injerencia de las fuerzas locales es indispensable. Desde hace muchos años, el FONCODES está realizando obras de infraestructura social y productiva en el nivel local. Para ello, coordina con la comunidad, pero no descentraliza la decisión en la asignación de los recursos ni hace partícipe al gobierno local de la decisión de inversión. Si bien la metodología de trabajo del FONCODES ha resultado ser novedosa, por la implementación de mecanismos de atención de la demanda (*demand driven*), y los efectos alcanzados han tenido impacto en la mejora del gasto social fuera de Lima, es claro que muchas de las inversiones que se hicieron hace cinco años no han sido mantenidas por la población ni por la Municipalidad, y hoy se encuentran en un total estado de deterioro físico. Para financiar este esfuerzo se asignaron aproximadamente US\$500 millones, parte de los cuales fueron además conseguidos por la vía del endeudamiento externo y abultan hoy nuestras cuentas con los acreedores.

En resumen, cualquier propuesta que se haga en materia de descentralización tiene que partir por admitir que el inmenso universo de servicios que presta el Estado y la gran variedad de organizaciones locales, públicas y privadas, que podrían asumir estas funciones, obligan a pensar en esquemas flexibles que tengan como único objetivo prestar el servicio de la mejor manera posible y al costo más razonable.

Cabe señalar que, incluso teniendo un esquema de descentralización de recursos y funciones flexible y con procedimientos diseñados especialmente para llevarlo a cabo, es importante que se cuente previamente con definiciones mínimas respecto al planeamiento territorial a mediano plazo. En otras palabras, deben existir ciertas líneas maestras sobre cuál será el nivel de gobierno privilegiado, cuál será el que actúe de manera subsidiaria, cómo se abordarán los problemas de manejo de servicios públicos frente al crecimiento demográfico vegetativo o por fenómenos como las migraciones, etc.

1. Definiciones

Antes de entrar a hacer un análisis de lo ocurrido en la década de los noventa en materia de descentralización, debemos conocer algunas definiciones básicas.

El Derecho y las ciencias administrativas utilizan términos distintos para situaciones que en nuestro país son denominadas, indistintamente, descentralización. La primera de ellas, la desconcentración, se da cuando la instancia u organización encargada de la función tiene una relación de dependencia con la organización central. Es decir, estamos ante "filiales" de una gran organización, pero no ante organizaciones autónomas. Por el contrario, la descentralización supone el reconocimiento de instancias autónomas que no tienen una relación de dependencia con respecto a la organización central.

Una segunda precisión tiene relación con lo que se ha estado entendiendo como descentralización en el debate público. Para muchos, la única forma de descentralizar es transferir más funciones y recursos a los gobiernos locales o regionales. Sin embargo, descentralizar es también, qué duda cabe, transferir responsabilidades al sector privado o a organizaciones sociales. La experiencia de los Comités Locales de Administración de Salud (CLAS) es un típico ejemplo de una descentralización exitosa, donde el interlocutor es la comunidad organizada y no el gobierno municipal. La privatización de empresas públicas, especialmente para la prestación de servicios como la electricidad, el agua potable o los teléfonos, también es un proceso descentralista. En todos estos casos, el Estado ha transferido su responsabilidad a un tercero que es autónomo en sus decisiones.

La tercera y última aclaración es quizás la más importante y tiene que ver con el alcance de la autonomía de las organizaciones descentralizadas. En el Perú, la carencia histórica de una vocación descentralista, ha conducido a muchos al absurdo. En ninguna parte del mundo, ni siquiera en los países más evolucionados en términos de descentralización, se admite que el gobierno central no tiene una función de cohesión y uniformización. Autonomía no puede ser entendida como autarquía y existen canales institucionales que permiten regular la intervención del gobierno central cuando las instancias descentralizadas se sienten agredidas en sus funciones, y viceversa.

Citemos algunos ejemplos que nos permitan ilustrar lo que sostenemos. La Ley Fundamental de Bonn de 1949 establece en su artículo 37 que si un Estado-Miembro no cumple con las obligaciones federales que le incumben, el gobierno federal podrá adoptar las medidas necesarias para imponer a dicho Estado el cumplimiento de sus deberes. La Constitución italiana es más radical aún, al establecer en su artículo 126 que el Consejo Regional podrá ser disuelto por el Presidente de la República cuando realice actos contrarios a la Constitución o incurra en violación grave de la ley. La Constitución española, en su artículo 155, dispone que cuando una Comunidad Autónoma no cumpla con las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan o actúe de forma que atente gravemente contra el interés general de España, el Gobierno podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.

Todos estos ejemplos provienen de países con una organización federal o regional y no hacen sino reconocer la necesidad de que el gobierno central también cuente con mecanismos de orden y cohesión. Por ello, sostener, como se hace hoy en el Perú, que las ordenanzas municipales pueden derogar leyes del Congreso de la República nos conduce a un debate que tendrá como único resultado la polarización de posiciones y la desconfianza de quienes están a cargo del poder central en relación con la viabilidad de emprender un proceso descentralista.

2. Antecedentes y situación actual

2.1 Regiones

El gobierno de Alan García impulsó la conformación de los gobiernos regionales, los mismos que fueron creados por mandato de la Consti-

tución de 1979. Hasta ese entonces, el sistema que había regido a la administración pública no podía denominarse de descentralización, puesto que se trataba de un esquema de desconcentración, es decir, se delegaba funciones al interior de la propia organización del Poder Ejecutivo y no a instancias de gobierno independientes. Según éste, los Ministerios contaban con direcciones departamentales que dependían directamente de éstos y que se encargaban de ejecutar, en su ámbito territorial, todas las normas y decisiones de política que se tomaban en Lima. Por su parte, existían Corporaciones Departamentales de Desarrollo, con cierta participación de instituciones representativas de la localidad, que canalizaban algunos recursos para la inversión pública local, los mismos que eran asignados sobre la base de las demandas locales, pero siempre pasando por el tamiz de la administración limeña.

Pues bien, con la regionalización de Alan García esto terminó. El Congreso aprobó la Ley de Bases de la Regionalización (Ley 24650), mediante la cual se constituyeron 12 gobiernos regionales, integrados por una Asamblea Regional y una Presidencia². La Asamblea estaba compuesta por representantes de 3 estamentos distintos (organizaciones representativas de la sociedad, elección directa y alcaldes provinciales), con lo cual adquirió una fisonomía corporativista. La Ley reconocía a esta instancia deliberativa la posibilidad de emitir normas con rango de ley en un marco de competencias muy ambiguo y amplio. El Presidente, por su parte, era designado por la propia Asamblea entre sus miembros y presidía un Consejo Regional, que era una suerte de “Poder Ejecutivo” de la región.

En cuanto a la articulación de estos novísimos gobiernos regionales con el Gobierno Central, la administración de García Pérez tampoco descuidó este aspecto y promulgó, casi al finalizar su mandato, las nuevas leyes de Poder Ejecutivo (Decreto Legislativo 560, vigente hasta el día de hoy) y de organización y funciones de cada Ministerio. Así, los Ministerios circunscribieron su ámbito de acción a Lima y el Callao, y se les otorgó únicamente un rol normativo (dar las normas de carácter general, es decir, proponer leyes al Congreso, aprobar reglamentos, etc.), en tanto que todo el aparato ejecutivo y administrativo (el que efectivamente otorga la licencia, paga al maestro, compra los medicamentos para las postas médicas u hospitales, etc.) fue transferido a los

2. Para Lima y el Callao se mantuvo el esquema anterior, es decir, el de las Corporaciones Departamentales de Desarrollo (CORDES).

denominados gobiernos regionales. Las leyes de regionalización impusieron este proceso a rajatabla, sin contemplar mecanismo alguno que permitiera a los Ministerios garantizar el cumplimiento de las normas y políticas nacionales en todo el territorio patrio. Es decir que no se dejó en manos del poder central, ya sea a través de su instancia ejecutiva o del Parlamento, mecanismos como los que todas las legislaciones de naciones descentralizadas contemplan y a los que hemos hecho referencia en la parte introductoria de este ensayo.

La consecuencia de este experimento es ampliamente conocida: hasta el día de hoy no se cuenta con información respecto a cuánta gente trabaja en las regiones; se perdió toda estadística nacional; la autodenominada Región José Carlos Mariátegui decidió cambiar los aranceles de los productos que ingresaban por la Aduana de Puno; en varias regiones los pliegos de reclamos laborales eran resueltos en abierta contradicción con lo establecido por las leyes y los reglamentos que emitía el Ministerio de Trabajo; los criterios para la fiscalización de actividades productivas (por ejemplo, en materia ambiental) eran diferentes de región en región e, incluso, variaban en función de quién era la autoridad regional de turno.

En conclusión, la República se había fraccionado en partes, cada una de las cuales fijaba sus propias políticas, sin respetar ningún tipo de parámetro nacional mínimo. No obstante, estos pequeños “Estados” no tenían capacidad de recaudación de ingresos propios, puesto que no se pretendió establecer un sistema federal y se optó por un esquema “cuasi regional” si se le compara con las experiencias española e italiana. En otras palabras, las regiones peruanas financiaban todas sus actividades y proyectos con el producto del esfuerzo recaudatorio del gobierno central, cuya autoridad desconocían abiertamente para todos aquellos aspectos que no fueran la transferencia de recursos.

