

## ULTIMAS PUBLICACIONES DE ESTUDIOS ECONOMICOS

### CIUP

Morón, Eduardo. La experiencia de banca libre en el Perú. Documento de Trabajo N° 10.

Botteri, Giancarlo y otros. Ensayos sobre la realidad económica peruana I. Cuadernos de Investigación N° 19.

Fernández-Baca, Jorge y L. Canalle. Rigideces nominales y dinámica de la inflación en el Perú: 1950-1990. Una aproximación empírica. Cuadernos de Investigación N° 20.

Fernández-Baca, Jorge. Dinero, precios y tipo de cambio.

López-Dóriga, Enrique. Desarrollo Humano. CIUP-INDEHU.

Fischer, Stanley. De la estabilización a la reactivación. Conferencias N° 3.

Yoshiyama, Jaime y Alberto Benavides. Minería: Crisis y perspectivas. Serie Intercampus.

Galarza, Elsa y B. Seminario. Evolución de la economía peruana. Informe de Coyuntura. Primer semestre 1993.

Gonzales de Olarte, Efraín y otros. Privatización y reforma del Estado. Serie Intercampus.

Apuntes 32. Primer semestre 1993.

### DESCO

Iguíñiz, Javier e I. Muñoz. Políticas de industrialización del Perú: 1980-1990. DESCO. Cuadernos DESCO N° 17.

Castillo, Manuel. La escena astillada (crisis, acumulación y actores sociales). DESCO. Cuadernos DESCO N° 18.

Sánchez Albavera, Fernando. Las cartas sobre la mesa.

Arariwa, CEDEP, DESCO y otros. Hacia la recuperación económica y social.

Revista Pretextos Nos. 3 y 4.

### GRADE

Arregui, Patricia y E. Melgar. Financiamiento de las universidades públicas en el Perú: respuestas a la crisis y al ajuste económico. Notas para el debate N° 8.

González Norris, Antonio. Asignación de recursos públicos para la educación superior universitaria: Perú 1960-1990. Notas para el debate N° 8.

Schwartzman, Simón. Estado y mercado en el financiamiento de la educación superior. Notas para el debate N° 8.

Brunner, José Joaquín. Algunos criterios para la evaluación de la educación superior y la investigación. Notas para el debate N° 8.

McLauchlan de Arregui, Patricia. Empleo, ingresos y ocupación de los profesionales y técnicas en el Perú. Notas para el debate N° 9.

Terrones, Marco y Calderón, César. Educación, capital humano y crecimiento: el caso de América Latina. Notas para el debate N° 9.

Astin, Alexander. La "libre elección" de la escuela: ¿un atractivo ilusorio? Notas para el debate N° 9.

Coleman, James. Algunas cuestiones sobre la "libre elección" de la escuela. Notas para el debate N° 9.

Sernau, Scott. Elecciones educativas racionales y de las otras: un comentario sobre el artículo de Coleman. Notas para el debate N° 9.

Terrones, Marco y Calderón, César. El ciclo económico en el Perú. Documento de Trabajo N° 20.

### IEP

Gonzales de Olarte, Efraín. Privatización y nuevo rol económico del Estado en el Perú. Documento de Trabajo N° 44.

Pinzás, Teobaldo. Interpretaciones de la relación entre el sector externo y la economía global. Documento de Trabajo N° 46.

Gonzales de Olarte, Efraín. Restricciones institucionales a las políticas económicas en el Perú. Documento de Trabajo N° 47.

Barrantes, Roxana. Economía del medio ambiente: consideraciones teóricas. Documento de Trabajo N° 48.

Quijandría, Jaime. El futuro de la empresa del Estado: el caso del sector petrolero. Documento de Trabajo N° 49.

Petrea, Margarita; M.A. Remenyi y F. Parodi. La gestión estatal y la privatización en el sector salud, la seguridad social y el sector financiero. Documento de Trabajo N° 50.

Revista Argumentos N° 12.

### PUCP, Departamento de Economía

Mendoza, Waldo. La política monetaria en el Perú: Metas versus discrecionalidad. Documento de Trabajo N° 110.

Noejovich, Héctor Omar. La cuestión del comercio y los mercados en la América Precolombina. Documento de Trabajo N° 111.

Rodríguez, José. Retornos económicos de la educación en el Perú. Documento de Trabajo N° 112.

Figueroa, Adolfo. La naturaleza del mercado laboral. Documento de Trabajo N° 113.

Fairlie, Alan. Precios relativos y cambio de régimen en el Perú: del fracaso de la heterodoxia a la hiperinflación. Documento de Trabajo N° 114.

Vega-Centeno, Máximo. Desarrollo económico y desarrollo tecnológico.

Figueroa, Adolfo. Crisis distributiva en el Perú.

Tello, Mario. Mecanismos hacia el crecimiento económico. El enfoque de la organización industrial en el sector manufacturero peruano, 1970-1987.



## AJUSTE ESTRUCTURAL Y REFORMA DE LA ECONOMIA FISCAL EN EL PERU

Efraín Gonzales de Olarte  
IEP

### Introducción

Durante los últimos cuarenta años el Estado peruano tuvo un ciclo con fases de crecimiento, auge y crisis. Creció en los años sesenta, alcanzó su tamaño máximo en los años setenta y se redujo en los ochenta (ver el cuadro 1). Fue un ciclo de economía mixta (estatal-privada), cuya evolución se explica en la presión social ejercida sobre el Estado. Esta presión lo transformó de suministrador de servicios básicos en, además, productor-empresario, llegando a configurar un modelo de capitalismo de Estado (FitzGerald 1979). Su crisis de los años ochenta desembocó en el retorno al liberalismo y en su reforma en los noventa.

**Cuadro 1**  
**ECONOMIA PUBLICA 1968-1992**  
**Gastos e ingresos del sector público no financiero**  
**como porcentaje del PBI**

	1968	1975	1980	1985	1990	1992
<b>Sector Público</b>						
Gastos totales	24.2	46.3	59.7	44.3	26.8	24.6
Ingresos totales	22.7	36.5	54.9	41.5	22.3	22.9
Déficit económico	-1.5	-9.8	-4.7	-2.8	-4.5	-1.7
<b>Gobierno Central</b>						
Gastos totales	18.0	21.6	23.4	17.4	13.2	12.0
Ingresos totales	16.2	16.0	20.5	15.0	9.5	10.4
Déficit económico	-1.8	-5.7	-2.9	-2.4	-3.7	-1.6
<b>Empresas Públicas</b>						
Gastos totales	3.4	24.0	34.2	28.6	14.5	11.6
Ingresos totales	2.3	18.7	32.0	28.1	13.7	11.5
Déficit económico	-1.1	-5.3	-2.2	-0.5	-0.8	-0.1
<b>Otras Instituciones</b>						
Gastos totales	6.2	4.0	4.6	3.3	2.1	4.0
Ingresos totales	6.8	5.1	4.9	3.5	2.1	4.0
Déficit económico	0.6	1.1	0.3	0.2	0.0	0.0

Fuente: BCR, Memoria anual, varios años. Lima.

La actual reforma del Estado tiene, desde el punto de vista de la economía pública (economía fiscal más economía empresarial), tres partes esenciales. La primera es la reforma del sector

fiscal, es decir lo que se denomina el gobierno central. La segunda es la reforma de la actividad empresarial del Estado, a través de la privatización de las empresas públicas o su replanteamiento empresarial<sup>1</sup>. La tercera, es la reforma de las denominadas instituciones descentralizadas, que debería constituir la base de la descentralización de la economía fiscal. En conjunto se espera reducir la función del Estado a la de suministrar servicios básicos y un marco institucional adecuado a la economía de mercado.

Nos hemos limitado al análisis del primer aspecto, es decir de la reforma de la economía fiscal y de su papel clave para crear un Estado fuerte aun dentro de un régimen neoliberal. Esta es, probablemente, la reforma más importante para que el ajuste estructural sea exitoso. Es decir, para que la vuelta a la senda del crecimiento económico sea posible.

Nuestra hipótesis es que las causas principales del ciclo y de la crisis estatales han sido la inestabilidad de la economía fiscal, la decreciente correspondencia entre sectores dinámicos y estructura tributaria, y entre sectores sociales y estructura del gasto. Es decir, las tasas de impuesto, las fuentes de ingreso y los componentes del gasto público han sido muy variables y no han tenido tendencias definidas, ya sea por la influencia de «shocks externos» o por razones de orden político. Un Estado que cambia constantemente las tasas de impuestos y las estructuras de gasto, resulta teniendo poca credibilidad, porque altera constantemente los costos, los precios relativos y la demanda efectiva, es decir, termina siendo un Estado débil para imponer reglas fiscales estables.

Queremos ver si la política de estabilización y las reformas institucionales, tienden a corregir este problema y si están en vías de crear un Estado fuerte<sup>2</sup>, basado en una economía fiscal que corresponda a los sectores dinámicos y refleje a los distintos sectores sociales.

<sup>1</sup> A este respecto ver Pinzás (1993) y Gonzales (1993a).

<sup>2</sup> Un Estado fuerte es aquél capaz de disciplinar a la sociedad, al sector empresarial y gremial con legitimidad democrática, por medio de instituciones eficientes y eficaces (Gonzales y Samamé 1991).



**La reforma del Estado entre la presión del *mainstream* internacional y la debilidad institucional interna.**

El gobierno actual está efectuando reformas institucionales bajo condiciones de extrema debilidad institucional interna y de menor autonomía en relación al exterior que gobiernos anteriores. En consecuencia, las reformas se están efectuando en un marco de «control» internacional y de escaso control interno.

Esto se observa, por ejemplo, cuando la reforma fiscal se plantea en función del pago de la deuda externa o, priorizando el logro de cierto nivel de ingresos tributarios sobre otras metas macroeconómicas, no importando cuál sea la estructura misma de los impuestos. En el frente interno, la debilidad de las instituciones, sobre todo de los partidos políticos y gremios, ha permitido que el gobierno haya propuesto cambios casi sin límite ni fiscalización. Es por estas dos razones que el gobierno ha podido efectuar un ajuste estructural bajo el modelo de «todo al mismo tiempo y lo más rápido posible».

**El modelo Fujimori-Boloña de ajuste estructural «todo a la vez, lo antes posible» y sus efectos sobre la reforma fiscal**

¿En qué medida el ajuste estructural iniciado por el gobierno actual<sup>3</sup> apunta a reformar el Estado?, ¿cuánto de lo avanzado en el frente fiscal apunta a reconstruir una economía fiscal capaz de conciliar los criterios de eficiencia y de equidad?

Tres fueron las principales características del ajuste estructural iniciado por el gobierno de A. Fujimori. La primera, un super *shock* de precios relativos sin devaluación, es decir sin adoptar el dólar como ancla. La segunda, hacer todo al mismo tiempo, es decir estabilizar y hacer todas las reformas institucionales simultáneamente. Y la tercera, hacer todo esto lo más rápido posible.

Si consideramos los resultados alcanzados en materia de reducción de la inflación, de reinserción y de equilibrio fiscal (hoy existe un superávit primario), el programa ha sido exitoso<sup>4</sup>. Sin embargo, cuando se presenta el panorama completo nos encontramos con que el producto bruto per cápita ha decrecido en -1% en promedio durante los tres años de la administración Fujimori (si bien se

**Cuadro 2  
ECONOMIA FISCAL**

	1990		1991		1992	
	A	B	A	B	A	B
<b>INGRESOS</b>						
A. Ingresos Tributarios	9.6	602,713	8.4	551,861	8.8	562,563
Índice (1990=100)		100		91.5		102
Impuestos:						
A la renta	0.6	37,071	0.7	48,986	1.3	84,720
Al patrimonio	0.8	48,107	0.5	34,772	0.4	22,764
A las importaciones	1.0	62,667	1.0	57,603	1.0	62,132
A las exportaciones	0.0	2,031	0.0	285	0.0	0
Producción y consumo	5.2	325,656	5.5	362,353	5.9	373,722
Otros	2.0	127,181	0.7	47,862	0.2	19,227
B. Ingresos No Tributarios	0.4	25,789	0.8	53,990	1.5	96,953
Documentos valorados	(0.5)	(31,005)	(0.2)	(15,318)	(0.1)	(8,054)
TOTAL INGRESOS CORRIENTES	9.5	597,497	9.0	590,533	10.2	651,462
Índice (1990=100)		100		98.8		110
<b>GASTOS</b>						
A. Gastos Corrientes	11.8	744,117	9.0	592,103	9.7	620,987
Remuneraciones	2.4	151,012	2.1	134,205	2.4	155,539
Bienes y servicios	0.8	51,075	0.6	41,167	0.7	47,370
Transferencias	3.0	187,151	2.3	153,050	2.8	180,166
Intereses	3.6	225,120	2.6	169,743	2.0	124,697
Defensa	2.0	129,759	1.4	93,938	1.8	113,216
B. Gastos de Capital	1.4	87,831	1.4	93,989	2.3	144,057
F. Bruta de Capital	1.2	77,769	1.2	78,637	1.4	86,670
Transferencias	0.2	9,883	0.2	15,353	0.9	57,387
Sub total	13.2	831,948	10.4	686,092	12.0	765,044
C. Amortización deudas	4.9	305,024	2.8	181,509	1.9	117,718
Interna	1.7	105,343	0.5	30,241	0.3	14,601
Externa	3.2	199,681	2.3	151,268	1.6	103,117
TOTAL GASTOS	18.1	1,136,972	13.2	867,602	13.9	882,762
Índice (1990=100)		100		76.3		101.7

A: En porcentaje del PBI  
B: En millones de soles constantes de 1990  
Fuente: BCR, Memoria 1992. Lima.

observa un crecimiento del PBI en el primer semestre de 1993), el desempleo ha aumentado en 22%, la inversión pública apenas llegó al 10% del gasto total y al 1.2% del PBI al año, el 20 a 25% del gasto del Estado está comprometido para pagar la deuda externa es decir la capacidad de reactivación del gobierno se ha reducido), la balanza comercial se ha hecho crónicamente deficitaria desde mediados de 1991 (es decir las exportaciones legales están estancadas), la dolarización de la economía se ha incrementado pues el 70% de la liquidez nominal está en dólares. Lo más grave es que la pobreza extrema ha aumentado. Es decir, hay muy pocos indicios que la estructura económica esté comenzando a cambiar.