El 11 de abril de 1992, el gobierno decidió disolver las Asambleas y los Consejos Regionales³. En dicha oportunidad, se declaró que los nuevos representantes ante cada uno de estos órganos serían elegidos por sufragio universal y directo y, entretanto, se constituyeron los “Consejos Transitorios de Administración Regional”. Éstos asumirían la conducción de las direcciones regionales y la administración del presupues-

3. Al igual que durante la experiencia regionalizadora del régimen aprista, se respetó la organización de las CORDES en Lima y el Callao; posteriormente, en 1997, se procedió a fusionarlas en una sola corporación de Lima-Callao (CORDELICA).

to regional. El presidente del CTAR actualmente es designado por el Ministerio de la Presidencia, sector del cual dependen presupuestalmente. Cada CTAR tiene bajo su ámbito a las direcciones regionales de los siete ministerios que poseen estructura desconcentrada: educación, salud, agricultura, transportes y comunicaciones, energía y minas, industria y pesquería. De esta manera, los recursos para estos sectores serían canalizados por el Ministerio de la Presidencia a los Consejos Transitorios y de éstos a las respectivas direcciones regionales. Sin embargo, estas direcciones dependen funcionalmente del Ministerio respectivo. Con esta medida, el gobierno intentó retomar en algo el control sobre las instancias regionales, creando un *holding* que, en principio, sería transferido a las nuevas autoridades elegidas.

En el año 1993, la Constitución aprobada por el Congreso Constituyente Democrático reconoció nuevamente la existencia de autoridades regionales, pero únicamente en el nivel ejecutivo, con lo cual eliminó todo vestigio de asambleísmo. No debe olvidarse que las disposiciones constitucionales sobre los gobiernos regionales fueron el resultado de las presiones provinciales surgidas en el marco de la discusión del texto constitucional. Inicialmente, los primeros borradores de Constitución proponían la creación de una instancia coordinadora en el nivel regional que estaría encarnada en una autoridad similar al antiguo prefecto y que, en estos textos, era llamada "Intendente Regional".

El texto constitucional vigente dispone la elección en el futuro de autoridades regionales y fue complementado mediante la Ley Marco de Descentralización, promulgada en febrero de 1998. Esta norma establece que el proceso de regionalización se constituye sobre el ámbito de los departamentos y vuelve a adoptar como medida institucional transitoria la creación de Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) en cada departamento, los mismos que se constituyen como organismos públicos descentralizados del Ministerio de la Presidencia. Estos Consejos, según la propia ley, tendrán vigencia hasta que queden constituidas las regiones, y están compuestos por un Presidente y un Secretario Técnico.

Las funciones de los Consejos Transitorios de Administración Regional, reconocidas por la ley, son las siguientes:

- Conducir y ejecutar de manera coordinada la formulación, el seguimiento y la evaluación de las acciones de desarrollo de alcance departamental.

- Gestionar y monitorear estudios relativos al planeamiento de acciones de alcance departamental.
- Supervisar la prestación de servicios públicos.
- Promover la inversión privada.
- Apoyar y complementar las acciones de los gobiernos locales.

La nueva Ley Marco de Descentralización, con el fin de resolver los problemas prácticos que se generaron en los Ministerios ante el arreglo institucional que dispuso que las direcciones regionales dependían del CTAR –y por lo tanto, del Ministerio de la Presidencia-, dispone que estas instancias desconcentradas pasen nuevamente al ámbito de competencia de los Ministerios. No obstante, en junio de 1998, mediante un decreto de urgencia, se da marcha atrás en esta medida y los CTAR vuelven a asumir jurisdicción sobre las direcciones regionales y subregionales.

Como se puede apreciar de la enumeración de competencias, el ámbito de competencia que se reconoce a esta instancia de gobierno es aún muy ambiguo, puesto que la Ley Marco de Descentralización no ha querido definir de manera precisa cuál será el rol que les tocará jugar a los gobiernos regionales. Esta indefinición es el resultado natural de la falta de convicción respecto a la necesidad de contar con instancias regionales de gobierno, especialmente después de la experiencia del quinquenio del ochenta y cinco. No obstante, continúan pendientes de solución muchos reclamos regionales, como el reconocimiento de asignaciones preestablecidas de recursos (canon, sobre-canon, etc.) y un mayor nivel de autonomía en las decisiones de gasto en el nivel regional.

Por último, la Constitución de 1993 dispuso que la promulgación de las normas que permitieran la realización de elecciones para Presidentes Regionales antes de 1995 tendrían prioridad. Sin embargo, el Parlamento ha interpretado que esta disposición debe conciliarse con lo establecido en otro artículo constitucional, según el cual las disposiciones constitucionales que exijan nuevos o mayores gastos públicos serán de aplicación progresiva, con lo cual se ha suspendido este proceso.

2.2 Municipalidades

La otra instancia de gobierno que debe ser evaluada en el marco de un estudio sobre descentralización son los gobiernos locales o municipalidades.

En el Perú, las autoridades locales fueron electas hasta 1920, año en el que se suspendió todo mecanismo democrático de elección de estos cargos. Durante el primer gobierno de Fernando Belaunde Terry, 43 años después, se volvió a elegir democráticamente a las autoridades locales. Sin embargo, durante los 12 años de dictadura militar, entre 1968 y 1980, se volvió a instaurar un régimen de designación de dichas autoridades por el gobierno militar.

A partir del año 1980, al recuperarse la democracia en el Perú, las autoridades locales vuelven a ser elegidas directamente por el pueblo. La Ley Orgánica de Municipalidades, promulgada durante el mandato del Arq. Fernando Belaunde Terry, básicamente se limita a establecer la organización municipal y las funciones que esta instancia de gobierno tiene asignadas. En cuanto a este segundo punto que es el más importante, la citada norma establece un tratamiento general para todas las municipalidades, con algunas precisiones en relación con las municipalidades provinciales y las metropolitanas. Adicionalmente, cabe señalar que la enumeración de funciones peca de ambigua e imprecisa, con lo cual se presentan situaciones muy propicias para la duplicidad de funciones y el conflicto, tanto con el gobierno central, como entre las municipalidades distritales y la provincial.

Hasta 1996, estas competencias estuvieron circunscritas a la limpieza pública, los parques y jardines, el tránsito y algunos problemas típicamente locales. Según la Encuesta Nacional de Municipalidades e Infraestructura Socio Económica Distrital, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en 1997, el 77.6% de las Municipalidades Provinciales y Distritales en todo el país prestaban el servicio de limpieza de calles y parques, administraba 748 centros y puestos de salud, así como los registros civiles. Según la misma encuesta, a dicha fecha, prestaban otros servicios como bibliotecas (835 en el nivel nacional), baños públicos (1,774), defensorías del niño y el adolescente (456 en el país que atienden cerca de 20,000 casos mensuales), casas de cultura, mercados de abasto (1,000), camales (530), terminales pesqueros (31), silos (955), cementerios (2,360), etc.

No obstante, esta interpretación restringida del ámbito de competencia local se ha ido ampliando por razones coyunturales. El liderazgo ejercido por el alcalde Alberto Andrade, alcalde de Lima desde 1996, quien ha adoptado una interpretación extensiva de los alcances de la Ley Orgánica de Municipalidades, ha determinado que se empiece a cuestionar los alcances de lo que se denomina "temas locales". Un ejemplo claro es el que se presentó con la polémica sobre los Pantanos de Villa a raíz de la construcción de una fábrica en una zona de influencia de esta área protegida. La posición de la Municipalidad Metropolitana de Lima se centró en el argumento según el cual la protección ambiental era competencia municipal, en tanto que diversas instituciones del gobierno central, como el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) o el Ministerio de Industrias, consideraron invadidos sus ámbitos de competencia.

Así, actualmente, el Perú tiene cerca de 2,000 municipalidades reguladas por un marco normativo poco claro, con problemas de recursos que veremos más adelante y con aspiraciones crecientes de asumir nuevos retos y responsabilidades.

Un último punto que es importante tocar en materia municipal es el referido al número de Municipalidades existente en el Perú. En 1997 teníamos 1,619 municipalidades distritales y 193 provinciales. Según la legislación vigente, la creación de nuevos distritos o provincias requiere pasar por diversas instancias (centrales, regionales y municipales) que emitan informes técnicos sobre la viabilidad de la propuesta. Estos expedientes son finalmente evaluados por la Presidencia del Consejo de Ministros, que es la que decide si eleva o no al Congreso de la República el respectivo proyecto de ley.

En la práctica, a pesar de lo engorroso del proceso, existe una gran presión para crear nuevas municipalidades debido a que las poblaciones más alejadas de los centros urbanos aspiran a recibir recursos que, de otra forma, no recibirían. Asimismo, juegan un rol importante en este tema las aspiraciones políticas locales. Por su parte, tanto en el Poder Ejecutivo como en el Congreso, la atención de estos reclamos resulta ser un instrumento para atender demandas electorales.

Esta situación nos ha conducido a una excesiva fragmentación del país, puesto que se genera una gran dispersión de esfuerzos y recursos, así como un excesivo gasto en administración⁴. Según información del INEI, 874 municipalidades tienen menos de 4,000 habitantes, entre las cuales 70 distritos tienen menos de 500, lo cual no hace sino confirmar esta hipótesis.

El caso de la limpieza pública en Lima y la onerosidad que representa el contar con un servicio distritalizado, demuestra que los servicios públicos, en zonas urbanas consolidadas, representan grandes sobrecostos para los contribuyentes. Algo similar ha sucedido con los programas de Vaso de Leche, a los que nos hemos referido antes.

4. La Encuesta Nacional de Municipalidades e Infraestructura Socioeconómica Distrital del INEI de 1997 indica que cerca del 50% de los egresos municipales están destinados a cubrir los rubros de remuneraciones, pensiones, bienes y servicios. Incluso si no se toma en cuenta la partida de servicios (considerando que la misma podría incluir servicios efectivamente prestados a la comunidad a través de empresas concesionarias o similares), el porcentaje del gasto destinado a la operación municipal asciende aproximadamente al 37% del total de egresos.