3 Un análisis completo de la política económica del gobierno de A. Fujimori se encuentra en Gonzales 1993b.  
4 Por ello es que estos resultados son utilizados por el gobierno y sus partidarios para su propaganda política.



Obviamente, tampoco la reforma fiscal está en la etapa de incorporar los cambios que llevarían a una economía fiscal eficiente y equitativa, pues el mayor esfuerzo se ha puesto en la ampliación de la base tributaria.

### ¿Está la reforma fiscal en la vía correcta?

La reforma de la economía fiscal es un resultado de la política de estabilización, de las reformas institucionales y de los cambios políticos. Es decir, es una reforma con múltiples insumos cuyo éxito dependerá de que la voluntad política esté acompañada de un consejo técnico realista.

Si el Perú está haciendo lo que todo el mundo está tratando de hacer y aun en demasía, dado que el FMI y el Banco Mundial mismos son más cautelosos, obviamente el Perú está en la dirección correcta. Pero si se analiza los resultados efectivos de la administración Fujimori, éstos son bastante modestos y no indican claramente que el Perú esté transformando su estructura productiva, que se esté invirtiendo productivamente, que se esté solucionando las causas de la pobreza, ni que se estén transformando las instituciones estatales, entre ellas la economía fiscal.

Sobre lo ya avanzado, la reforma fiscal debe avanzar en cuatro aspectos para ser consistente con los criterios de equidad y eficiencia: (1) la descentralización del gasto, que debería transferir capacidad y gestión del gasto público hacia los gobiernos regionales, gobiernos locales y organismos descentralizados; (2) el inicio de la descentralización tributaria, en la recaudación de ciertos impuestos directos; (3) la progresividad tributaria, es decir la reducción paulatina de los impuestos indirectos y el aumento de impuestos directos,

como fruto de la crecimiento de la base tributaria y de la reactivación económica; (4) la reestructuración del gasto público, bajo el criterio del aumento relativo del gasto en formación bruta de capital en relación a los gastos corrientes.

Precisamente, en el corto y mediano plazo la política de gasto público será crucial para reformar el Estado, de su reestructuración dependerá en gran medida el cambio del modelo de crecimiento. Por ello la reforma tributaria será un proceso de largo plazo, pues dependerá de cómo se transformen los sectores dinámicos de la economía peruana, para lo cual el gasto en inversión pública contribuirá decisivamente. De cómo gaste el gobierno en los próximos tres años dependerá la reforma del Estado y el cambio de patrón de crecimiento.

Complementariamente, se necesitará realizar reformas institucionales, tales como una regionalización con descentralización fiscal; el funcionamiento efectivo de la Cuenta General de la República, es decir la auditoría anual de la ejecución presupuestal para conocer cómo y en qué ha gastado el gobierno; la autonomía efectiva de instituciones como el Banco Central de Reserva, la SUNAT y la reforma judicial, entre otras reformas.

Las modificaciones en los ingresos y gastos del Estado deben tener como meta lograr que se hagan efectivos los principios contractuales entre el Estado y los agentes económicos y de solidaridad entre ciudadanos a través de la economía fiscal. El Perú está aún en la antesala de la reforma fiscal, ésta sólo llegará en función de los cambios en la estructura productiva; es decir, cuando se vislumbre otro modelo económico, para lo cual la economía debería haber alcanzado una estabilidad sostenible y debería haber indicios de crecimiento económico.

### BIBLIOGRAFIA

- FitzGerald, E.V.K. (1979). **The Political Economy of Peru 1956-1978: Economic Development and the Restructuring of Capital**. Cambridge University Press. Cambridge.
- Gonzales de Olarte, E. (1993a). **Privatización y nuevo rol económico del Estado en el Perú: hacia la cooperación entre Estado y mercado**. IEP, Documento de Trabajo N°44. Lima.
- Gonzales de Olarte, E. (1993b). «Peru's Economic Program under Fujimori». En: **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, Vol. 35, N° 2.
- Gonzales de Olarte, E. y L. Samamé (1991). **El péndulo peruano. Políticas económicas, gobernabilidad y sub desarrollo en el Perú**. IEP, Serie Estudios Económicos. Lima.
- Pinzás, Teobaldo (1993). **Privatización y nuevo rol del Estado. Algunos aspectos conceptuales con referencia al caso peruano**. IEP, Documento de Trabajo N° 43. Lima.

## LA REGULACION DEL MERCADO

Carlos Amat y León  
CIUP

No cabe duda que en el Perú de hoy lo que debe estar en cuestión es la gobernabilidad del mercado y no su necesaria existencia y vigencia. Ahora bien, el propósito de gobernar el mercado es permitir la modernización y capitalización de nuestra economía y emprender un vigoroso proceso de desarrollo, que supere la masiva y creciente pobreza de la población. Paralelamente, se debe fortalecer la democracia como sistema para organizar la sociedad y promover la participación de los ciudadanos en el empeño de lograr su propio progreso.

Este es un desafío extraordinario, inmediato e insoslayable en virtud de los hechos siguientes:

- El Perú enfrenta, por un lado, una profunda descapitalización de su economía y el deterioro de las instituciones del Estado. Por otro lado, está en curso una poderosa presión social para alcanzar mejores niveles de ingreso y calidad de vida. Basta señalar, que los 8 millones de escolares -de 6 a 18 años- exigirán puestos de trabajo durante los próximos 20 años, lo que implica duplicar la fuerza laboral en ese periodo.
- La imprescindible necesidad del Perú de insertarse en una economía internacional globalizada, interdependiente en todos los mercados, dinamizada por los permanentes cambios tecnológicos y consolidándose en grandes ámbitos de mercados integrados.
- La democracia y el respeto a los derechos ciudadanos son valores universalmente compartidos y crecientemente exigidos por la comunidad de naciones que influyen en las relaciones internacionales del Perú.
- Es importante reconocer también, que en la sociedad peruana, están ocurriendo profundos cambios ideológicos y que comprende amplios espacios de consenso, tales como la revaloración de la empresa como la unidad de producción y del mercado como el espacio donde se desenvuelve la sociedad y las relaciones personales; la propiedad, la estabilidad jurídica y la seguridad como las columnas fundamentales que garantizan las transacciones económicas; la necesidad de vincularse con el sistema internacional; la percepción del trabajador como decisor y generador de su puesto de trabajo; la descentralización como el eje para la transformación de las

relaciones entre el Estado y la sociedad; la organización vecinal y comunal como la primera instancia, y la más efectiva, para facilitar la participación de la población en la solución de sus problemas básicos.

- La brutal agresividad de Sendero Luminoso contra la sociedad peruana, su fanático fundamentalismo y la violencia excluyente como práctica política, nos ha enseñado que la democracia es mucho más que la periódica competencia de los partidos políticos en las ánforas para lograr el control de los poderes del Estado. Por contraste, estamos reconociendo la trascendencia de la democracia como una calidad de vida que norma las conductas colectivas cotidianas en el vecindario, en las empresas y en las instituciones; donde la construcción de consensos sobre los intereses comunes y la forma de lograrlos, implican tolerancia y compromisos responsables y fiscalizables.

### El mercado y la sociedad

El mercado es un gran espacio donde todos los días la sociedad logra consensos estables sobre una multiciplidad de actividades, a través de los cuales millones de personas se vinculan para producir, comercializar, invertir, financiar y consumir una gran diversidad de bienes y servicios. Esto sucede y se repite todos los días con bastante regularidad. Si esto no fuera así, sería un hecho fortuito tomar desayuno, transportarse en un microbus, ingresar al centro de trabajo, cobrar el sueldo u obtener algún ingreso, comprar en las tiendas, prestarse dinero, atenderse en un hospital, leer un periódico y ver televisión. Bien sabemos, que para la mayor parte de la población, todos estos actos o hechos son predecibles, porque así viene ocurriendo todos los días. Ello prueba que el mercado es el sistema más descentralizado en la toma de decisiones y de la realización de actividades.

Sin embargo, en la medida que las demandas sociales superan la oferta, existe escasez y se originan tensiones para distribuir lo disponible, donde el mayor precio discrimina y excluye a los que no tienen el ingreso para adquirir esos bienes. Más allá de la demanda efectiva están las necesidades y aspiraciones de los individuos, que al frustrarse permanentemente, se acumulan



tensiones y se generan conflictos y presiones sociales que se resolverán en el mercado político. Es en este mercado donde se manejan y asignan los recursos públicos entre los diferentes grupos de interés. Evidentemente, la pobreza masiva y acumulativa no garantiza la estabilidad del sistema y el funcionamiento del mercado. Los intercambios en el mercado presuponen el orden interno y la predicción del futuro.

La población excluida y frustrada presiona, de alguna forma, para alcanzar sus objetivos y utilizar los recursos del sistema. Así, somos testigos de la explosiva migración a las grandes ciudades del país, la invasión de terrenos urbanos, la aglomeración de los negocios en las calles, la depredación de los recursos naturales, el narcotráfico, la criminalidad y los periódicos y crecientes movimientos guerrilleros.

La pobreza masiva es la expresión de la descapitalización física, humana, cultural, institucional y empresarial del país. El problema radica, entonces, no sólo en hacer efectivas las reglas para que los mercados funcionen con eficiencia y dinamismo, sino también hay que construir los actores del mercado, de acuerdo al desafío del escenario internacional señalado anteriormente. Es decir, no sólo se trata de reinsertar al país en la banca internacional como sujeto de crédito, sino, principalmente, en alcanzar la competitividad del aparato productivo peruano de acuerdo a los niveles internacionales.

### **El Estado y el mercado**

Se ha argumentado que la economía de mercado es una de las maneras como la sociedad se organiza y además realiza la vida social, a través de los procesos de producción, distribución y consumo. Los individuos, organizados en las familias, en empresas y en otras instituciones, son los sujetos responsables de hacer funcionar este sistema y los beneficiarios del mismo. De ahí que el respeto a los derechos de la persona, el ejercicio de las libertades individuales y la garantía de la propiedad de los bienes transados, son las columnas estructurales del sistema. De lo contrario no tendría sentido vincularse con otra persona para intercambiar bienes y servicios, en beneficio mutuo. Estos consensos tienen que convertirse en patrones o normas, de modo que estos intercambios puedan reproducirse en el tiempo de manera estable y predecible.

El hecho que la norma sea estable no quiere decir que sea inmutable, pues es inherente al

sistema su capacidad para originar cambios. A continuación se mencionan algunas de las razones por las cuales las normas deben evolucionar, así como algunos requisitos para su permanencia. En primer lugar, la creatividad, la visión del futuro y los deseos de progreso de los actores del sistema modifican su naturaleza y dimensiones. Este es el proceso de inversión y de acumulación de capital. En segundo lugar, el crecimiento y la movilidad de la población, las innovaciones tecnológicas, el agotamiento y el descubrimiento de recursos y las vinculaciones con el exterior, obligan a modificar continuamente los términos de funcionamiento del sistema. En tercer lugar, la singularidad de las personas y el ejercicio de sus libertades son una fuente de diversidad y de diferenciación, lo cual enriquece la sociedad, pero también crea conflictos de interés por la competencia en el uso de los recursos limitados. En cuarto lugar, las transgresiones a las normas establecidas deben ser denunciadas, juzgadas, sancionadas y corregidas, mediante un arbitraje imparcial, expeditivo y efectivo, lo que reforzará el cumplimiento de la norma y la credibilidad en el sistema. En quinto lugar, la vigencia de los pilares fundamentales del sistema (la libertad, la seguridad, la propiedad y la competencia) exige una instancia de decisión que garantice y facilite su aplicación.

En relación a este último punto, es preciso mencionar que en la democracia son los propios individuos los que controlan esa instancia de decisión, para que su vigencia y aplicación sea igual para todos. Ello implica la existencia de mecanismos para delegar autoridad y ejercer la representatividad de esos intereses. Precisamente, la construcción de las instituciones de un Estado democrático tiene por objeto la aplicación de estos mecanismos y la creación de las instancias de decisión colectiva, para asegurar la gobernabilidad del sistema.

Todos los puntos anteriores llevan a concluir que la gobernabilidad del sistema no radica exclusivamente en el consenso entre los individuos sobre las reglas del mercado. Resulta esencial para su funcionamiento la existencia de las instancias de gobierno, superiores a los ámbitos de decisión individual. Esto permitirá a los individuos prever el futuro, adaptarse a los cambios, reorganizar sus instituciones y empresas, innovar sus técnicas y resolver sus conflictos.

Sin embargo, la legitimidad del sistema depende de los resultados logrados por todos los miembros que comprenden ese sistema. Si el 60% de la



población es categorizada como pobre, quiere decir que el funcionamiento de ese mercado ha excluido a esa población de los frutos del crecimiento del

sistema. Vale decir, hay un grave problema de mal funcionamiento de las reglas del mercado y de sus instancias de gobierno.

## LA POLITICA INDUSTRIAL 1990-1993: DIAGNOSTICO Y OPCIONES

José I. Távara  
DESCO

El término política industrial tiene una connotación negativa y genera muchas suspicacias. Dicho término se asocia a la concesión de incentivos a empresas ineficientes y a actividades rentistas, al desvío de la acción estatal y de los recursos fiscales en beneficio de determinados grupos, lo cual reduce el bienestar de la sociedad. El fracaso de los regímenes populistas ha afirmado esta percepción y ha estimulado un movimiento pendular en la dirección opuesta. Lamentablemente, en este proceso algunos instrumentos se han transformado en objetivos y viejas teorías han empezado a cobrar vida propia, convirtiéndose en dogmas. Uno de estos dogmas es, precisamente, que la mejor política industrial es la que no existe.

Resulta más apropiado entonces considerar al conjunto de decisiones gubernamentales que afectan a la industria como una política industrial implícita. En las líneas que siguen se discute el impacto del programa económico en la actividad industrial, concentrando la atención en la reforma arancelaria y en la política comercial.

### Política económica y producción industrial

Uno de los rasgos básicos del programa económico ha sido su carácter antiexportador y antiindustrial. Prácticamente todas las variables que afectan la competitividad de la industria han evolucionado en una dirección adversa como resultado de dicho programa. En efecto, la demanda efectiva doméstica se contrajo y permaneció estancada, las tasas de interés y la presión tributaria se elevaron en términos reales, y el tipo de cambio real continuó disminuyendo y se mantuvo a un nivel equivalente a la mitad del promedio observado durante la década anterior. A ello debemos añadir los llamados «sobrecostos» asociados a las deficiencias en la provisión de servicios (energía, transporte, seguridad, servicios portuarios, seguros, etc.), todo lo cual ha colocado a los empresa-

rios nacionales en una situación de desventaja frente a la competencia externa.

En este contexto, el impacto de la apertura comercial ha sido mayor, aun cuando todavía no se perciben los efectos a largo plazo del programa. Los indicadores de producción y empleo industrial se encuentran por debajo de los niveles alcanzados durante la mayor parte de la década anterior, y muestran un notable estancamiento. En los últimos meses se observa cierta recuperación del producto industrial, pero ella se concentra en actividades procesadoras de recursos primarios y en empresas vinculadas al sector construcción. Tomando distancia de la coyuntura inmediata las cifras muestran que, en conjunto, la industria aún se encuentra en una situación de crisis.

Merece destacarse por su gravedad el estancamiento de las actividades de exportación no tradicional. En contraste con la experiencia peruana, la ejecución de programas de estabilización y reformas estructurales en muchos países latinoamericanos ha estado acompañada de diversos esquemas de promoción a las exportaciones. La evidencia recogida por diversos organismos multilaterales revela que la mayoría de estos países ha logrado progresos significativos en las actividades de exportación. En este terreno el Perú se ha quedado claramente rezagado.

### Mitos y lecciones de la política comercial

Una de las decisiones centrales tomadas por el gobierno fue la aceleración del proceso de apertura comercial con el establecimiento de un arancel virtualmente plano de 15 por ciento y la eliminación de las restricciones no arancelarias. Esta decisión pretendía eliminar los incentivos a actividades de «extracción de rentas» así como las presiones dirigidas a frenar el proceso de apertura identificadas con la opción «gradualista». La opción



de acelerar la fijación de un arancel plano descansaba en el supuesto que, cuanto más complejos fueran los instrumentos de política y más incierto el cronograma de reajustes, habría menor transparencia y por lo tanto mayor corrupción.

Curiosamente, este argumento asume que los mecanismos de extracción de rentas sólo operan en la economía doméstica pero no en la economía internacional, y por lo tanto carece de fundamentos sólidos. Hace abstracción del hecho que los Estados utilizan su poder de negociación e intervienen en la regulación del comercio mundial, en función de estrategias nacionales. En este contexto, el desmontaje unilateral de las regulaciones registrado en nuestro país, debilita la capacidad de negociación del Estado, perjudica a los ciudadanos peruanos y facilita la extracción de rentas en beneficio de empresas y entidades financieras localizadas en otros países.

De otro lado, la complejidad y la sofisticación en los instrumentos de política (v.gr. una estructura arancelaria en lugar de un arancel plano) no necesariamente se traduce en falta de transparencia. De hecho, como ocurre en muchos países caracterizados por su dinamismo industrial, la complejidad puede ser el resultado de la participación democrática y especializada en la toma de decisiones, del equilibrio y la separación de poderes y, generalmente, va de la mano con una mayor transparencia.

La debilidad actual del Estado peruano ciertamente limita los márgenes de discreción en la política económica, pero las opciones vigentes acentúan dicha debilidad. De hecho, muchas decisiones importantes por su incidencia en el desarrollo industrial del país, no se toman por equipos multisectoriales calificados con el apoyo de expertos del sector privado, sino por unos pocos funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas preocupados exclusivamente por el equilibrio fiscal. La obsesión por la coherencia y la simplicidad instrumental en perjuicio del desarrollo institucional, parece ser una de las debilidades centrales de la gestión del actual gobierno.

Un ejemplo destacado de esta debilidad es la ausencia de una estrategia comercial definida. Las escasas iniciativas promovidas por el gobierno -desde la creación del PRODEX hasta la reorganización de la cancillería- han carecido de continuidad y no han tenido efectos de carácter acumulativo.

Esto explica la decisión del gobierno de suspender la adopción del Arancel Externo Común (AEC), y de

postergar indefinidamente la participación del Perú en los acuerdos comerciales gestados por el Grupo Andino (GRAN). La rigidez de la política comercial peruana no sólo ha reducido los márgenes de negociación con los países del GRAN, sino que también ha colocado a las empresas peruanas en una situación de desventaja competitiva frente a los productos provenientes de dichos países.

La adopción del AEC no cerraba la posibilidad de regular el proceso de liberación en el comercio intraregional. De hecho, la reincorporación del Perú al GRAN podría, eventualmente, estimular los esfuerzos de armonización de los esquemas de incentivos a las exportaciones y de las políticas económicas de los diferentes países. Además, el AEC, como instrumento de promoción de la actividad industrial y de las exportaciones no tradicionales, es mucho más efectivo que el arancel plano vigente en el Perú.

El escalamiento de las discrepancias entre los países de la región, observado durante los últimos meses, ha dado lugar a una proliferación de los acuerdos bilaterales y a una fragmentación de los esfuerzos de integración. Es ciertamente ingenuo, en este contexto, limitar la atención de la política comercial peruana a las negociaciones al interior del GRAN. Pero es igualmente ingenuo, por decir lo menos, aislar al Perú de los procesos de integración regional generando expectativas infundadas en los beneficios de una «reinserción en la economía mundial».

Tanto la teoría como la evidencia empírica disponibles, revelan que la integración regional procede más acelerada y eficazmente, cuando ella comprende a un grupo relativamente homogéneo de países que han alcanzado niveles similares de desarrollo industrial. En un contexto caracterizado por las presiones proteccionistas y la formación de bloques en el comercio mundial, la estrategia pasa entonces por el fortalecimiento de los vínculos con las economías latinoamericanas, promoviendo la complementariedad y la especialización. Esta opción es compatible con la generación de los estímulos necesarios para elevar la competitividad internacional de las empresas industriales localizadas en nuestro país.

## **Comentarios finales**

La lección más importante es que necesitamos una política industrial explícita que sea el resultado de la cooperación entre el Estado, las empresas y los organismos especializados. No tiene sentido



seguir cuestionando la intervención del Estado en sí misma. La discusión debe centrarse en el tipo de intervención y en los instrumentos más eficaces para combatir la pobreza y promover la expansión autosostenida de la economía.

Ello supone mantener los avances logrados en el control de la inflación y promover las exportaciones de productos con mayor valor agregado, como lo vienen haciendo casi todos los países del mundo. Necesitamos una política orientada a producir resultados, y no una política orientada con reglas derivadas de teorías y modelos desacreditados. La política comercial y, en particular, la decisión de suspender la participación del Perú en el Grupo Andino, deben ser revisadas.

De otro lado, sería un error limitar la atención a la política arancelaria y a los incentivos convencionales utilizados en el pasado. La «caja de instrumentos» de la política industrial es mucho más rica y diversa. Los problemas de la industria no podrán

## EL PROGRAMA ECONOMICO Y LA POLITICA AGRARIA

Javier Escobal  
Martín Valdivia

GRADE

La política sectorial agraria aplicada por el Gobierno de Fujimori a partir de 1990 ha estado estructurada a partir de tres elementos básicos: la eliminación de los controles de precios a los alimentos, a los insumos agropecuarios y a las tasas de interés; una reforma comercial que logró revertir el sesgo antiagrario del esquema de protección vigente durante las últimas décadas; y la introducción de un importante número de reformas legales e institucionales, entre las que cabe destacar las sucesivas reformas emprendidas en el mercado de tierras y la eliminación de la Banca de Fomento. Estos elementos, enmarcados en un programa de estabilización donde se privilegió el manejo restrictivo de las variables monetarias y crediticias con el objetivo de cortar el financiamiento inflacionario del déficit fiscal, habrían determinado la evolución de los principales agregados sectoriales.

Es evidente que durante los últimos tres años, el sector agropecuario nacional experimentó una retracción considerable como producto de un con-

resolverse con simples manipulaciones de aranceles e incentivos tributarios, crediticios o cambiarios. La competitividad internacional depende de la capacidad de innovación, del desarrollo de redes de mercadeo y comercialización, de la inversión en maquinaria y servicios públicos, de una fuerza de trabajo saludable y educada, de un nuevo tipo de relaciones empresariales y de nuevas instituciones con raíces en sus comunidades locales.

Para asumir estos desafíos es necesario definir con mayor precisión las competencias y atribuciones de cada una de las instituciones del Estado. Las experiencias exitosas revelan la importancia de contar con contrapesos institucionales y con equipos técnicos relativamente aislados de las presiones políticas inmediatas. En el caso peruano, la modernización pasa por la descentralización democrática del Estado y de la economía, por la protección del medio ambiente y el desarrollo regional.

junto de factores adversos. Entre estos factores, obviamente, destacan los efectos de este programa de ajuste, el impacto de algunas reformas estructurales como la eliminación de la banca de fomento, y los problemas climáticos. El cuadro que a continuación se presenta resume la evolución de las siembras, la producción, los precios y los ingresos de las actividades agropecuarias. Allí se hace evidente que la evolución del sector habría sido bastante negativa, cualquiera que sea el indicador que se utilice. Así, pese a que existe una ligera recuperación durante la última campaña, la producción agropecuaria sería 17.7% inferior a la existente en la campaña 1988/89. Por su parte, el índice agregado de precios agropecuarios muestra que éstos serían, en términos reales, 52.8% más bajos que el nivel promedio registrado en la campaña 1988/89.

La combinación de la información sobre la evolución de precios y cantidades, permite elaborar un estimado de la evolución de los ingresos brutos reales que habrían estado percibiendo los



**Cuadro 1**  
**PRINCIPALES INDICADORES DEL SECTOR**  
**AGROPECUARIO**  
**(variaciones porcentuales entre campañas)**

	1989-90/ 1990-91	1990-91/ 1991-92	1991-92/ 1992-93
<b>Sector Agrícola</b>			
Siembras	-7.61	-12.35	9.48
Producción	-5.54	-26.04	8.42
Precios reales	-33.29	-9.98	-6.70
Ingresos brutos reales	-37.00	-33.40	1.20
<b>Sector Pecuario</b>			
Producción	-1.65	8.20	-2.66
Precios reales	-23.29	-26.94	-0.90
Ingresos brutos reales	-24.60	-20.90	-3.50
<b>Sector Agropecuario</b>			
Producción	-3.73	-8.53	1.72
Precios reales	-28.00	-19.69	-3.30
Ingresos brutos reales	-30.70	-26.50	-1.60

Fuente: Boletín Estadístico. OIA. Ministerio de Agricultura.  
 Elaboración: GRADE.

productores agropecuarios. El cuadro muestra esta información y permite afirmar que el efecto combinado de la caída casi generalizada de la producción y de los precios reales, habría determinado que los ingresos agropecuarios durante la campaña 1992/93 fuesen 61% menores a los magros ingresos que ya se percibían por esta actividad durante la campaña 1989/90.