En una reciente publicación del Instituto Apoyo (Apoyo y USAID 1998), el investigador Carlos Casas señala que es necesario evaluar la posibilidad de establecer un sistema de incentivos económicos que promuevan la aglutinación de municipalidades, tomando modelos como el de la Ley de Participación Popular boliviana que permite a los municipios con más de 5,000 habitantes acceder a ciertos fondos.

3. Descentralización fiscal

3.1 Regiones

El proceso de regionalización iniciado durante el quinquenio 1980-1985 supuso también la conformación de un Fondo de Compensación Regional creado por la Constitución de 1979, que sería el instrumento para canalizar un importante porcentaje de los impuestos nacionales a las regiones. Este mecanismo de transferencias intragubernamentales era indispensable, puesto que las regiones no tenían reconocida competencia para crear impuestos. Para citar un ejemplo, la Ley de Bases de la Regionalización contempló que un 25% del impuesto a la renta sería destinado a este fin.

En cuanto a la asignación de recursos en la década de los noventa, se ha caracterizado por la centralización en la toma de decisiones, pero con una clara vocación por colocar recursos en las provincias reflejada en las asignaciones presupuestales que se hacen fuera de Lima⁵.

Para transferir recursos en el nivel local o regional, el gobierno central ha hecho uso de las distintas organizaciones que lo integran: Ministerios, programas especiales, organismos públicos descentralizados, Consejos Transitorios de Administración Regional, direcciones regionales, etc.

Como consecuencia de esta modalidad de manejo de recursos para atender las necesidades del interior del país, la priorización del gasto público depende de los siguientes factores:

- La asignación presupuestal efectuada en la sede central, con escasa información de las necesidades locales, la que estará determinada por una serie de criterios, entre los cuales el más común es la asig-

5. Existen normas que persiguen el mismo objetivo de colocar recursos fuera de Lima como, por ejemplo, la que establece que en los programas alimentarios las compras de alimentos deben contemplar la adquisición de alimentos locales.

asignación histórica destinada a determinado programa o zona geográfica.

- La capacidad de la comunidad involucrada en persuadir a una cadena de funcionarios, a los cuales se recurre de manera simultánea: funcionario local del organismo público descentralizado, dirección regional de Ministerio, presidente del CTAR, director nacional del ministerio, funcionario en Lima del organismo público descentralizado, jefe del organismo público descentralizado, ministro, Presidente de la República, Congreso (congresistas) y, dentro de esta entidad, la Comisión de Presupuesto. La amplitud de funcionarios involucrados dependerá de varios factores: procedencia política de los solicitantes, contactos o *lobbys* previos, dinero, etc.
- La capacidad política de presión. Un buen ejemplo de la importancia de este factor lo constituye la Ley de la Amazonía, cuyo costo fiscal se estima en S/.500 millones anuales, sin contar con que la propia ley autoriza a concertar operaciones de endeudamiento externo por montos no menores a US\$150 millones de promedio anual para financiar proyectos de inversión local.

En conclusión, el sistema vigente ha logrado:

- Establecer una inadecuada priorización del gasto público por la ausencia de un planeamiento estratégico básico para que el desarrollo regional y local esté articulado con las políticas de alcance nacional.
- Promover la corrupción de funcionarios, puesto que las inversiones y los proyectos corren el riesgo de ser priorizados como consecuencia del *lobby* político aludido con anterioridad.
- Generar un desperdicio de recursos privados y públicos en gestiones ante el sector público – *rent seeking* -, ya no de empresarios mercantilistas como en la década de los ochenta, sino de autoridades o líderes comunales en busca de legitimación a través del “rentismo social”. No existe estudio alguno que mida este gasto.
- Generar inequidad en la asignación de recursos. No necesariamente son las regiones o provincias más pobres, ni las que tienen mayores posibilidades de desarrollo, las que reciben mayores recursos. Este hecho es también consecuencia de la inexistencia de sistemas suficientemente eficientes de priorización de la inversión pública.

- Favorecer el descontento popular, capitalizado por sectores políticos de oposición que agitan la bandera de la descentralización para oponerse a todo el programa económico.

3.2 Municipalidades

En cuanto a los recursos municipales, la legislación vigente a 1993 era básicamente la misma que en los años ochenta. Es decir, se contemplaba una serie de impuestos recaudados directamente por las Municipalidades, entre los que destacan el impuesto predial, el impuesto de alcabala (que grava la transferencia de inmuebles) y el impuesto al patrimonio vehicular. Por su parte, las contribuciones y las tasas se encontraban parcialmente reguladas en normas con rango de ley o en dispositivos administrativos emitidos por los distintos Ministerios. Un último rubro de ingresos, constituido por las transferencias que el gobierno central efectuaba directamente a las municipalidades, estaba integrado por diversos fondos que se manejaban con criterios disímiles, entre los que se cuenta el fondo constituido por el impuesto de promoción municipal (2% sobre las ventas) y el impuesto al rodaje (8% sobre el precio de la gasolina).

En 1993, el gobierno aprobó el Decreto Legislativo N° 776, mediante el cual se simplificó el universo de impuestos municipales. Se reconocieron únicamente 6 impuestos municipales: predial, alcabala, al patrimonio vehicular, a las apuestas, a los juegos y a los espectáculos públicos no deportivos. Paralelamente, se otorgó un gran margen de autonomía a las municipalidades para la determinación y la cobranza de arbitrios, tasas y contribuciones.

La regulación del DL N° 776 en materia de tasas y contribuciones supuso consagrar el principio de que los servicios deben ser materia de un cobro y que, por lo tanto, cualquier servicio que preste la Municipalidad debe ser solventado con los ingresos que recaude por estos conceptos (en particular, a través de los arbitrios).

El DL N° 776 también establece los criterios para distribuir los recursos que el gobierno central transfiere directamente a las Municipalidades. Dichas transferencias están constituidas, principalmente, por los recursos del impuesto de promoción municipal (2%), el mismo que se paga conjuntamente con el impuesto general a las ventas (16%) y es recaudado por la SUNAT, y por el impuesto al rodaje que se aplica sobre la venta de gasolina. Estos recursos, según la norma citada, pasan a formar parte del

denominado Fondo de Compensación Municipal, y ascienden a, aproximadamente, US\$300 millones al año.

Es en el tratamiento del Fondo de Compensación Municipal donde el gobierno dio un verdadero vuelco al sistema de distribución de recursos para las municipalidades. Antes de esta reforma, el 30% de los recursos que eran materia de transferencias directas del gobierno central a las Municipalidades eran asignados a la Provincia de Lima, principalmente a la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Las modificaciones que tuvieron lugar en 1993 se sustentaron en lo siguiente:

- El Fondo de Compensación Municipal es, como su nombre lo indica, un mecanismo compensatorio. Es decir, debería ser un instrumento para compensar a aquellos municipios más pobres y con menor capacidad para generar rentas propias.
- La Municipalidad Metropolitana de Lima y las municipalidades distritales de Lima son, entre todas las municipalidades del país, las que tienen mayor potencial de recaudación de ingresos propios.
- Con el mismo criterio, las municipalidades provinciales poseen una mayor capacidad de apalancamiento de recursos que las distritales.
- Las municipalidades distritales tienen un mayor conocimiento de las necesidades de inversión de la población.

Con este marco conceptual, se diseñó un sistema de transferencias que ponderaba datos estadísticos obtenidos del Censo de 1993 que nunca antes habían sido empleados para este tipo de transferencias. Así, se incluyó datos como las necesidades básicas insatisfechas de la población o la mortalidad materno-infantil. El resultado de este ejercicio fue evidente: las provincias y distritos más pobres, incluso los distritos de la ciudad de Lima, serían beneficiados con incrementos que llegaban hasta el 400% respecto a sus asignaciones pasadas. El aspecto negativo de la medida fue que la Municipalidad Provincial de Lima (ahora, Municipalidad Metropolitana de Lima) sufrió una fuerte caída en sus ingresos, particularmente en los destinados al Fondo Metropolitano de Inversiones (INVERMET).

Para ilustrar los efectos que tuvo el DL N° 776 en la distribución de recursos en el Cuadro No. 3, presentamos algunos ejemplos saltantes que reflejan el impacto positivo que tuvo la medida en todas las municipalida-

des provinciales y distritales del país, salvo el caso de Lima en el que, como se puede apreciar, la caída fue del orden del 70%.

Cuadro No. 3

**VARIACIÓN PORCENTUAL EN LA DISTRIBUCIÓN
DE RECURSOS DE TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL
A LOS GOBIERNOS LOCALES^{1/}**

Tipo de Municipalidad		Variación porcentual 1994/1993	Variación porcentual 1997/1994
Provincial	Lima	30	46
Provincial	Huaraz	143	240
Provincial	Ayacucho	144	241
Provincial	Cajamarca	163	352
Provincial	Abancay	210	407
Provincial	Caraz	216	422
Provincial	Huari	266	431
Distrital	San Martín de Porres	286	437
Distrital	Villa María del Triunfo	287	523
Provincial	Huancavelica	292	586
Distrital	Magdalena	292	672
Distrital	Comas	299	458
Distrital	Villa El Salvador	305	597
Distrital	El Agustino	327	527
Distrital	Carabayllo	395	741
Distrital	San Juan de Miraflores	428	809
Distrital	Lurigancho	442	791
Distrital	San Juan de Lurigancho	719	1352
Distrital	Ate	754	1464
Distrital	Los Olivos	891	1567

1/ Los porcentajes se han obtenido de la división entre el total de ingresos transferidos en el ejercicio presupuestal 1993 (antes del DL N° 776) y el ejercicio presupuestal 1994 (con el DL N° 776) para la primera columna. En la segunda columna se hace la comparación entre 1997 y 1993.

Tema aparte, pero que requiere mención expresa, es el referido al aumento de la recaudación a cargo del gobierno central que se generó como consecuencia de la eficiencia de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria – SUNAT, en especial a partir de 1992. Las municipalidades se vieron directamente beneficiadas con la reforma institucional en el ente recaudador efectuada por el gobierno central, lo que se demuestra en el Cuadro No. 4, donde se aprecia una serie histórica de la recaudación del impuesto de promoción municipal, el mismo que, como ya se señaló anteriormente, es recaudado conjuntamente con el Impuesto General a las Ventas.

Cuadro No. 4

**RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO DE PROMOCIÓN MUNICIPAL
1988-1998**

Año	Recaudación (en millones de nuevos soles corrientes)
1988	12.52 ^{1/}
1989	296.67
1990	12.90
1991	101.42
1992	187.52
1993	389.98 ^{2/}
1994	637.34
1995	850.51
1996	978.89
1997	1,177.65
1998	1,232.27

1/ La información de los años 1988 a 1992 es estimada y puede presentar grandes distorsiones, producto de la hiperinflación generada en algunos de estos ejercicios.

2/ La información de 1993 a 1998 tiene como fuente la SUNAT.

Una situación similar a la presentada en el Cuadro No. 4 se dio en la recaudación del impuesto al rodaje, el mismo que ha sufrido incrementos sustanciales como consecuencia de la eliminación de la política de subsidios a los combustibles.

A pesar de lo expuesto, no se puede soslayar el impacto que el DL N° 776 tuvo en la Municipalidad Metropolitana de Lima. Por ello, el mismo DL N° 776 estableció una serie de mecanismos “cuasi contractuales”

que permitirían una relación de “abajo hacia arriba” (es decir, del distrito a la provincia). De esta forma, la intervención de los distritos en las obras provinciales sería decisiva, tanto en cuanto a la priorización, como en el financiamiento. Si bien es cierto que estos mecanismos no han sido empleados aún, existen altas probabilidades de que empiecen a ser utilizados en la provincia de Lima para el financiamiento de obras interdistritales en las que la opinión del distrito respecto a la necesidad de la obra coincide con la opinión provincial.

Cabe resaltar que el DL N° 776 estableció originalmente que el íntegro de los recursos del Fondo de Compensación Municipal estaría destinado a inversión pública. Posteriormente, en el año 1994, se permitió emplear el 20% en gasto corriente, debido a los reclamos de las municipalidades, especialmente de aquellas que se pretendía favorecer con la medida. En 1999, este porcentaje ha sido modificado, y se ha autorizado a las municipalidades a emplear hasta un 30% en gasto corriente. Aún no se conoce el impacto de esta norma, puesto que se encuentra en plena ejecución.

En cuanto a los tributos de determinación municipal, es decir, las contribuciones y las tasas, el reconocimiento de la absoluta autonomía municipal para su determinación trajo consigo efectos positivos y negativos. Por una parte, ha permitido que las municipalidades presten mejores servicios, ya que encuentra como única limitación lo establecido en el propio DL N° 776 en el sentido de que el arbitrio tiene que estar en relación con el costo efectivo de la prestación del servicio. Ello les ha permitido crear arbitrios y trasladarle el costo de los servicios a los vecinos, uno de los objetivos que se perseguía al promulgar dicha norma. Sin embargo, en muchos casos se han presentado abusos en la determinación del denominado “costo efectivo” y muchas municipalidades han incluido en este rubro partidas que corresponden a la administración municipal propiamente dicha. En reacción a estos problemas, el Congreso dictó una ley según la cual no se podría reajustar los arbitrios por encima del Índice de Precios al Por Mayor que publica anualmente el INEI; no obstante, las municipalidades han interpretado que la ley establece este límite únicamente para los reajustes que se realizan fuera del primer trimestre de cada año. Es decir que, cuando el reajuste de arbitrios se efectúa dentro del primer trimestre,

la única limitación sería que se ciñan al costo efectivo de la prestación del servicio⁶.

En relación con los arbitrios, debe mencionarse que hasta 1992 las Municipalidades cobraban los arbitrios de limpieza pública, parques y jardines y alumbrado público, a través de los recibos de energía eléctrica. Esta modalidad de cobranza fue eliminada porque se consideró que la indexación de los montos que se pagaba por este concepto al total facturado por energía eléctrica, era inadecuada y, en muchos casos, excesivamente onerosa. Otro objetivo que persiguió esta medida fue facilitar el proceso de privatización de las empresas eléctricas.

La consecuencia de haber eliminado este sistema de cobranza es una creciente morosidad en la recaudación de arbitrios, especialmente en las municipalidades distritales y las del interior del país⁷. Ello se debe a que la mayor parte de municipalidades no cuenta con bases de datos ni sistemas catastrales, ni con mecanismos institucionales que permitan una adecuada fiscalización y cobranza tributaria. Adicionalmente, debe considerarse el efecto que ha tenido el hecho de que la mayoría de la población de bajos recursos económicos no contara, en 1993, con servicios de electricidad, por lo que no existe cultura tributaria municipal. En el caso específico del arbitrio de limpieza pública, los efectos de este nuevo régimen sobre la salud pública son difíciles de medir pero fáciles de imaginar.

Por último, muchas Municipalidades han encontrado en la actividad empresarial formas de financiamiento, cuya legalidad y constitucionalidad es cuestionable, puesto que la Constitución es absolutamente restrictiva en cuanto a los supuestos en que se admite que el Estado haga empresa. Así, según la encuesta a las municipalidades aplicaba por el INEI⁸, en 1997, existían 239 empresas municipales, entre las cuales se encuentran 7 empresas inmobiliarias, 3 de servicios de informática, 74 de transporte, 17 de radio y televisión y 56 clasificadas en el rubro

6. El Congreso de la República estaría evaluando la aprobación de una nueva ley que precise que estas indexaciones anuales sólo pueden verse reajustadas por el índice de precios al por mayor (IPM).

7. En el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima, la creación del Servicio de Administración Tributaria (SAT) ha permitido mejorar la recaudación por estos conceptos de manera progresiva. Sin embargo, el nivel de morosidad continúa estando en alrededor del 40%.

8. Encuesta Nacional de Municipalidades e Infraestructura Socioeconómica Distrital del INEI de 1997.

“otros” (que incluye grifos, farmacias, panaderías, etc.). Los Alcaldes interpretan de manera generalizada que estas prácticas son las que el gobierno central avala, cuando se les exige mayores niveles de eficiencia en la generación de recursos propios.

4. Experiencias de descentralización

A partir de 1992, el Gobierno inició dos proyectos orientados a la descentralización de servicios públicos básicos en salud y educación. Los resultados de ambas experiencias dejan importantes lecciones en torno de las posibilidades de implementar estos programas y los pasos y estrategias que debe seguirse para alcanzar el éxito (Apoyo 1998).

4.1 Salud

En 1994, el Estado creó el Programa de Administración Compartida (PAC), el cual sustituyó al Ministerio de Salud en la gestión administrativa y financiera de los establecimientos de salud de nivel básico, la que fue entregada a una persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro (asociación) llamada Comité Local de Administración de Salud (CLAS). Estos Comités están conformados por el Jefe Médico del establecimiento, líderes comunales elegidos en asambleas y miembros designados por la Dirección Regional de Salud.

En el marco de este proyecto, el Ministerio de Salud negocia y suscribe contratos de gestión con el CLAS de acuerdo con un Programa de Salud local preparado y presentado por la comunidad, en el cual se detallan el tipo y número de atenciones y las necesidades de financiamiento, materiales, equipo, etc. El Ministerio de Salud proporciona la infraestructura, los recursos materiales y las plazas correspondientes de acuerdo con el Programa de Salud local.

La experiencia de los CLAS ha demostrado la importancia de involucrar a la comunidad en la prestación del servicio, con el propósito de ampliar la cobertura atrayendo al usuario a un establecimiento que es parte de su comunidad y, de otro lado, ejercer control social en la fiscalización del servicio. Entre otros resultados alentadores, se encuentran los siguientes: la cantidad de horas de atención se ha incrementado y casi se

ha eliminado el ausentismo de los profesionales de salud. Asimismo, se han sincerado los costos del servicio, con lo cual se ha generado ahorros que se invierten en el propio establecimiento, y se han identificado mejor las necesidades de los usuarios, su nivel socioeconómico y los requerimientos verdaderos de subsidio.

Actualmente, el 11% de los establecimientos del primer nivel de atención se encuentran bajo la administración de los CLAS, con posibilidades de llegar en el corto plazo a un 20% del primer nivel de atención.

Cabe destacar que el éxito del Programa de Administración Compartida CLAS se debe a la estrategia de difusión adoptada por el Ministerio de Salud, y que puede servir de base para el diseño de una estrategia de comunicación en materia de modernización de la salud pública.

Sin embargo, los riesgos que enfrentan los programas de modernización de salud pública para su estabilidad e institucionalización no son pocos. En primer lugar, existe la extendida desconfianza hacia programas de mejoramiento de la calidad de gasto debido a que éstos son inmediatamente asociados, sobre todo en períodos de ajuste estructural, con el recorte del gasto público y la pérdida del acceso universal y gratuito a las prestaciones de salud pública. La adopción de mecanismos alternativos de financiamiento, como el copago o el seguro voluntario, no son cabalmente entendidos por los beneficiarios ni adecuadamente utilizados por los administradores, por lo que se generan situaciones de inequidad o el abandono del servicio de salud por parte de los usuarios. Por su parte, la comunidad médica y la administración pública en general se han mostrado muy conservadoras en lo que se refiere a radicales cambios administrativos y, sobre todo, a involucrar a los usuarios en actividades de fiscalización de la prestación de los servicios. Finalmente, no se puede negar que existe una falta de capacidad operativa y entrenamiento en el nivel institucional en muchos aspectos, pero sobre todo en lo que se refiere al costeo de los servicios ofrecidos, derivados de un sistema administrativo basado en el subsidio a la oferta y no a la demanda de servicios. La estructura de la organización del Ministerio de Salud (vigente desde 1990) no favorece la institucionalización de las reformas, y la corrupción es un elemento que no puede dejarse de tener en cuenta cuando se trata de sincerar costos del servicio para ampliar la cobertura.