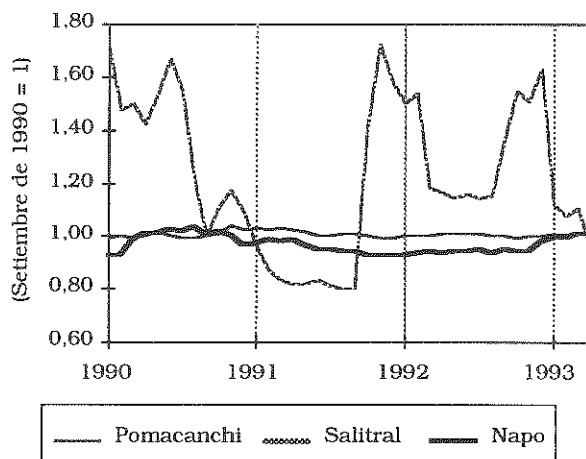
De la estadística presentada hasta ahora, es evidente que el sector agropecuario atraviesa por una coyuntura muy negativa. Sin embargo, es válido preguntarse si este panorama sombrío es el que caracteriza la situación económica del poblador rural. En otras palabras, si los ingresos reales agropecuarios habrían caído según estadísticas oficiales en 61% en las últimas cuatro campañas, ¿se puede afirmar que los ingresos rurales habrían caído durante ese periodo en una magnitud similar?

Para responder a esta interrogante hemos tomado en cuenta que el poblador rural es algo más que un productor agropecuario. Este enfoque, conocido en la literatura como el enfoque de hogares rurales, reconoce que estos agentes económicos pueden dedicarse a la actividad agrícola, tanto para autoconsumo como para su venta en el mercado; a la actividad pecuaria, la que adicionalmente puede ser utilizada como mecanismo de ahorro; a las actividades no agropecuarias, tales como pesca o

artesanía; a la venta de fuerza de trabajo; o a la migración temporal.

Desde este punto de vista, es evidente que los indicadores presentados aquí son incapaces de reflejar la evolución de los ingresos reales asociados a la actividad que realiza un hogar rural. Por ello, se utiliza un indicador alternativo<sup>1</sup> que operacionaliza el concepto de hogar rural y cuya evolución se presenta en el gráfico 1. Este muestra la evolución de la rentabilidad global de muestras representativas de tres grupos de agricultores: productores ubicados en caseríos del río Napo, en Iquitos; productores de papa y cereales andinos ubicados en la comunidad de Pomacanchi, en el Cusco; y productores de maíz, arroz y frutales, ubicados en el distrito de El Salitral, en el valle del Alto Piura.

**Gráfico 1**  
**RENTABILIDAD DE LOS HOGARES RURALES**  
**(para tres estudios de caso)**



El análisis realizado muestra que los hogares, en la medida de sus posibilidades, se desplazaron hacia otras actividades no agropecuarias, lo que les permitió, en algunos casos, paliar significativamente los efectos negativos de la caída de los precios de los productos agropecuarios.<sup>2</sup>

Las conclusiones más importantes que se pueden derivar del análisis de los casos de Napo y Pomacanchi son dos. Por un lado, los niveles de rentabilidad de estos hogares rurales son similares a los que se registraban antes del ajuste macroeconómico ocurrido en 1990. Ello ocurre a pesar

1 El detalle sobre cómo se forma este indicador se encuentra en: Escobal, J. y Castillo, M. (1991): «Política de precios en el agro, distribución del ingreso e inserción al mercado: una nota metodológica». En: *Debate Agrario*, N° 9. CEPES. Lima.  
 2 Un mayor detalle sobre el impacto de las políticas de ajuste sobre estos productores puede encontrarse en la versión completa de este documento, presentada en el seminario, así como en los artículos de José Gallardo y Víctor Agreda presentados en el último SEPIA, en Arequipa.



de que se registran cambios drásticos en la rentabilidad de los distintos componentes de la cartera de actividades de estos productores. Una segunda conclusión, que vale la pena resaltar, es que la variabilidad de cada uno de los componentes del ingreso es mayor a la variabilidad del indicador agregado de rentabilidad global. Es decir, hay evidencia que permite afirmar que los productores encuestados diversifican ingresos como una estrategia de reducir la incertidumbre de sus ingresos agregados.

En el caso de los productores piuranos analizados, el gráfico muestra la notable diferencia en la evolución del indicador de rentabilidad respecto a los otros dos casos mencionados. En primer lugar, el indicador de rentabilidad muestra un deterioro (entre los primeros meses de 1990 y de 1993) de 30% respecto a los niveles alcanzados antes del ajuste de 1990. En segundo lugar, la volatilidad del indicador de rentabilidad global, hace evidente la menor capacidad de estos productores para estabilizar sus ingresos a partir de la diversificación de su cartera de ingresos.

La conclusión a la que se puede arribar a partir de lo analizado aquí, es que la situación a nivel de productor es bastante más compleja de la que se podría deducir de las cifras agregadas. Existe abundante evidencia que sugiere que muchos hogares rurales, no han sido afectados en la magnitud que lo sugiere las cifras macro. Existen válvulas de escape que les han permitido sobrellevar el proceso de ajuste macroeconómico.

Es importante destacar, sin embargo, que muchas de estas estrategias pueden no ser sostenibles en el corto o mediano plazo o, alternativamente, pueden estar llevando a los productores a redireccionar sus recursos a actividades que no son socialmente rentables. Así, la reprimarización de los productores de las riberas del río Napo es, obviamente, una estrategia de sobrevivencia cuyo costo en términos de sobre explotación de recursos naturales está pendiente de evaluación. De igual modo, la reducción de la producción de mango por parte de los productores piuranos, contrasta claramente con la noción de que estos agricultores tienen claras ventajas comparativas en este cultivo. Finalmente, la saca forzada de ganado en Cusco, aunque efectiva en términos de evitar la caída del consumo real de estos productores, tiene un carácter claramente transitorio.

Así, aunque los productores rurales habrían sido capaces de sobrellevar la crisis, más allá de lo que dicen las cifras agregadas, es obvio que estas

estrategias no son las que permitirán que el sector muestre un desarrollo sostenido.

El desarrollo del sector pasa por una vinculación exitosa con el mercado, la misma que debe ser construida por el Gobierno. De allí, la importancia de diseñar políticas sectoriales que sin afectar precios relativos, aseguren que el productor realmente pueda asignar sus recursos hacia actividades que, siendo socialmente las más rentables, le den a él como individuo u hogar la mayor rentabilidad privada.

Para vincular de manera exitosa a los agricultores con el mercado, es central identificar y eliminar las fallas de mercado que existen en el sector rural peruano. Estas fallas de mercado (generadas por la presencia de externalidades, la ausencia de una adecuada asignación de derechos de propiedad sobre recursos comunes, estructuras monopólicas, problemas de información, etc.) distorsionan la asignación de recursos de los hogares, generando no sólo la insostenibilidad de las estrategias individuales, sino también un impacto diferenciado de las políticas económicas.

El Estado debe procurar mejorar la eficiencia de los mercados para aumentar la capacidad de respuesta de los agricultores a las señales de éstos. Se debe poner énfasis en los mercados de crédito y de tierras y en la provisión de bienes y servicios públicos (infraestructura de riego, comunicaciones, investigación y extensión tecnológica, servicios de información y de sanidad agraria, etc).

Lo preocupante es que el gobierno parece no estar consciente de la nueva naturaleza del rol del Estado en la promoción del desarrollo económico sectorial. Difícilmente las prioridades del discurso del gobierno se ven reflejadas en el presupuesto, en lo que respecta a la inversión en bienes y servicios públicos. Además, las políticas propuestas para el mercado de tierras y de crédito rural reflejan la ausencia de un adecuado entendimiento de la naturaleza de las imperfecciones en dichos mercados. Por ejemplo, el discurso del gobierno sobre el desarrollo del sector agrario enfatiza la necesidad de atacar las distorsiones en los mercados de tierra y crédito. Sin embargo, el manejo del problema de titulación de la tierra se limita a la consolidación legal de la reforma agraria, lo que muestra un desconocimiento de la real problemática actual.

La política de financiamiento agrario de este gobierno es, tal vez, el ejemplo más preocupante de



un diagnóstico inadecuado acerca de la problemática de los mercados financieros rurales.

Más allá de las distorsiones que tuvo el Banco Agrario, el problema en los mercados crediticios formales se centra en la incapacidad del prestamista de obtener información adecuada acerca de las características del prestatario. La eliminación del Banco Agrario no elimina estos problemas de información en los mercados crediticios rurales, por lo que los productores que estaban marginados por este banco lo seguirán estando bajo las Cajas Rurales. Esto es válido no sólo teóricamente sino también a partir de experiencias de otros países como Chile o Nicaragua. En segundo lugar, el carácter local de las Cajas Rurales y las administradoras de fondos rotatorios limitan la autosostenibilidad de dichas instituciones, debido a la alta incertidumbre y estacionalidad que caracterizan los ingresos agropecuarios de cada región<sup>3</sup>. Estos factores hacen necesaria la formación de un sistema eficiente de intermediación al nivel de una banca de segundo piso y de un esquema de seguros de crédito. La participación del Estado en la

conformación de estos mecanismos, aparece como necesaria para garantizar la capacidad de las instituciones financieras locales para diversificar el riesgo. Los funcionarios de este gobierno no parecen estar conscientes de los problemas de riesgo e información asimétrica presentes en los mercados rurales de crédito, lo que resulta preocupante en la medida que haría fracasar el esquema propuesto.

En conclusión, no es sólo necesario sino urgente, que la política sectorial incorpore el enfoque de las imperfecciones del mercado e interiorice la necesidad de mejorar la provisión de bienes y servicios públicos, especialmente dada la aplicación durante varias décadas de políticas con un claro sesgo antiagrario. Esto es fundamental, no sólo en términos de su capacidad de reactivar al sector, sino también de mejorar la distribución del ingreso. No debemos permitir que nuestra incapacidad para abordar aspectos microeconómicos, ni la conveniencia de ceder a presiones de grupos de interés, limite el portafolio de instrumentos de política a la manipulación de precios relativos.

<sup>3</sup> La incertidumbre de los ingresos agropecuarios se origina en la variabilidad de las condiciones climáticas y de los precios al productor y, por lo tanto, es un problema de nivel regional. Ello plantea que las instituciones financieras locales estén expuestas a la acumulación de pérdidas en una o varias campañas.



En agosto de 1990, la administración Fujimori implementó un duro programa de estabilización y reforma económica. Este programa económico tenía como objetivos principales: (a) eliminar los desequilibrios macroeconómicos que habían causado el grave proceso hiperinflacionario de fines de los años ochenta; (b) reinsertar la economía peruana al sistema financiero internacional; y (c) sentar las bases para un crecimiento económico autosostenido.

Al igual que los programas económicos aplicados en las situaciones clásicas de hiperinflación, el programa económico peruano contenía una combinación de políticas que afectaban el tipo de cambio, el déficit presupuestal del gobierno y la oferta monetaria. En efecto, en este programa se adoptó un sistema cambiario de flotación sucia<sup>1</sup>, se adoptó una política fiscal bajo el principio de caja fiscal (consistente en igualar los gastos a los ingresos del sector público). Paralelamente, se adoptó una política monetaria restrictiva con la que se prohíbe al BCR financiar los déficits del sector público y en la que la fuente de las variaciones de la base monetaria serían la compra-venta de divisas en el mercado cambiario.

Complementariamente, y sin mediar una secuencia predeterminada, se establecieron una serie de reformas destinadas a liberalizar los distintos mercados (financieros, de bienes y servicios, y de factores) y a modernizar las distintas instituciones económicas (BCR, SUNAT, CONASEV, etc.). El propósito de estas reformas era sentar las bases para un crecimiento económico autosostenido y darle mayor credibilidad al programa de estabilización.

A tres años de vigencia del programa económico, los resultados obtenidos han sido satisfactorios; así, la inflación ha sido drásticamente reducida, el Perú se ha reinsertado al sistema financiero internacional, y se ha comenzado a observar una recuperación del nivel de actividad económica. Asociados con estos avances, se han observado también algunas tendencias preocupantes: las cuentas fiscales muestran bastante fragilidad y algunos precios claves están claramente desalineados de sus niveles de equilibrio de largo plazo.