En el caso de los CLAS, el Ministerio de Salud ha desarrollado una estrategia para la implementación de la reforma basada en la consolidación y legitimación ante los usuarios del sistema -con el fin de evitar la

asociación negativa con programas de ajuste estructural, y crear lo que se denomina *stakeholders* o grupos de interés que apoyan la reforma- en lugar de realizar grandes anuncios o debates públicos sobre el tema. El trabajo llevado a cabo desde 1994, y los éxitos en materia de cobertura del servicio, horarios de atención, fiscalización, etc., son reconocidos por la comunidad y sus líderes, los cuales también conforman un grupo de *stakeholders*, al estar directamente involucrados en la administración del establecimiento. El éxito en la implementación de esta reforma se basa en una combinación de trabajo directo con la comunidad y la total despolitización del tema.

4.2 Educación

Desgraciadamente para el país, en el caso de la reforma educativa emprendida a fines de 1992, los resultados no fueron los mismos que para los CLAS.

En dicha fecha, se publicaron 3 decretos leyes, mediante los cuales se transfería la administración de la educación pública a los denominados COMUNEDS, que eran organizaciones creadas para estos efectos y que estarían compuestas por una serie de autoridades locales (representantes de la Iglesia Católica, de la comunidad, de la asociación de padres de familia, etc.) designadas por el gobierno central. Entre ellas, en calidad de presidente, se encontraría el Alcalde distrital o provincial, según correspondiera, el cual no tendría en ningún caso garantizada la mayoría en esta instancia.

Los COMUNEDS, según la normatividad aprobada, iban a hacerse cargo de la contratación del personal docente y administrativo de las escuelas públicas, de las inversiones que éstas requirieran y, en general, de asumir los costos del servicio. Por su parte, el esquema contemplaba un subsidio a cargo del gobierno central, el mismo que se establecería en función del número de alumnos de cada centro educativo. Es decir, al igual que en el caso de los CLAS, se trataba de introducir un sistema de subsidio a la demanda, antes que a la oferta (que es el sistema vigente en la actualidad).

Como es conocido, el proyecto de los COMUNEDS fue materia de una oposición política absoluta por parte de todas las fuerzas políticas, incluidos algunos congresistas de la mayoría oficialista, quienes lograron asociar su posición con la de los gremios sindicales vinculados al magisterio.

La estrategia del gobierno consistió en defender su reforma en los ámbitos políticos. Sin embargo, a diferencia de los CLAS, se trataba de

una propuesta que no contaba con un respaldo de programas pilotos exitosos ni con los denominados *stakeholders*. Los padres de familia y los alcaldes, que podrían haber resultado beneficiados con su instauración, no fueron tomados en consideración en la estrategia de “venta” de la reforma.

Asimismo, la discusión de la reforma se efectuó en el marco de un proceso político más amplio y conflictivo, la reforma constitucional. En este contexto, la oposición articuló un discurso que sostenía que una de las razones para votar en contra del nuevo texto constitucional consistía en que el mismo eliminaba la gratuidad de la enseñanza. La prueba que mostraban a la ciudadanía de esta supuesta intención gubernamental fue, justamente, la creación de los COMUNEDS. En otras palabras, se logró identificar, en el nivel colectivo, la implementación de esta reforma con la pérdida de la gratuidad de la enseñanza. El eslogan de la campaña era: “No a la privatización de la educación”.

La presión política que se generó como consecuencia de este contexto impidió que las normas reglamentarias de las leyes fuesen aprobadas y ocasionó la renuncia del Ministro de Educación.

En el año 1994, los decretos leyes que crearon el sistema de COMUNEDS fueron derogados por el Congreso, con los votos de la mayoría gobiernista.

5. Agenda pendiente

La agenda pendiente en materia de descentralización es muy amplia. Aborda múltiples temas, desde la reforma del sistema electoral municipal y regional, que no será materia sino de enunciados en el presente ensayo, hasta la modernización y el ajuste al proceso por parte del gobierno central y sus instituciones. Sin embargo, creemos que la misma debe ser abordada de manera comprehensiva y sin dejar de lado ninguno de los puntos que se señalan a continuación. De otra forma, se corre el riesgo de llevar adelante un proceso parcial que no tendrá mayores efectos y difícilmente podrá ser legitimado ante la población.

5.1 Regiones

El mandato constitucional tiene que ser cumplido, pero requiere precisiones importantes en la Ley Marco de Descentralización que suponen

definir temas cruciales, como los niveles de autonomía y los ámbitos de competencia.

La experiencia regional vivida entre los años 1985 y 1990 demuestra que el esquema regional debe contemplar lo siguiente:

- No quebrar los arreglos institucionales propios del gobierno central. En otras palabras, no sería viable volver a desproveer a los Ministerios de toda injerencia administrativa o ejecutiva en el ámbito regional. En este sentido, las direcciones regionales deberían seguir siendo parte del gobierno central, en el entendido que, en paralelo, se debería iniciar un proceso de descentralización de funciones selectivo, que evalúe caso por caso la conveniencia de descentralizar en razón de la naturaleza del servicio y de la necesaria unidad que, en ciertas materias, debe mantenerse en el nivel nacional. En el proceso se verificará si estas direcciones regionales de los ministerios son necesarias o no, o si sólo deben existir en algunos departamentos, y en otros las municipalidades o las regiones pueden cumplir con sus funciones.
- Los gobiernos regionales no pueden sustituir la autoridad del gobierno local, ya sea en su expresión provincial o distrital. Por ello, su rol debe ser, principalmente, el de coordinar los planes regionales de desarrollo, que es justamente lo que contempla la Constitución. Esta visión del constituyente debe ser respetada por la legislación complementaria.
- Las transferencias de recursos deben ser asignadas en el marco de la discusión anual de la Ley de Presupuesto y responder a criterios de eficiencia en el gasto. Ello supone evaluar la rentabilidad económica y social de la inversión regional, lo que es función natural de todo Congreso. En este sentido, no debe caerse en posiciones extremas que consignent la transferencia, a rajatabla, de porcentajes determinados de ciertos impuestos, ya que estos sistemas no garantizan una eficiente colocación de recursos en el nivel nacional.
- Debe contemplarse mecanismos de “ajuste”, en caso de producirse violaciones a las normas nacionales o al interés nacional. Estos mecanismos, denominados también cláusulas de devolución de competencias o de intervención, son contemplados por la legislación comparada, como un mecanismo razonable de salida política ante situaciones de entrapamiento o conflicto.
- Toda experiencia de regionalización debe asumir que su aplicación será transitoria. Las experiencias exitosas han demostrado la impor-

tancia de validar los procesos a través de planes progresivos de adecuación al nuevo esquema administrativo que se pretende implantar. La descentralización, en particular en el nivel regional, debe llegar por aproximaciones sucesivas para encontrar su mejor nivel de eficiencia. Las experiencias española e italiana, ambas con largos procesos de implementación, demuestran esta necesidad.

- La organización del gobierno regional debe tener un doble objetivo: alcanzar mayores niveles de representación política de la población y mejorar la calidad de los servicios públicos a través de la información privilegiada con la que cuentan las instancias descentralizadas de gobierno. Un proceso en el cual se aumenta el número de empleados y funcionarios públicos con el único fin de autogobernarse, está indudablemente destinado a quedar desacreditado ante la población.

5.2 Municipalidades

Las municipalidades son, sin duda, la instancia que debe ser privilegiada en todo proceso descentralista, no sólo porque se encuentran más cercanas al cliente final de los servicios, que es el contribuyente, lo cual genera mayores probabilidades de *accountability* (rendición de cuentas), sino porque tienen una larga tradición republicana que merece ser rescatada. En este caso, a diferencia de las regiones, no se trata de crear instituciones nuevas, sino de reforzar unas que ya existen, que ya son ampliamente conocidas por la población y en las cuales existen procesos electorales ininterrumpidos para elegir a sus autoridades desde hace 18 años.

En este tema, consideramos necesario incluir los siguientes puntos en la agenda pendiente:

- La experiencia reciente demuestra que existen muchas expectativas respecto al rol que cumplirán las municipalidades en el futuro⁹. En este sentido, la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, en debate en el Congreso, deberá contemplar un grupo de competencias mínimas que son responsabilidad exclusiva y excluyente de los gobiernos locales y, paralelamente, reconocer ámbitos de funciones que pue-

9. Las elecciones municipales de 1998 demostraron la importancia de los líderes municipales y el lugar que el tema municipal ocupa en el debate público. En un contexto en que los partidos políticos casi han desaparecido del debate público, en lo que a aceptación ciudadana se refiere, estos liderazgos han pasado a ocupar este espacio político.

den ser delegadas, compartidas o transferidas a esta instancia de manera progresiva. Ello supone adoptar un esquema mucho más flexible de distribución de competencias, el cual debe incluir un ajuste en la organización del gobierno central y regional. Esta enumeración de competencias exclusivas, compartidas, delegables, etc., deberá indicar de manera expresa sus alcances, es decir, si alcanza a la regulación, la prestación del servicio, la provisión de infraestructura pública, la fiscalización, el otorgamiento de derechos, etc.

- Debe incluirse mecanismos que promuevan la aglutinación de distritos y provincias, especialmente a través de los mecanismos de financiamiento municipal. Este proceso podría contribuir a reforzar la instancia municipal, en particular, en su relación con los futuros gobiernos regionales.
- La ley debe contemplar mayores mecanismos de articulación entre los distritos y la provincia, cuyas competencias se encuentran absolutamente duplicadas en la actual legislación. La conformación de Concejos Provinciales mediante el sistema de distritos electorales múltiples que coincidan con los distritos podría ser una alternativa que debe ser evaluada.
- Debe reforzarse los mecanismos de participación vecinal, en particular en lo que se refiere al manejo urbano y a la administración presupuestal. La introducción progresiva de mecanismos participativos, como el presupuesto participativo, debiera ser materia de análisis.
- Es necesario evaluar la posibilidad de reformar la Constitución en relación con el tema de la dirimencia de conflictos entre los gobiernos municipales y el gobierno central o regional. En la actualidad, se ha previsto que la institución encargada de resolver estos problemas sea el Tribunal Constitucional, copiando los modelos alemán y español. No obstante, este sistema ha demostrado ser inoperativo y los constantes problemas que se presentan entre la Municipalidad Metropolitana de Lima y el Congreso de la República ratifican esta afirmación. Una posibilidad que debe ser evaluada es el establecimiento de alguna instancia política, en el Congreso de la República en el nivel de comisiones, que permita resolver estos temas. Esta alternativa sería doblemente válida si se implantara el sistema de distritos electorales múltiples en la elección de los parlamentarios (Sardón 1999).

5.3 Gobierno Central

Las leyes que regulen las regiones y las municipalidades son un instrumento inicial de la reforma que resulta obviamente insuficiente si no son parte de un proceso mayor, vinculado con la reforma del Poder Ejecutivo.

La propuesta de descentralización que plantea el presente ensayo supone una inmensa capacidad por parte del gobierno central para administrar, a través de terceros -que podrán ser las municipalidades, las regiones u organizaciones privadas-, los servicios públicos que debe proporcionar a la población.

Es decir, las organizaciones centrales deberían pasar a convertirse en instituciones “compradoras” de servicios antes que prestadoras por administración directa de los mismos, con lo cual se hace necesario el establecimiento de sistemas de costeo sofisticados, así como de indicadores de gestión y monitoreo.

Esto supone un vuelco en la tradición burocrática del Estado peruano, poco acostumbrado a ser evaluado y a manejar la asignación de recursos sobre la base de demandas específicas de la población. Sin embargo, se cuenta con experiencias piloto en el Ministerio de Salud en relación con el manejo hospitalario, que podrían ser reproducidas.

5.4 Desregulación de sistemas administrativos

Las instancias descentralizadas de gobierno, ya sean municipalidades o gobiernos regionales, difícilmente podrían proporcionar los servicios que el gobierno central les transfiera, si no se inicia un radical proceso de desregulación de los sistemas administrativos. Ello implica lo siguiente:

- Simplificar el sistema presupuestal, de tal forma que haya mayor autonomía en la determinación del sistema presupuestal adecuado para cada organización. La obligación de remitir innumerables formularios al Ministerio de Economía y Finanzas, a la Contaduría Pública, al Congreso de la República y a la Contraloría General de la República, es una evidencia de que nuestros sistemas no han previsto la diversidad de instituciones existentes y las necesidades tan distintas que tienen. Para poner algunos ejemplos, muchas municipalidades ni siquiera cuentan con contadores que les permitan cumplir con estos requisitos formales.
- Eliminar la obligatoriedad de aplicar el sistema único de personal en las municipalidades y regiones. Esta reforma garantizará una mayor

movilidad en el empleo y ya ha demostrado que tiene efectos positivos, tanto en el nivel municipal (en el caso del Servicio de Administración Tributaria de la Municipalidad Metropolitana de Lima) como en el nivel central (SUNAT, OSIPTEL, INDECOPI, etc.).

- Restringir el ámbito de competencia de los órganos del sistema nacional de control a la fiscalización de la legalidad del gasto. Actualmente, la Contraloría General de la República y los órganos de auditoría interna institucionales tienen atribuciones expresas para evaluar “la eficiencia en el gasto”, lo cual otorga amplios márgenes de discrecionalidad que entorpecen las gestiones más creativas.
- El sistema de adquisiciones y de licitaciones públicas debe otorgar mayor discrecionalidad y, por lo tanto, responsabilidad a los servidores estatales. La tendencia en nuestro país ha sido la contraria, pues se presume que todo funcionario público es corrupto y que es necesario establecer por ley todos los requisitos que debe cumplir y todas las formalidades que el proceso debe tener. Esta aproximación al tema ha otorgado un tratamiento uniforme a instituciones como ESSALUD que tienen presupuestos que bordean los S/.3,000 millones, y a municipalidades con presupuestos de S/.1 millón.
- Los pensionistas municipales y regionales de la 20530 deben ser asumidos por un programa de la ONP dentro de ese pliego para no distorsionar los presupuestos locales. El déficit generado en la administración pasada de los fondos de pensiones ha estado siendo injustamente asumido por los contribuyentes de los distritos y provincias.

5.5 Descentralización fiscal

En este punto nos referiremos, exclusivamente, al sistema de financiamiento de los gobiernos locales. En relación con los gobiernos regionales, creemos que su financiamiento debiera provenir de los ingresos del Tesoro Público y que podrían participar de los fondos de cofinanciamiento a que aludiremos más adelante.

a) Transferencias intragubernamentales

El sistema de transferencias contemplado en el DL N° 776 ha demostrado tener efectos positivos. Sin embargo, no puede desconocerse que el gran margen de autonomía que se otorgó a las municipalidades para destinar dichos recursos a cualquier fin relacionado con in-

versión pública, no ha contribuido a una buena priorización del gasto. En este sentido, creemos que la legislación debe contemplar, de manera transitoria, indicaciones más precisas sobre qué tipo de infraestructura local es la que tiene mayor rentabilidad económica y social. Asimismo, se hace necesario darle mayor difusión a lo establecido en el DL N° 776, en el sentido de que el plan municipal de obras debe ser previamente difundido y discutido con la población, de tal forma que sean los propios vecinos quienes participen en las decisiones de la prioridad que se otorgará a las distintas necesidades de su comunidad.

En cuanto a la autorización para destinar un porcentaje del Fondo de Compensación Municipal a gasto corriente, consideramos que la misma, en lugar de ser tan permisiva, debiera contemplar una disminución progresiva de dicho porcentaje, hasta que el mismo sea eliminado.

b) Fondos de cofinanciamiento

Los fondos de cofinanciamiento han sido implementados exitosamente en países como Colombia o Bolivia. Básicamente, operan bajo el principio de que las comunidades tienen que hacerse responsables de darle sostenibilidad a cualquier proyecto de inversión pública, para lo cual deben hacerse parcialmente responsables de su financiamiento. Asimismo, el manejo de la inversión pública local a través de este mecanismo otorga garantías de una buena colocación de los recursos y de un tratamiento integral de la inversión pública en el nivel nacional.

Estos fondos tienen que contar con mecanismos transparentes que permitan hacer predecible sus decisiones, de tal forma que se evite la politización en la administración de sus recursos.

En el Poder Ejecutivo existen diversos fondos que podrían empezar a fusionarse y a colocar sus recursos sobre la base de estos sistemas, canalizando recursos de una manera más orgánica a las municipalidades. Estas últimas podrían manejar las contrapartidas requeridas con los recursos que perciben del Fondo de Compensación Municipal.

La propiedad de la infraestructura que se construye bajo este sistema estaría entonces en el ámbito local, con lo cual se crearía un sistema de incentivos para su mantenimiento y sostenibilidad. Este tema que, como se ha señalado anteriormente, constituye uno de los principa-

les defectos de algunos fondos centrales, como el FONCODES, podría ser resuelto de esta manera.

c) *Tributos de recaudación directa municipal*

En este punto sí es necesario introducir algunos ajustes al DL N° 776, en particular en lo que se refiere al tratamiento del impuesto vehicular, del impuesto predial y del impuesto de alcabala.

En cuanto al impuesto vehicular, el mismo grava a los vehículos nuevos (hasta los 3 años de antigüedad), que son los que generan menores externalidades negativas para la comunidad. Lo técnico sería que los vehículos más viejos sean los más gravados. No obstante, la viabilidad política de una propuesta en este sentido es inexistente, por lo cual cabe proponer una tasa flat para todos los vehículos, sin importar su antigüedad. La aplicación de esta medida requeriría una descentralización del registro vehicular, actualmente administrado por la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.

En el caso del impuesto predial, el mismo debiera establecer algún sistema de ajustes mínimos. Actualmente, la determinación del impuesto depende de las tablas de valores arancelarios que aprueba anualmente el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción. La otra alternativa sería dejar en libertad a las municipalidades para regular el valor arancelario de los predios, lo cual podría generar una protesta generalizada. En este sentido, lo razonable es establecer algún índice mínimo de reajuste, que tendrá que evaluarse sobre qué base se fija, de tal forma que no se haga un manejo populista en el gobierno central, a costa de los ingresos municipales¹⁰. Otro tema que merece mayor evaluación es el referido a la posibilidad de establecer una “sobretasa” en el impuesto predial de los predios destinados a generar rentas de tercera y cuarta categoría. Esta sobretasa sería un sustituto de la llamada “licencia de funcionamiento”, que ha resultado ser una fuente de ingresos de fácil recaudación pero que crea inmensas distorsiones y sobrecostos al sector productivo y de servicios.

10. Para poner un ejemplo, en el año 1999 no se produjo reajuste alguno por parte de CONATA en los valores arancelarios. Esta situación ha generado que las distintas municipalidades tengan una caída en sus previsiones de ingresos presupuestales para el presente ejercicio.