Indudablemente, uno de los pilares más importantes del programa económico ha sido la política monetaria y crediticia. En particular, la política monetaria ha sido la clave en la lucha contra la inflación. Por su parte, la política crediticia ha sido, junto con la entrada de capitales de corto plazo, responsable de la evolución de las tasas de interés y de la reciente recuperación de la actividad económica nacional. En este artículo se hace una breve revisión de las principales características de la política monetaria y financiera y de las ventajas y desventajas de continuar con este tipo de política.

### La política monetaria

La política monetaria adoptada en el Perú es una política de control monetario basado en metas decrecientes de la base monetaria. Estas metas de crecimiento monetario han sido fijadas de una manera independiente de las necesidades financieras del Estado y de una manera consistente con la evolución decreciente de la inflación esperada. La forma como se operacionalizó esta política fue a través de operaciones de compra-venta en el mercado cambiario, estableciéndose así un sistema cambiario de flotación sucia.

Debido a la apreciación del tipo de cambio real, el BCR también trató de establecer metas cambiarias cuyos márgenes de flotación se han ido reduciendo paulatinamente. Dadas estas metas cambiarias, el BCR ha venido ejerciendo con bastante discreción el manejo de la política monetaria con efectos contraproducentes en la lucha contra la inflación. Como resultado, la aplicación de la política monetaria no ha sido consistente; hecho que ha tenido efectos perversos sobre las expectativas inflacionarias y, por lo tanto, sobre la rapidez con la que se está controlando el fenómeno hiperinflacionario.

Como es sabido, el control monetario con metas decrecientes resulta efectivo para combatir procesos inflacionarios agudos. Esto es así porque en el largo plazo la tasa de inflación está determinada principalmente por el exceso en la tasa de expansión monetaria. El control de la base monetaria se justifica, en economías como la peruana, por la carencia de un mercado de instrumentos financieros

1 En contraste con los programas clásicos de estabilización, en el caso peruano no se fijó el tipo de cambio nominal.



que permitan al BCR realizar operaciones de mercado abierto con el objetivo de regular agregados monetarios más amplios. Este hecho, aunado a la falta de credibilidad de la autoridad monetaria, llevaban a que, en un principio, se formulen las metas de control monetario en función de un agregado monetario directamente controlable por la autoridad monetaria.

Los avances logrados en la lucha contra la inflación han sido importantes. El grave proceso hiperinflacionario que aquejaba a la economía peruana ha sido controlado. En efecto, luego de tener tasas inflacionarias anuales de 3,399% en 1989 y de 7,482% en 1990, actualmente la economía peruana tiene tasas inflacionarias anuales inferiores a 40%. Lo más importante de este proceso es que estas tasas han mostrado una tendencia decreciente.

En efecto, una revisión de los hechos estilizados del comportamiento de la tasa de crecimiento de la base monetaria y la tasas de inflación durante los últimos tres años, nos permite afirmar lo siguiente (ver el gráfico 1).

Tanto la tasa de crecimiento de la base monetaria como la tasa de inflación han mostrado una importante tendencia decreciente. Además, la tendencia de la tasa de inflación ha convergido durante este periodo a la tendencia de la tasa de crecimiento de la base monetaria.

El componente cíclico de la tasa de inflación tiene un comportamiento pro cíclico, rezagado respecto al componente cíclico de la tasa de crecimiento de la base monetaria. Este hecho implica

que, durante el periodo de análisis, aceleramientos de la tasa de crecimiento de la base monetaria fueron acompañados con aceleramientos rezagados de la tasa de inflación.

En conjunto, estos hechos estilizados nos muestran la efectividad que ha tenido la política de control monetario en el abatimiento del fenómeno hiperinflacionario peruano.

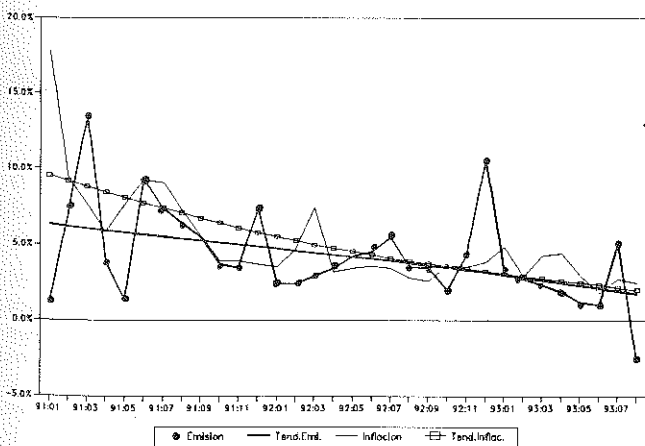
Vale la pena señalar que la mayoría de los aceleramientos cíclicos de la base monetaria, y con ello los rebrotes inflacionarios cíclicos, han estado asociados a los intentos del BCR de generar una recuperación en el tipo de cambio real mediante una intervención más agresiva del mercado cambiario. Como es ampliamente conocido, y la experiencia peruana lo ha corroborado, la política monetaria sólo puede generar ganancias de paridad cambiaria temporales a costa de generar una mayor interferencia en la economía, atentándose con ello contra el objetivo de control de la inflación. Tal como la experiencia de otros países lo muestra, la mejor forma de generar una recuperación permanente del tipo de cambio real es aumentando el nivel de ahorro doméstico neto (público y privado). Debido a que el Perú presenta una brecha ahorro-inversión regularmente deficitaria, es necesario que se refuercen las cuentas del sector público y se generen incentivos para incrementar el ahorro privado.

### La política crediticia

La adopción de una política monetaria anti-inflacionaria bastante dura, generó un brusco incremento en las tasas de interés real en moneda nacional y una reducción en la disponibilidad de crédito que, indudablemente, han tenido un efecto negativo sobre el nivel de actividad económica. Debido a estos importantes problemas transitorios de liquidez, muchas empresas tuvieron que afrontar el riesgo de quiebras, así como incurrir en moratoria de la deuda con sus proveedores, trabajadores y bancos.

Con el propósito de corregir esta situación, el programa crediticio adoptado por la administración Fujimori ha venido descansando en dos principios básicos: (a) la eliminación de los distintos programas de créditos subsidiados y dirigidos lo cual ha originado una reasignación del crédito en favor del sector privado bajo estrictos mecanismos de mercado; y (b) la posibilidad de endeudarse en moneda extranjera lo que, conjuntamente con la libre movilidad de capitales, ha permitido compensar los

**Gráfico 1**  
**INFLACION Y EMISION PRIMARIA**  
**(tasa de crecimiento mensual)**





efectos restrictivos que la política de control monetario ha tenido sobre el crédito en moneda nacional.

Como resultado de estas medidas se han observado las siguientes tendencias en el mercado crediticio: el crédito ha sido reorientado hacia el sector privado, se ha «dolarizado» y los plazos han comenzado a aumentar paulatinamente.

Paralelamente a estos desarrollos, se ha observado también que las tasas de interés activas se encuentran bastante elevadas y con una tendencia decreciente leve. Esta evolución de las tasas de interés ha venido agravando la situación financiera de muchas empresas y con ello las posibilidades de recuperación de la economía peruana. Tal como se ha señalado en otras partes, parecería haber suficiente evidencia de que las altas tasas de interés se deberían a los altos encajes y a que la industria bancaria peruana todavía es ineficiente y no competitiva. Este hecho estaría reflejado en los altos niveles de los márgenes financieros observados tanto en moneda nacional como en moneda extranjera<sup>2</sup>.

### Conclusión y recomendaciones

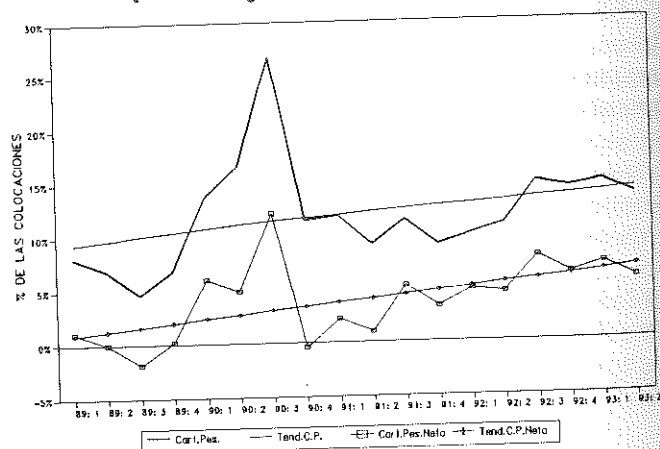
La política monetaria debe continuar teniendo como objetivo principal el control de la inflación, la cual, si bien es cierto ha sido controlada, todavía sigue siendo bastante elevada. La autoridad monetaria tiene actualmente la oportunidad de reducir las tasas de inflación a niveles no observados en el Perú desde la década de los años cincuenta (v.gr. tasas de interés al 15% anual). El logro de estos resultados redundará en una mayor estabilidad macroeconómica y en importantes ganancias de bienestar.

En general una política restrictiva de control monetario genera efectos contractivos sobre el nivel de actividad económica. Estos efectos recessivos han podido ser aliviados en el país gracias a la entrada de capitales de corto plazo y al im-

portante aumento del crédito en moneda extranjera. La autoridad monetaria debería evitar, en lo posible, tener como otro objetivo de la política monetaria el control del tipo de cambio. Ello atenta contra su credibilidad disminuyendo la efectividad de la política monetaria en la lucha contra la inflación.

El alto costo del crédito y la limitada oferta de éste, han venido atentando contra una rápida reconversión financiera y productiva de las distintas empresas. Adicionalmente, muchas empresas han venido enfrentado serios problemas de liquidez y de solvencia, que han repercutido sobre la cartera pesada de las entidades bancarias (ver el gráfico 2). Si a este hecho, agregamos la posibilidad que los bancos estén haciendo una mala evaluación de los riesgos crediticios de sus clientes, como resultado de la mala evolución de algunos precios relativos; entonces, la eventualidad de una crisis financiera no es descartable. En vista de esto, el gobierno debe buscar dar una solución efectiva al problema de cartera pesada de algunas entidades financieras. Asimismo, debe diseñar mecanismos que robustezcan la posición financiera de las distintas empresas productivas.

**Gráfico 2**  
**RATIOS DE CARTERA PESADA DE LA**  
**BANCA COMERCIAL Y DE AHORROS E**  
**XISTENTE AL 93.2**  
**(Porcentaje de las Colocaciones)**



2 Así, el margen aparente (diferencia entre la tasa de interés activa y la tasa de interés pasiva) en moneda extranjera no muestra ninguna tendencia importante, habiéndose estabilizado en niveles cercanos al 12% anual. Por su parte el margen neto (que toma en cuenta los costos propios de la actividad de intermediación de fondos -tales como el costo del encaje marginal; y los costos fiscales - como el impuesto a los activos, la contribución a la Superintendencia de Banca y Seguros, y al Fondo de Seguro de Depósitos) de una operación de crédito en moneda extranjera ha mostrado una tendencia ligeramente decreciente habiéndose estabilizado en un nivel cercano al 4.5% al año, lo cual es elevado respecto a estándares internacionales.



## EL PERU DESDE 1990: ¿EL FIN DE LA RESTRICCIÓN EXTERNA?

Oscar Dancourt  
Jorge Rojas  
PUCP

Como remarca Hicks<sup>1</sup>, los problemas o crisis de balanza de pagos existen porque la economía nacional usa un dinero distinto del que usa la economía mundial, es decir, porque el dinero doméstico no tiene curso internacional. Si el Perú pudiera pagar sus importaciones y su deuda externa con dinero doméstico, esto es, si el resto del mundo aceptara soles que el Banco Central puede crear a voluntad, la frase «restricción externa» no tendría sentido. En otras palabras, nuestros desequilibrios externos no necesariamente se traducirían en «problemas de balanza de pagos» si el sol tuviese curso internacional.

Entonces, que las reformas iniciadas en agosto de 1990 propugnen un modelo de desarrollo pro exportador, puede interpretarse también como un reconocimiento de la importancia que tiene esta restricción externa en la economía peruana. En la práctica, sin embargo, el programa económico ha generado un notable déficit en la balanza comercial y de servicios no financieros. Como porcentaje de las exportaciones, el déficit en la cuenta corriente, excluyendo los servicios financieros, alcanzó el 26.7% en 1991, el 40.6% en 1992, y el 36% en el primer semestre de 1993. Tras este déficit hay un *boom* de importaciones explicado por el retraso cambiario y la apertura comercial.

El propósito de este artículo es subrayar la importancia de los desequilibrios externos generados por el programa económico vigente, pues dichos desequilibrios pueden comprometer seriamente no sólo la viabilidad de mediano y largo plazo de este programa, sino también la sustantiva desinflación generada hasta ahora.