Por último, en relación con el impuesto de alcabala, el DL N° 776 estableció un tramo de inafectación a las primeras 25 Unidades Impositivas Tributarias. Este dispositivo ha terminado afectando negativamente a la mayor parte de Municipalidades Provinciales del interior del país, que son las beneficiarias de este tributo y cuyas propiedades prediales están casi todas incluidas en el referido tramo de inafectación. Por ello, se hace necesario eliminar esta inafectación.

Un último tema que requiere un mejor tratamiento legislativo es el referido a la exoneración tributaria de la que goza el gobierno central respecto a los impuestos municipales. Esta exoneración debiera ser eliminada o, en todo caso, establecer la posibilidad de compensar el IGV que las municipalidades tienen que pagar a la SUNAT con estos tributos. Si bien parece un tema menor, cabe señalar que el hecho de que los inmuebles del gobierno central estén exonerados de tributos crea incentivos negativos para su adecuado uso. Por el contrario, el establecimiento de un régimen tributario parejo para el gobierno central y todos los que no son parte del Estado, permitiría una utilización económicamente más eficiente de la propiedad inmobiliaria estatal y una mayor movilidad de la misma.

d) *Transferencias para el Programa de Vaso de Leche*

Si bien se trata de una transferencia específica, la magnitud de los recursos involucrados y de la población beneficiaria amerita que sea tratada independientemente.

El Programa de Vaso de Leche involucra recursos anuales del orden de los US\$100 millones. Este dinero es transferido por el Tesoro Público a las municipalidades distritales y provinciales con el fin de que sea destinado a financiar la adquisición y la distribución de una ración de leche o un complemento nutricional, a poblaciones predefinidas en su ley de creación.

A pesar de los beneficios que implica para la población beneficiaria la existencia de este programa, el arreglo institucional adoptado ha demostrado ser ineficiente y generar muchos incentivos para la corrupción. Por ello, debe evaluarse la posibilidad de manejar las compras de manera más centralizada; incluso podría pensarse en adquisiciones departamentales mediante consorcios de municipalidades. Asimismo, es imprescindible medir el impacto de este programa en la nutrición de las poblaciones objetivo, lo que permitirá evaluar su real

eficacia en términos de la política de nutrición que el Perú desea adoptar.

5.6 Experiencias piloto

La experiencia de los CLAS, emprendida por el Ministerio de Salud, demuestra que los procesos que son llevados progresivamente, mediante aproximaciones sucesivas y sin mayores ataduras normativas ni politización, generan buenos resultados y son sostenibles en el mediano plazo. Asimismo, comprueban la hipótesis formulada al inicio de este ensayo, en el sentido de que el mismo arreglo institucional no puede ser aplicado a todo el territorio nacional ni a todas las actividades del Estado. En el caso específico de los CLAS, el sistema sólo se hizo de aplicación a los establecimientos de salud del primer nivel de atención (postas y centros médicos), y fue adoptado sólo para determinados ámbitos geográficos, donde se cuenta con las capacidades locales para la administración del servicio.

El reto para la experiencia del CLAS en la actualidad consiste en institucionalizarse a través de las municipalidades, puesto que muchos de los CLAS desarrollan actividades de salud pública en abierta competencia y duplicidad con los esfuerzos municipales. Ello permitirá mejorar los sistemas de monitoreo y evaluación y facilitaría, de ser bien llevado, el sistema de transferencias de recursos, puesto que se contaría con una institución intermediaria entre la posta y el Ministerio.

Esta experiencia puede emularse en otros sectores, especialmente en la educación inicial y primaria, volviendo a poner en discusión el esquema de los COMUNEDS y efectuando los ajustes que corresponda.

5.7 Otros temas pendientes

Entre los temas que requieren una mayor evaluación y discusión pública están aquellos relacionados con el sistema electoral municipal y regional, en especial el primero de éstos.

En la actualidad, la ley contempla un sistema alcaldista, en el que el cuerpo de regidores tiene una capacidad muy limitada de influir en las decisiones municipales más importantes. Éste es un tema que requiere amplia discusión, puesto que en su definición hay valores contrapuestos: por un lado se facilita el manejo de la municipalidad, pero por otro no se fomenta la fiscalización del cuerpo colegiado que está constituido por los regidores.

Otro tema que merece ser debatido es el del tratamiento legislativo a la revocatoria de mandato. Este sistema de fiscalización ciudadana debiera ser fomentado y facilitarse su acceso. Por ejemplo, no encontramos razones para establecer que en su primer año de mandato un alcalde no puede ser revocado.

En cuanto al sistema electoral, actualmente el candidato que obtiene una mayoría relativa mayor al 20% tiene la mayoría absoluta de regidores del Concejo. En este caso, también se pensó en la gobernabilidad de las municipalidades, argumento que no puede ser soslayado, sobre todo si se tiene en cuenta el multipartidismo existente en el Perú de los noventa. Sin embargo, debe establecerse un mecanismo que fomente una mayor participación de las minorías, de tal forma que la administración municipal tenga mayores controles.

6. Epílogo

La descentralización es, sin duda, el tema más complejo y reclamado de la agenda de reformas pendientes para el siglo XXI. Como se ha sostenido a lo largo de este ensayo y, a la luz de la experiencia adquirida por el país en los últimos años, difícilmente puede pensarse en un proceso de cambios radicales, abruptos o que pretendan homogenizar una realidad tan diversa como la peruana.

Por el contrario, el reconocimiento de que vivimos en un país con diversas razas, culturas, lenguas, tradiciones, necesidades y capacidades institucionales, nos llevará a enfrentar este problema con una mayor dosis de creatividad y flexibilidad que la mostrada hasta la fecha por los sucesivos gobiernos que hemos tenido. Ello requerirá de una gran voluntad política, de una discusión más técnica de los problemas públicos, y de un reconocimiento de las carencias e ineficiencias del sistema que actualmente nos rige.

Bibliografía

- INEI (1997). *Encuesta Nacional de Municipalidades e Infraestructura Socioeconómica Distrital del INEI*.
- APOYO – USAID (1998). “Ley orgánica de municipalidades: propuesta de reforma del Congreso”. Lima: Instituto Apoyo-USAID.
- APOYO (1998). “La economía política de las reformas institucionales en el Perú: los casos de educación, salud y pensiones”. Lima: Instituto Apoyo.
- Sardón, José Luis (1999). *La Constitución incompleta*. Lima: Instituto Apoyo.

Cuadro No. 1

COMPARACIÓN ENTRE REGULACIÓN REGIONAL DE LA CONSTITUCIÓN DE 1979 Y 1993

Constitución	1979	1993
Iniciativa de creación	Se constituyen sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, económica, administrativa y culturalmente, de acuerdo con un plan nacional de regionalización que se aprueba por ley. Las regiones comprendidas en el Plan se crean por ley a iniciativa del Poder Ejecutivo o a pedido de las CORDES, con el voto favorable de los Consejos Provinciales siempre que representen a la mayoría de la población.	Se constituyen por iniciativa y mandato de las poblaciones pertenecientes a uno o más departamentos colindantes. Las provincias y los distritos contiguos pueden integrarse o cambiarse de circunscripción. En ambos casos procede el referéndum.
Órganos de gobierno	<ul style="list-style-type: none">• Asamblea• Presidencia del Consejo• Consejo Regional	Presidencia Consejo de Coordinación Regional.
Composición de la Asamblea	Se integra por: <ul style="list-style-type: none">• personas elegidas por sufragio directo, en proporción no mayor al 40%.• los alcaldes provinciales• delegados de las instituciones representativas de las actividades económico-sociales y culturales.	No existe
Competencia de la Asamblea	<ul style="list-style-type: none">• Elegir al Presidente de la Asamblea, que lo es también del Consejo Regional• Elegir a los miembros del Consejo Regional.• Ejercer competencias legislativas y administrativas que le sean delegadas.• Normar su organización interna.• Aprobar el presupuesto regional.• Aprobar el Plan Regional de Desarrollo.• Las demás que le señale la ley.	No existe

(continúa)

(continuación)

Constitución	1979	1993
Competencia legislativa	Sí, conforme a delegación expresa del Poder Legislativo. Las normas regionales son promulgadas por el Poder Ejecutivo, el cual tiene derecho a veto. La delegación de competencia supone subordinación a la legislación nacional.	De acuerdo con el art. 200, inc. 4, existen “normas regionales de carácter general”; sin embargo, la Constitución no establece en qué casos, bajo qué condiciones y para qué materias puede utilizarse esta atribución. La Ley Orgánica debe regular este aspecto.
Composición del órgano ejecutivo	El Presidente de la Asamblea, elegido por ella, lo es también del Consejo Regional. Los miembros del Consejo Regional son elegidos por la Asamblea.	El Presidente de la Región es elegido por sufragio directo por cinco años. El Consejo de Coordinación Regional está integrado por el número de miembros que establezca la ley.
Competencia administrativa	En materia de salubridad, vivienda, obras públicas, vialidad, agricultura, minería, industria, comercio, energía, previsión social, trabajo, educación primaria, secundaria y técnica, y todas las delegadas.	Le corresponde la coordinación y ejecución de los planes y programas socioeconómicos regionales, así como la gestión de actividades y servicios inherentes al Estado.
Relación con las municipalidades.	No prevista	Las regiones apoyan a los gobiernos locales. No los sustituyen ni los duplican.
Recursos	<ul style="list-style-type: none">• Bienes y rentas de las CORDES.• Fondo de Compensación Regional y presupuesto público.• Producto de bienes y servicios regionales.• Impuestos cedidos por el Estado y tributos creados para ella, así como el canon.• Operaciones de crédito	Sus bienes y rentas se establecen por ley.

Cuadro No. 2

**CUADRO COMPARATIVO ENTRE LA REGULACIÓN MUNICIPAL
DE LA CONSTITUCIÓN DE 1979 Y 1993**

Constitución	1979	1993
Competencias generales asignadas	Acordar su régimen de organización interior. Votar su presupuesto. Administrar sus bienes y rentas. Crear modificar o suprimir contribuciones, arbitrios y derechos. Regular el transporte colectivo, la circulación y el tránsito. Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales. Contratar la atención de servicios. Planificar el desarrollo y ejecutar los planes.	Aprobar su organización interna y presupuesto. Administrar sus bienes y rentas. Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales. Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad. Planificar el desarrollo urbano y rural, y ejecutar los planes. Participar en la gestión de las actividades y servicios inherentes al Estado.
Competencias adicionales de las Municipalidades Provinciales.	Servicios públicos locales. Zonificación y urbanismo. Cooperación con la educación primaria. Cultura, recreación y deportes Turismo y conservación de monumentos. Cementerios.	No especifica.
Órganos	Alcalde Consejo Municipal, compuesto por el número de regidores que señala la ley, en función del número de pobladores.	Alcalde, a quien se le asigna las funciones ejecutivas. Consejo Municipal, al cual se le asignan funciones normativas y fiscalizadoras.

Sobre los autores

Roberto Abusada

Director del Instituto Peruano de Economía. Entre 1993 y 1998 fue Asesor del Ministro de Economía y Finanzas. Ha sido consultor del Banco Mundial, Naciones Unidas y de varios gobiernos. Es Doctor en Economía de la Universidad de Cornell.

Jorge Baca

Actualmente es Director del Perú en el Banco Interamericano de Desarrollo. Ha sido Ministro de Economía y Finanzas, Director del Banco Central de Reserva del Perú, y Superintendente Nacional de Administración Tributaria. Ha sido Gerente del Instituto Peruano de Economía y Economista Jefe de Bunge & Born en Brasil. Doctor en Economía en la Universidad de Manchester.

César Delgado-Guembes

Abogado de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha sido profesor de la Universidad de Lima y de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Asesor del Congresista Rafael Rey y Secretario del Consejo Directivo de OSINERG. Es autor de varios libros sobre el Parlamento y la Presidencia.

Víctor Díaz

Especialista en temas relacionadas con la educación. Ha trabajado como consultor de la UNESCO y el Banco Mundial en varios países de América Latina y el Caribe. Ha sido Presidente de la Escuela de Empresarios y Director General de la Oficina Sectorial de Planificación del Ministerio de Educación.

Fritz Du Bois

Gerente del Instituto Peruano de Economía. Ha sido asesor del Ministerio de Economía y Finanzas bajo la conducción de Carlos Boloña, Jorge Camet y Jorge Baca. Reconocido por su rol en la promoción y aplicación de políticas de apertura en los noventa.

Javier Escobal

Investigador Principal y miembro del Directorio del Grupo de Análisis para el Desarrollo. Ha sido asesor del Presidente de la Comisión de Agricultura del Congreso de la República, consultor del Banco Mundial, la Comunidad Andina y el Banco Interamericano de Desarrollo. Tiene estudios doctorales en la Universidad de Nueva York.

Bruno Franco

Alumno de la Facultad de Economía de la Universidad San Ignacio de Loyola.

Mauricio García

Asesor del Ministro de la Presidencia desde 1999. Ha sido consultor del Banco Interamericano de Desarrollo y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Es Master en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

Alberto León

Gerente General de la Asociación de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones. Ha sido asesor del Ministro de Economía y Finanzas, y del Ministro de Industrias, Turismo y Negociaciones Internacionales. Entre otros cargos, ha sido Presidente del CEPRI del Puerto de Ilo. Es abogado de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Eduardo Morón

Profesor e investigador del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Ha sido asesor del ex Ministro Jorge Camet. Ha realizado estudios de doctorado en la Universidad de California en Los Angeles y ha sido consultor del Banco Interamericano de Desarrollo.

Felipe Morris

Ha trabajado como consultor para el Banco Mundial, la Corporación Financiera Internacional y la Corporación Andina de Fomento entre muchas otras instituciones internacionales. Es miembro de los directorios de Interbank Overseas Ltd, Interinvest y otras empresas. Tiene una maestría en Finanzas en American University y otra en Economía en la Universidad de Pittsburgh. Es catedrático de la Maestría en Finanzas de la Universidad del Pacífico.

Edgardo Mosqueira

Actualmente se desempeña como Ministro de Trabajo y Promoción Social. Ha sido Ministro de la Presidencia, Coordinador Nacional de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) e investigador y director del Programa de Instituciones Democráticas en el Instituto Libertad y Democracia durante 1989-1996. Es abogado de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Italo Muñoz

Actualmente es Gerente de Planeamiento Estratégico del Banco de Crédito. Ha sido coordinador del Comité Especial de Alto Nivel del Proyecto

Camisea, asesor del Ministro de Economía y Finanzas durante la gestión de Jorge Camet y Jorge Baca. Es Doctor en Economía en la Universidad de California en Los Angeles y Master en Relaciones Internacionales en la Universidad de Yale.

Rosa María Palacios

Abogada independiente. Ha sido consultora del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el PNUD y AID en temas relacionados con la organización y el funcionamiento de los poderes del Estado, la descentralización y otros temas. Ha sido asesora de la Secretaría Ejecutiva del Programa de Modernización de la Administración Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. Es abogada de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Julio Paz Soldán

Desde 1992 trabaja en temas de comercio exterior en la Unidad de Coordinación de Préstamos Sectoriales del Ministerio de Economía y Finanzas. Es miembro de la Comisión de Reglamentos Técnicos y Comerciales del Indecopi.

Pierina Pollarolo

Abogada de la Pontificia Universidad Católica del Perú y con estudios en la Escuela de Derecho de la Universidad de Harvard. Ha sido asesora de la Secretaría Ejecutiva del Programa de Modernización de la Administración Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros y consultora del Banco Mundial, BID, AID y PNUD en proyectos relacionados con el sector público.

María del Carmen Rivera

Desde 1997 se desempeña como asesora legal de la Unidad de Coordinación de Préstamos Sectoriales. Anteriormente ocupó el mismo cargo en la Superintendencia Nacional de Aduanas. Es abogada de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Leonie Roca

Asesora del Despacho Ministerial de Transportes en materia de concesiones viales y Miembro del Consejo Directivo de OSITRAN. Ha sido asesora del Ministro de Economía y Finanzas y de la Presidencia del Consejo de Ministros. Es abogada graduada en la Pontificia Universidad Católica del Perú y tiene estudios en el Programa Senior Managers in Government en la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard.

Martha Rodríguez

Profesora e investigadora del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Ha sido Directora del Banco Central de Reserva del Perú, consultora del Banco Interamericano de Desarrollo y es Doctora en Economía por la Universidad de Boston.

Jaime Saavedra

Director de Investigación y miembro del Directorio del Grupo de Análisis para el Desarrollo. Es miembro del Directorio de PROMPYME y de la Comisión Consultiva de Promoción Social del Ministerio de Trabajo. Ha sido consultor del Banco Mundial, de la Oficina Internacional del Trabajo, y del Banco Interamericano de Desarrollo. Es Doctor en Economía por la Universidad de Columbia.

Rodrigo Salcedo

Alumno de la Facultad de Economía de la Universidad del Pacífico.

Gonzalo Salinas

Alumno del Departamento de Economía de la Universidad de Boston.

Pedro Sánchez

Consultor en temas de regulación y promoción de inversiones, especialmente en el área de energía. En 1996 fue Director Ejecutivo de Promcepri, la agencia especializada en la promoción de la inversión privada en proyectos de concesiones. Además ha sido asesor del Ministro de Economía y Finanzas y encargado de la Oficina de Instituciones y Organismos del Estado. Participó en las privatizaciones de las empresas eléctricas y de PetroPerú.

Nelson Shack

Es el actual Director de Asuntos Económicos y Fiscales del Ministerio de Economía y Finanzas. Ha sido Asesor Técnico del Ministerio de Economía y Finanzas desde 1995. También se desempeñó como Especialista en Planeamiento, Programación y Estadística en FONCODES. Tiene un Master en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile y actualmente es profesor de la Universidad del Pacífico.

Mayen Ugarte

Actualmente trabaja como consultora en el área de reforma del Estado para el Banco Interamericano de Desarrollo. Ha sido asesora del Ministro de Economía y Finanzas en 1998, miembro del Comité Especial de Concesión

de Aeropuertos, y asesora de la Presidencia del Consejo de Ministros. Es abogada de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

José Valderrama

Ha sido Asesor del Ministro de Economía Efraín Goldenberg y trabajó junto a Jorge Baca y Jorge Camet como Asesor en temas macroeconómicos. Ha sido Gerente del Instituto Peruano de Economía y economista del Fondo Monetario Internacional. Fue Gerente de Estudios Económicos del Banco Central de Reserva del Perú y Economista Principal de APOYO S.A. Tiene estudios doctorales en Economía en la Universidad de Vanderbilt.

María del Carmen Vega

Abogada especialista en inversión extranjera, concesiones y privatizaciones. Ha sido asesora de empresas extranjeras en el planeamiento de sus inversiones en el Perú y ha participado en diversos procesos de privatización y concesiones. Además ha sido asesora legal de PromPerú y Conite. Es abogada graduada en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Julio Velarde

Profesor e investigador del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Ha sido Director del Banco Central de Reserva del Perú y consultor del Banco Interamericano de Desarrollo. Realizó estudios de doctorado en economía en la Universidad de Brown.

Verónica Zavala

Gerente de Desarrollo y encargada de la Dirección Ejecutiva del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE). Ha sido asesora de PromPerú, del Ministerio de Economía y Finanzas, de la Presidencia del Consejo de Ministros y del Ministerio de Trabajo y Promoción Social. Tiene un Master en Administración Pública en la Escuela de Gobierno de la Universidad de Harvard.