### El deterioro de las cuentas externas

El siguiente cuadro resume la evolución de las cuentas externas durante los últimos cuatro años. Primero, se da un *boom* de importaciones que no está asociado a un incremento del nivel de actividad ni de la inversión. Segundo, las exportaciones permanecen estancadas. Tercero, existe un significativo incremento de las reservas internacionales

del sistema bancario. Por último, hay un importante *influjo* de capitales de corto plazo, que explica el paradójico aumento simultáneo de las reservas y del déficit comercial.

Cuadro 1  
PERU: INDICADORES MACROECONOMICOS  
(porcentajes)

	X/PBI	M/PBI	I/PBI	FK/X	RIN/X	PBI
1989	14.7	9.7	19.2	-4.1	16.8	100
1990	13.7	12.3	16.8	13.8	21.0	96
1991	13.3	13.9	16.8	64.0	60.0	98
1992	13.8	16.0	16.3	55.5	70.3	95

Notas: X=exportaciones; M=importaciones; I=inversión; FK=flujos de capital (=movimientos de capital de corto plazo y errores y omisiones); RIN=reservas internacionales netas.

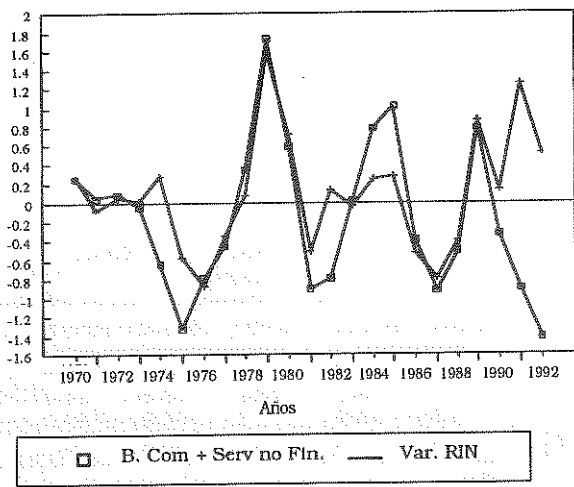
Fuente: Memoria BCRP 1992.

Llama la atención, por otro lado, el crecimiento de las importaciones de insumos en un contexto de estancamiento del producto, lo cual sugiere que insumos nacionales han sido sustituidos por insumos importados. La pobre performance exportadora del país en los últimos años, por otro lado, no parece explicarse únicamente en razón de menores precios de los productos de exportación tradicional.

A diferencia de los desequilibrios externos generados en otros periodos, el déficit comercial y de servicios no financieros ha ido acompañado esta vez, no de una reducción de las reservas internacionales sino, por el contrario, de un incremento de éstas. El gráfico 1 destaca con claridad lo peculiar que es ésta situación cuando se le observa desde una perspectiva de largo plazo. La total independencia que se observa entre las variaciones de las RIN del sistema bancario y el déficit de la balanza comercial y de servicios no financieros durante 1990-92, es un fenómeno completamente nuevo, tanto en términos de su magnitud como de su duración. Si antes el comportamiento del sector real era el principal determinante del acervo de activos internacionales del sistema bancario, hoy día parece que son los desarrollos del propio sistema financiero, en particular su dolarización, los que explican la evolución de este acervo.

1 Ver Hicks (1989).

**Gráfico 1**  
**BALANZA COMERCIAL MAS SERVICIOS NO FINANCIEROS Y VARIACIONES DE RIN**  
 (millones de dólares)



### El retraso cambiario

Como se sabe, el tipo de cambio real se ha reducido significativamente durante el programa de estabilización. Hay dos explicaciones de este retraso. La primera sostiene que éste tiene su causa en la política monetaria restrictiva. La segunda atribuye este retraso cambiario a una entrada exógena de capitales. La evidencia en que se apoya la primera posición es la fuerte reducción de la cantidad real de dinero ocurrida durante el programa de estabilización; a fines de 1992, la base monetaria real era apenas la mitad de la registrada durante el último año de la hiperinflación. Conviene subrayar que esta desmonetización asociada a la desinflación es un rasgo exclusivo de la experiencia peruana, que la distingue de los casos argentino (con Cavallo) y boliviano (con el programa de 1985)<sup>2</sup>.

El hecho más importante a favor de la segunda posición es la notable dolarización del sistema bancario ocurrida durante el programa de estabilización; proceso similar al argentino y al boliviano. Entre el tercer trimestre de 1990 y fines de 1992, los depósitos bancarios en moneda extranjera crecieron en seis veces, hasta representar el 80% de los depósitos totales; lo que permitió, tanto una expansión del crédito bancario en dólares, como una acumulación de reservas internacionales en el Banco Central.

Normalmente, se podría distinguir entre uno y otro caso por el movimiento de las tasas de interés. Una política monetaria restrictiva produciría un retraso cambiario acompañado de un alza de las tasas de interés en moneda nacional (MN). Una entrada exógena de capitales generaría también un retraso cambiario pero, en contraste, éste iría acompañado de una caída de las tasas de interés, especialmente en moneda extranjera (ME). Como las tasas de interés en MN y ME se elevan entre el tercer trimestre de 1990 y el tercer trimestre de 1991, periodo donde se genera el grueso del retraso cambiario, éste no podría explicarse por una entrada de capitales.

### El fenómeno de la dolarización

Es notable la dolarización del sistema bancario; proceso similar al ocurrido en Argentina y Bolivia, países con los cuales tenemos una experiencia común de hiperinflación y de liberalización del sistema financiero, en particular la posibilidad de que los bancos ofrezcan pasivos denominados en moneda extranjera.<sup>3</sup> Una de las consecuencias de este proceso de dolarización de los depósitos bancarios ha sido que ha permitido una significativa expansión de los créditos ofrecidos al sector privado y la consecuente dolarización de la deuda de los empresas no financieras. Esto último implica que una eventual corrección del atraso cambiario elevaría la carga que dicha deuda representa para las empresas, en especial para las que producen bienes no transables, lo cual complicaría su eventual corrección.

Otra consecuencia de la dolarización, es que ha alterado los términos en los que el Banco Central debe cumplir su función de prestamista de última instancia ante una eventual corrida de los depósitos. En esta situación, las reservas del Banco Central no sólo cumplen la función tradicional de proveer liquidez en moneda extranjera, sino que además constituyen la última garantía de la estabilidad del sistema bancario doméstico.<sup>4</sup>

### El retiro temporal del Grupo Andino

Nuestro retiro «temporal» del GRAN no es sino otra consecuencia del deterioro de las cuentas externas del país. Aunque para tomar dicha medida se adujo que el Arancel Externo Común era

2 Ver Fanelli y Damill (1993) y Morales (1993).

3 Ver Fanelli y Damill (1993) y Morales (1993).

4 Ver Calvo y Végh (1992).



demasiado proteccionista en vista de los objetivos liberales de la política comercial del actual gobierno -objetivos que se plasmarían finalmente en un arancel *flat*-, a estas alturas, sin embargo, es obvio que la verdadera razón que tuvo el gobierno para tomar esa decisión, está ligada a los problemas de competitividad con las importaciones liberadas provenientes del GRAN. Estos problemas indujeron saldos comerciales con dichos países que fueron menos favorables que los obtenidos con el resto del mundo.

### Conclusiones

Actualmente, en nuestro país, parece haber el sentimiento que no hay problemas de balanza de pagos porque no hay pérdida de reservas y que por el contrario éstas crecen. Sin embargo, esto ha

obedecido a que los flujos de capitales han sido de tal magnitud a que han financiado tanto el *boom* de importaciones como el notable incremento de reservas. Salvo que uno piense que estos flujos de capitales pueden mantenerse en el largo plazo, una apertura comercial que eleva el ratio importaciones/PBI va a exigir, en el mediano y largo plazo, un aumento del ratio exportaciones/PBI, sobre todo si tenemos en cuenta que el aumento del ratio importaciones/PBI no es un fenómeno temporal, tal como subrayan Dornbusch y Rodrik, entre otros.<sup>5</sup>

¿Podemos esperar una crisis de balanza de pagos en el futuro previsible? Nuestra respuesta es que políticas como la actual, que con un criterio político parecen priorizar la lucha contra la inflación en vez de la corrección de los desequilibrios externos, contribuyen a aumentar la probabilidad de que esto ocurra.

### BIBLIOGRAFIA

Banco Central de Reserva del Perú (1993). **Perú: Compendio estadístico del sector externo 1970-1992**. Lima.

Calvo, G.A. y C. Végh (1992). «Currency Substitution in Developing Countries». En: **Revista de Análisis Económico**, Vol. 7, No. 1.

Dornbusch, R. (1992). «The Case for Trade Liberalization in Developing Countries». En: **The Journal of Economic Perspectives**, Vol. 6, No. 1.

Fanelli, J.M. y M. Damill (1993). **Los capitales extranjeros en las economías latinoamericanas: Argentina**. Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de Trabajo 145. Washington.

Hicks, J. (1989). **A Market Theory of Money**. Oxford University Press.

Morales, J.A. (1993). **Los efectos de los influjos recientes de capital en la economía boliviana**. Mimeo.

Rodrik, D. (1992). «The Limits of Trade Policy Reform in Developing Countries». En: **The Journal of Economic Perspectives**, Vol. 6, No. 1.

<sup>5</sup> Ver Dornbusch (1992) y Rodrik (1992).

## LOS DESEQUILIBRIOS EXTERNOS EN EL GOBIERNO DE FUJIMORI: BALANCE Y PERSPECTIVAS

Humberto Campodónico  
DESCO

El trabajo está dividido en tres partes: en la primera se hace un análisis del estado de la balanza de pagos para el periodo comprendido entre agosto de 1990 y el segundo semestre de 1993. En la segunda parte se analizan las magnitudes del desequilibrio externo que tienen que financiar los flujos de capital en el periodo 1993-95. También se realiza un breve estudio sobre el costo de la reinserción con las agencias multilaterales (FMI, Banco Mundial y BID), así como con los gobiernos acreedores (Club de París). Finalmente, se trata de establecer la importancia y viabilidad de las diversas fuentes de financiamiento de los desequilibrios externos previstos para el periodo 1993-95.

La aplicación simultánea del programa de estabilización y de reformas estructurales (emisión monetaria restrictiva, liberación de las tasas de interés, reforma comercial y apertura de la cuenta de capitales), así como el elevado servicio de la deuda externa, han redundado en un fuerte déficit de la balanza de cuenta corriente. En efecto, éste aumentó de US\$ 1,092 millones en 1990 a US\$ 1,584 y US\$ 2,029 millones en 1991 y 1992, respectivamente.

En lo que concierne a la balanza de capitales de largo plazo, podemos apreciar que esta cuenta ha tenido un resultado positivo en el periodo. En 1990 y 1991, respectivamente, la entrada de capitales fue de US\$ 783 y 705 millones, disminuyendo a US\$ 612 millones en 1992. Sin embargo, este superávit no fue capaz de cubrir el persistente y notorio déficit de la balanza de cuenta corriente. Pero esto no ha causado un déficit en la balanza de pagos pues la cuenta capitales a corto plazo y errores y omisiones ha tenido grandes superávits. En efecto, esta cuenta se incrementó de US\$ 445 millones en 1990 a US\$ 2,135 y 1,935 millones en 1991 y 1992, respectivamente. Este ingreso de capitales de corto plazo ha posibilitado no sólo financiar el déficit de cuenta corriente sino que es uno de los principales factores contribuyentes al superávit de la balanza de pagos, lo que ha incrementado las reservas internacionales netas (RIN).

Por otro lado, los capitales de corto plazo se han convertido también en un importante componente del ahorro externo, el cual pasó de 1.6% del PBI en 1990 a 3.7% y 4.4% del PBI en 1991 y 1992,

respectivamente. Si tomamos en cuenta que los flujos netos de préstamos externos de largo plazo han sido negativos en 1991 y 1992, tenemos que buena parte del aumento del ahorro externo está compuesto por capitales de corto plazo. Cabe señalar, sin embargo, que la inversión interna no ha aumentado y que se mantiene estancada en niveles cercanos al 16% del PBI. Puede afirmarse, entonces, que ante la persistencia de elevadas tasas de interés en moneda nacional, los capitales de corto plazo han evitado que se siga profundizando la caída de la inversión pero no han logrado su recuperación.

Respecto a los capitales de corto plazo, éstos han permitido financiar un importante aumento de las importaciones, principalmente de bienes de consumo. Las importaciones de bienes de consumo aumentaron de US\$ 339 millones en 1990 a US\$ 841 millones en 1992, es decir, un aumento del 150%.

Es esta misma cuenta, la que ha logrado un superávit de la balanza de pagos, el cual tiene, entonces, un alto grado de inestabilidad debido al carácter especulativo y volátil de los capitales de corto plazo.

En lo que concierne a los costos de la reinserción con el FMI, el Banco Mundial y el BID, así como con el Club de París, encontramos un flujo neto negativo de US\$ 1,171 millones en el periodo agosto de 1990 a diciembre de 1993 (proyectado). En efecto, en dicho periodo, el Perú pagó US\$ 4,218 millones habiendo recibido sólo US\$ 3,047 millones. Todas estas cifras están debidamente documentadas con estadísticas oficiales y de los propios organismos internacionales.

Vale la pena resaltar que, hasta marzo de 1993, el Perú no había recibido préstamos del FMI ni del Banco Mundial, debido a que se mantenían atrasos en las deudas con dichos organismos. Esto incidió fuertemente en la dureza del programa de estabilización pues, normalmente, las agencias multilaterales otorgan préstamos en estas oportunidades. También hay que recordar que durante 1991 y 1992 sólo ingresaron cerca de la mitad de los recursos comprometidos por el Grupo de Apoyo en junio de 1991 (US\$ 1,100 millones), debido al autogolpe del 5 de abril de 1992.



Según las propias estimaciones de estos organismos, no se espera que haya un flujo neto significativo de préstamos de largo plazo de parte de las agencias multilaterales en el periodo 1993-95. Tampoco se esperan flujos netos positivos significativos con los gobiernos del Club de París.

Sobre la magnitud de los desequilibrios a financiar, es importante señalar que para los años 1993 a 1995, el acuerdo firmado con el FMI (en marzo de 1993) indica que se mantendrá el déficit de la cuenta corriente, que habrán flujos positivos en la balanza de capitales de largo plazo y que se mantendrán los ingresos significativos de la cuenta de capitales de corto plazo y errores y omisiones.

Estas previsiones parecieran indicar que se mantendrán también las tasas de interés elevadas que permitan atraer el capital de corto plazo, con los efectos correspondientes en el nivel de la inversión doméstica. Asimismo, la sobreoferta de dólares (producto de la entrada de capitales de corto plazo) presionará hacia abajo al tipo de cambio, lo que incidirá en la rentabilidad de las exportaciones (principalmente de las nuevas oportunidades de inversión que podrían dirigirse a ese sector) y es contradictorio con los objetivos de una economía exportadora propugnada por el modelo neoliberal.

En lo que concierne a los pagos por deuda externa, éstos continúan constituyendo el 36% de las exportaciones de bienes para el periodo 1993-95. En las proyecciones citadas no se consideran pagos a la banca privada acreedora. Por ello, de llegarse a un acuerdo con estos acreedores (incluso con reducción de deuda mediante un acuerdo dentro del Plan Brady), el flujo neto negativo será aun mayor (en la medida que cualquier pago representa una salida adicional de divisas no presupuestada). Por otro lado, las proyecciones del Banco Mundial indican que la deuda externa aumentará a US\$ 28,000 millones en 1995 y será de US\$ 36,000 millones en el año 2,000.

Para el gobierno, la modalidad de financiamiento de los desequilibrios externos radica, además de los capitales de corto plazo<sup>1</sup>, en la entrada masiva de inversión extranjera directa (IED), objetivo que sería incentivado con la prevista privatización masiva de empresas públicas en 1993 y 1994. Se espera que en 1993 ingresen US\$ 500 millones por concepto de IED y el presupuesto de 1994 prevé

ingresos por privatizaciones del orden de los US\$ 800 millones (CPT, ENTEL, CENTROMIN, ELECTROPERU, entre otras).

Sin embargo, los niveles de IED previstos representan un porcentaje muy pequeño del total de inversión efectuado en el Perú (cerca del 1.7% del PBI en 1993, si es que ingresan los US\$ 500 millones previstos). Esta cantidad es insuficiente para constituirse en el motor de una redinamización del proceso de inversión, sobre todo si tomamos en cuenta que la inversión estatal ha caído de niveles superiores al 8% del PBI (en 1982-83) al 2.1% en 1992.

Por todo lo señalado, nos parece importante referirnos al rol de los diferentes agentes económicos en el proceso de inversión. En otras palabras, cuál es el rol asignado a los agentes económicos que propone el actual gobierno. Es evidente que su propuesta apunta al retiro del Estado de la actividad económica, así como a una repotenciación de la inversión extranjera, considerada el eje central del modelo, detrás de la cual debe situarse la inversión privada nacional.

La cuestión crítica radica en saber si la inversión extranjera puede reemplazar a la inversión pública en el rol dinamizador de los procesos de crecimiento de la inversión, que han caracterizado el proceso productivo peruano de los últimos 25 años. Como ya lo hemos indicado líneas arriba, no creemos que la IED pueda ser el eje central del proceso e inversión. Por el contrario, el énfasis debe situarse en incentivar el ahorro y la inversión interna, confiriéndole al capital extranjero un lugar suplementario.

Desde el punto de vista de los desequilibrios externos, el programa actual puede sostenerse en el corto plazo, siempre y cuando continúe la entrada de capitales de corto plazo y prosiga la privatización de empresas públicas tal como está prevista. Esto no modifica las condiciones de extrema fragilidad y vulnerabilidad del sector externo en el mediano y largo plazo.

Se está procesando, entonces, una redefinición de los roles del capital extranjero, privado nacional y estatal, con una clara orientación del gobierno de propiciar el fortalecimiento del primero. Esto se consagra en la Constitución aprobada en el CCD.

1. Debe remarcarse el creciente rol del capital extranjero en las inversiones en portafolio. Según CONITE, los datos estimados de participación de capitales extranjeros en la Bolsa de Valores de Lima ascenderían a US\$ 700 millones. Pero cabe señalar que se trata de capitales de corto plazo que participan en el mercado secundario de la Bolsa de Valores.

Con el programa de reformas estructurales de contenido neoliberal, el gobierno ha puesto en marcha nuevas condiciones para la valorización del capital en el Perú, lo que implica la redefinición del patrón de acumulación de capital existente. Pareciera que el nuevo patrón de acumulación se basaría, como en el pasado, en la exportación de materias primas y explotación de recursos naturales. No se aprecia un proceso en el cual tenga lugar central la creación de ventajas comparativas dinámicas.

La clave para desarrollar este análisis radica en profundizar el estudio de los cambios recientes ocurridos en la economía peruana en materia de fusiones, quiebras y compras de empresas; *joint ventures* con el capital extranjero; incursión de bancos extranjeros; compra de yacimientos mineros, etc. También ocupa un lugar importante el resultado de las

privatizaciones de las grandes empresas estatales que están planteadas en el futuro inmediato.

La situación de la economía internacional está determinada por una recesión que se extiende a casi todos los países de la OCDE. Asimismo, desde hace varios años han proliferado políticas proteccionistas que dificultan el acceso a los mercados y es notorio el deterioro de los precios de los productos básicos.

En esta situación, es importante que se priorice el ahorro y la inversión nacional para fomentar un proceso de inversión sostenido con metas de producción, exportaciones, innovación tecnológica, empleo, salarios, entre otros. En ese sentido, es importante el rol del Estado como agente promotor y regulador de la inversión, lo cual no es tomado en cuenta por el actual gobierno.

## ALGUNOS EFECTOS DEL AJUSTE Y DE LA REFORMA LABORAL SOBRE EL EMPLEO: 1990-1993<sup>1</sup>

Francisco Verdera  
IEP

### Introducción

A tres años de la aplicación del programa de gobierno del presidente Fujimori, el problema del empleo se ha deteriorado aun más. Sobre la base de niveles sumamente deprimidos en 1990, los ingresos reales siguen disminuyendo a la vez que aumenta el desempleo y el subempleo. Más graves son los efectos del programa no directamente visibles, como son la creciente descalificación de la fuerza laboral y el deterioro en la calidad de los empleos.

En este artículo efectuamos una primera y breve evaluación del impacto del ajuste y de la reforma laboral sobre el empleo. El argumento central es que en un contexto recesivo causado por el ajuste, la reforma laboral implementada es incoherente. De una parte, esta reforma busca fomentar el empleo e impulsar las relaciones colectivas de trabajo, pero, por otra parte, desincentiva la contratación al elevar los costos laborales no salariales y debilita las relaciones laborales al facilitar el despido arbitrario y la contratación temporal. No

obstante, se asume que la reforma laboral es una pieza clave en las posibilidades de éxito del ajuste. A título provisional sugerimos algunas propuestas de modificación de la reforma laboral y para atenuar el efecto adverso del programa.

### Impacto del ajuste

La prolongada estabilización ha acentuado la recesión en que se encuentra la economía peruana en los últimos 15 años. Las reformas (comercial, financiera y del rol del Estado) refuerzan el carácter recesivo de la política económica. Entre los aspectos del ajuste que afectan directamente el empleo y los ingresos podemos señalar: (a) la reestructuración productiva motivada por la mayor competencia y los más elevados costos de operación; (b) el aumento de las deducciones a las remuneraciones por los mayores impuestos -a la renta y FONAVI- y por los altos costos adicionales derivados de los depósitos por CTS -empleadores- y para las AFP por parte de los trabajadores; y (c) la reducción del empleo público.

1 Agradezco el apoyo y sugerencias de Eduardo Flores S. y los comentarios de Lucía Romero, Gianfranco Castagnola e Ignacio Franco.



Como se observa en el cuadro 1, en el caso de Lima entre 1989 y 1993, la caída del PBI y la inflación son responsables del descenso del empleo y de la continua reducción de los ingresos reales. La asociación entre la evolución trimestral del PBI manufacturero y del empleo correspondiente es directa durante 1991 y hasta el tercer trimestre de 1992. Desde fines de 1992 sigue cayendo el índice de empleo, aunque el PBI se recupera respecto al año anterior. El índice de empleo del segundo trimestre de 1993 es el más bajo alcanzado desde que se le construye en 1970.

**Cuadro 1**  
**LIMA. PRINCIPALES INDICADORES DE**  
**LA EVOLUCION DE LA ECONOMIA 1990-93**  
**(índices julio 1989/junio 1990=100)**

Año /Trimestre	PBI total a/	PBI manufac. a/	Empleo manufac. b/	Tasa de inflación c/	Salario S.Privado d/
1990 III	83.7	73.3	96.2	158.0	44.3
IV	85.1	84.6	93.4	13.1	81.2
1991 I	101.0	99.8	95.0	11.6	90.8
II	99.2	100.3	93.5	7.6	88.5
III	94.3	94.7	92.3	7.3	85.5
IV	92.7	92.7	89.5	3.9	92.9
1992 I	101.5	97.1	86.9	5.2	98.7
II	93.5	90.4	84.7	3.4	90.7
III	88.3	83.8	81.7	3.0	84.2
IV	91.3	91.7	79.0	3.6	82.9
1993 I	103.1	100.0	77.5	4.0	89.6
II	99.7	99.7	76.9	3.1	84.1
julio	101.8	98.2	n.d.	2.7	—
agosto	98.1	96.0	n.d.	2.5	n.d.

Fuentes: INEI y Ministerio de Trabajo.

a/ Serie desestacionalizada.

b/ Empleo en Manufactura de Lima en empresas de 100 y más trabajadores.

c/ Promedio de la variación porcentual mensual del IPC de Lima.

d/ Salario bruto real promedio del Sector Privado de Lima en empresas de 10 y más trabajadores. A partir de febrero de 1993 incluye un aumento de 10% para compensar el mayor aporte del trabajador al FONAVI.

La encuesta es bimestral, empezando en febrero.

El nivel del salario real en el segundo trimestre de 1993 se encuentra 15 puntos por debajo del ya deprimido nivel del año previo al *shock*. Se puede descomponer esta evolución en dos periodos. El primero refleja su recuperación debido a la desinflación después del hundimiento salarial en el ter-

cer trimestre de 1990 y transcurre durante 1991. En cambio, a partir del segundo trimestre de 1992, los avances en abatir la inflación se producen a costa de una mayor reducción del salario real.

### La reforma laboral

Nos centraremos en dos áreas del conjunto de medidas que se han implementado: flexibilización del empleo y elevación de costos laborales.

#### Estabilidad laboral

El Decreto Legislativo 728 (15/11/91), de Fomento al empleo, autoriza a: (a) despedir sin obligación de reposición -a discreción del Juez- aun cuando se demuestre que el trabajador fue despedido sin que exista falta grave<sup>2</sup>; (b) despedir sin falta grave y sin opción de reposición en empresas que cuenten hasta con 20 trabajadores, al personal de dirección y a los trabajadores de confianza; y (c) reducir personal por necesidades de funcionamiento de la empresa, mediante una «cuota de flexibilidad» equivalente al 5% de los trabajadores cada año, con la obligación de cubrir las vacantes a los 60 días.

Con este Decreto se crean dos regímenes laborales: uno de estabilidad -por cierto excesiva- para los trabajadores que ingresaron antes de diciembre de 1991 y otro de inestabilidad, para los que fueron contratados con posterioridad a esa fecha. Junto con la reducción del empleo público, este dispositivo ha contribuido a aumentar el desempleo global en Lima, así como la proporción de trabajadores eventuales a costa de los trabajadores estables.

El cuadro 2 nos permite evaluar el impacto del ajuste en el empleo hasta 1993 y de los cambios en la estabilidad laboral hasta 1992. La tasa de desempleo global en Lima en 1993 (agosto-setiembre) es de 10.5% -cerca de 290 mil trabajadores<sup>3</sup>- lo que se debe, en parte, a los trabajadores despedidos del sector privado y a la reducción del empleo público<sup>4</sup>. La proporción de trabajadores subempleados por ingresos se incrementa en 1993 respecto a 1992<sup>5</sup>. Ello se refleja en el continuo aumento del empleo en el comercio ambulatório que alcanza a los 350 mil trabajadores en 1992.

2 El Art. 27 de la nueva Constitución sostiene que «La ley otorga al trabajador adecuada protección contra el despido arbitrario». Esto es incorrecto pues al aceptar «el despido arbitrario» se atenta contra la dignidad del trabajador y contra las normas internacionales de derechos humanos que establecen la prohibición del despido arbitrario.

3 Entre 1991 y 1993 el volumen de desempleados en Lima se duplicó, pasando de 142 mil a 290 mil personas.

4 La reforma del Estado y la privatización de las empresas públicas originan una reducción masiva de personal.

5 El ingreso que se toma como límite para definir a un trabajador como subempleado es muy elevado en razón de la metodología que sigue la DNEFP del MTPS.

**Cuadro 2**  
**EVOLUCION DEL EMPLEO EN LIMA: 1989-1993**  
(en miles)

Año	PEA a/	Desempleo Global	Subempleo b/	Empleo Adecuado	Asalar. S. Privado		Empleo Público c/	Vendedores Ambulantes c/
					Estable	Eventual		
1989	2,241.6	177.1	1,647.6	416.9	540.9	291.0	360.9	256.0
%	100.0	7.9	73.5	18.6	65.0	35.0	16.6	11.8
1990	2,348.9	195.0	1,717.0	436.9	590.7	376.3	343.9	297.3
%	100.0	8.3	73.1	18.6	61.1	38.9	15.2	13.1
1991	2,405.2	141.9	1,888.1	375.2	633.6	371.6	323.5	294.7
%	100.0	5.9	78.5	15.6	63.0	37.0	13.6	12.4
1992	2,531.6	238.0	1,921.5	372.1	543.7	484.3	291.8	349.5
%	100.0	9.4	75.9	14.7	52.9	47.1	12.1	14.5
1993 d/	2,750.0	288.8	2,120.3	341.0	nd.	nd.	nd.	nd.
%	100.0	10.5	77.1	12.4				
Variación 1989-93 e/	508.4	111.7	472.7	-75.9	2.8	193.3	-69.1	93.5
%	5.7	15.8	7.2	-4.6	0.2	22.1	-6.4	12.2

Fuente: MTPS-DNEFP. Boletines de las Encuestas de Hogares.

a/ Excluye a trabajadoras del hogar.

b/ Básicamente subempleo por ingresos.

c/ Para empleo público y vendedores ambulantes los porcentajes son sobre la PEA ocupada. En el caso de los vendedores ambulantes sólo consideramos a los trabajadores independientes. Si abarcamos a los ambulantes en otras categorías, especialmente a trabajadores familiares no remunerados, suman 428.5 mil en 1992.

d/ Cifras preliminares provisionales.

e/ Para las columnas de composición el periodo es 1989-92.

El principal efecto del Decreto Legislativo 728 entre 1991 y 1992 fue aumentar la proporción de eventuales a costa del descenso de los estables: la proporción de estos últimos cae de 63% a 53% del empleo privado asalariado en Lima<sup>6</sup>. El empleo eventual-sin negociación sindical- y el de vendedor ambulante son las alternativas de empleo que absorben a los trabajadores desplazados y a los aspirantes que ingresan a la fuerza laboral.

### Costos laborales

Los aportes por fondos previsionales y otras cargas a las planillas han sido aumentados en diversas formas y momentos, elevando fuertemente los costos laborales no salariales. El cuadro 3 reúne estas modificaciones, separando la parte que corresponde al empleador de la del trabajador, antes y después de la reforma laboral. El costo laboral no salarial total, finalmente, proviene del

capital de trabajo de la empresa. Se encuentra que la carga no salarial sube de 35% sobre la planilla mensual a 51.4% o 47.1%, según el trabajador opte por una AFP o siga en el IPSS, después de la reforma<sup>7</sup>. Una parte de estas deducciones va a fondos previsionales (salario diferido), otra parte son mayores impuestos.

Estos aumentos promueven que los empleadores prefieran contratar los servicios de los trabajadores fuera de planilla, a plazo fijo o en periodo de prueba, o bajo el régimen de Cuarta Categoría, que conlleva sólo una deducción de 10% a costa del trabajador. Finalmente, los lleva a prescindir de trabajadores. Con ello no se fomenta el empleo, y cuando se contrata se trata de empleo inestable. De otra parte, los trabajadores empezarán a negociar sobre sus remuneraciones netas y presionarán por mayores aumentos a fin de compensar estas deducciones.

6 En un trabajo previo concluimos que la evolución del empleo es independiente de los cambios en la legislación sobre estabilidad. Tales leyes no afectan el volumen del empleo asalariado privado pero sí su composición: si existe estabilidad aumenta el empleo estable, aun con recesión; si se elimina, crece el empleo inestable o eventual. Ver Verdera, F. «Empleo temporal y a tiempo parcial en Lima Metropolitana, 1984-1989». En: *Reestructuración y regulación institucional del mercado de trabajo en América Latina*. IIEL. Ginebra, 1993.

7 Los costos laborales no salariales para la empresa se mantienen en 20% sólo en el caso de que los trabajadores opten por una AFP. Pero en este caso el costo total es mayor en 4.3 puntos que cuando el trabajador permanece en el IPSS.



**Cuadro 3**  
**DEDUCCIONES MENSUALES A LA PLANILLA RESULTANTES DE LAS REFORMAS**  
**A LOS SISTEMAS PREVISIONALES Y OTROS**  
**(porcentajes) a/**

	Antes de las reformas			Después de las reformas			Variación puntos %
	Empleador	Trabajador	Total	Empleador	Trabajador	Total	
<b>Contribuciones Sociales</b>							
1. Fondo Salud IPSS	6.0	3.0	9.0	6.0	3.0	9.0	0.0
2. Pensiones							
Con IPSS	6.0	3.0	9.0	6.0	3.0	9.0	0.0
Con AFP	—	—	—	—	13.3	13.3	13.3
3. CTS b/	—	—	—	11.1	—	11.1	11.1
<b>Otras deducciones</b>							
4. Seguro Vida/Accidentes c/	1.5	—	1.5	1.5	—	1.5	0.0
5. FONAVI d/	5.0	1.0	6.0	—	9.0	9.0	3.0
6. SENATI e/	1.5	—	1.5	1.5	—	1.5	0.0
7. Impuesto Mínimo Renta f/	—	8.0	8.0	—	6.0	6.0	-2.0
<b>Total c/IPSS</b>	<b>20.0</b>	<b>15.0</b>	<b>35.0</b>	<b>26.1</b>	<b>21.0</b>	<b>47.1</b>	<b>12.1</b>
<b>c/AFP</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>20.1</b>	<b>31.3</b>	<b>51.4</b>	<b>16.4</b>

a/ Todas las deducciones son sobre 14 sueldos (brutos) por 12 meses y 2 sueldos de gratificaciones. No consideramos la participación en utilidades.

b/ Consiste en un sueldo al año más 1/6 de cada gratificación. Mensualizado resulta en un aporte de 1.33/12, esto es de 11.1%. Omitimos los ajustes por inflación al momento de efectuar los depósitos, en los meses de mayo y noviembre. Antes de la reforma el empleador abonaba un sueldo por año de servicios al momento de retiro o cese del trabajador.

c/ El costo del seguro de vida es de 0.53% del sueldo mensual. El seguro de accidentes de trabajo y accidentes profesionales es sólo para obreros. El costo mensual varía entre 1% y 9.2%.

d/ Ha sido modificado a partir de noviembre de 1993.

e/ En el caso que la empresa participe del Sistema de Formación Profesional.

f/ Esta es la tasa mínima con la que -junto con las deducciones- se calcula la retención por Quinta Categoría. Las deducciones en beneficio del trabajador han sido reducidas. Esta tasa que aumenta progresivamente se aplica a partir de un ingreso mínimo dado por la suma de estas deducciones.

### Síntesis y propuestas

El ajuste ha deprimido más la situación del empleo y los ingresos y la reforma laboral resulta incoherente. Mientras se propone fomentar el empleo mediante la eliminación de la estabilidad laboral, lo que llevaría a una -no probada- reducción de los costos salariales, se acrecientan los costos no salariales, se desincentiva el empleo o, en su defecto, se promueve la contratación de trabajadores eventuales. Con ello difícilmente se podrá aumentar la productividad y mejorar la competitividad de las empresas. La reforma laboral no está pensada para la reestructuración productiva y el impulso al crecimiento.

Algunas correcciones mínimas que deberían evaluarse son las siguientes: (a) respeto a la estabilidad laboral prohibiendo el despido arbitrario, sólo se puede permitir el despido con señalamien-

to de causa, la que debe sustentarse; (b) llevar a cabo de inmediato un programa de empleo para los trabajadores cesantes que son jefes de hogar; (c) la realización de programas de capacitación y formación profesional destinados a los trabajadores independientes, en especial, a los comerciantes ambulantes; (d) deben eliminarse o reducirse drásticamente los costos laborales que constituyen un impuesto, especialmente para los trabajadores de bajos ingresos. En materia de fondos provisionales, el trabajador debe ser verdaderamente libre de elegir entre los dos sistemas de pensiones, garantizarse una pensión mínima y asegurar el manejo transparente de los fondos con la participación democrática de los trabajadores afiliados sea en el IPSS, sea en la Superintendencia de AFP y en las AFPs. Las cuentas de depósitos de los fondos por CTS deben indexarse y su totalidad debe estar cubierta por el Fondo de Seguro de Depósitos.

Política social es el conjunto de acciones estatales dirigidas a establecer un sistema de seguridad social. ¿Por qué una democracia capitalista necesita política social? ¿Es por razones éticas o por razones económicas?

El economista norteamericano Arthur Okun argumentó que la democracia capitalista es un sistema social que opera con un doble criterio: el sistema político pregona la igualdad pero el sistema de mercado genera desigualdad. ¿Cómo se resuelve esta contradicción? El sistema capitalista para poder operar con desigualdad económica ha hecho arreglos institucionales muy particulares. El sistema político distribuye derechos económicos de manera igualitaria, tales como el acceso a la educación, a la salud y al seguro del desempleo. Estos derechos, para ser tales, se mantienen fuera del mercado; dejan de ser mercancías. Evidentemente, estos derechos establecen límites a la desigualdad y a la pobreza en la sociedad. Permiten resolver el problema distributivo en una democracia capitalista.

¿Cuál es este problema distributivo? El problema es que la distribución del ingreso que resulta del funcionamiento del mercado puede no ser socialmente aceptada. Hay umbrales de tolerancia a la desigualdad en las masas trabajadoras. Y un aumento significativo en la pobreza o en la desigualdad puede sobrepasar esos umbrales. Esta es, en esencia, «la teoría del equilibrio distributivo» que he desarrollado en mi reciente libro *Crisis distributiva en el Perú* (Lima: Fondo Editorial, Universidad Católica, 1993).

Así, los desequilibrios macroeconómicos no se reducirían sólo a las cuentas financieras, como el déficit fiscal y el déficit de la balanza de pagos. También la economía puede enfrentar un desequilibrio distributivo, una crisis distributiva o brecha distributiva.

¿Cuál es la consecuencia de una crisis distributiva? Si la distribución del ingreso desmejora tanto que sobrepasa el umbral de la tolerancia social, se originarían cambios cualitativos en el funcionamiento de la sociedad. La reproducción social ya no se haría viable. La violencia social se desarrollaría. La sociedad se haría ingobernable bajo la democracia. En suma, el contrato social, base de la convivencia social, se rompería.

Una consecuencia económica del desequilibrio distributivo es que la economía pierde en eficiencia, tanto estática como dinámicamente. Los costos de transacción y de protección de la propiedad se elevarían. Debido a que la inestabilidad política genera mayor grado de incertidumbre sobre el rendimiento del capital en el futuro, la inversión privada, el motor del desarrollo capitalista, se frenaría. Por lo tanto, hay que reducir la pobreza y la desigualdad por razones económicas, de mayor eficiencia, y no tanto por razones éticas.

### **Desequilibrio distributivo en el Perú**

En mi libro citado arriba propuse la hipótesis de que actualmente el Perú se encontraba en una situación de crisis distributiva. Los datos apoyan esta hipótesis. Primero, a la pauperización de las masas de los últimos quince años, le ha seguido una reducción en la inversión privada per cápita. Esta aparente paradoja, que la inversión privada caiga a pesar de la reducción en los salarios reales a un quinto de su poder adquisitivo de 1975, sólo puede ser entendida por la existencia de una crisis distributiva en el Perú (ver los cuadros 1 y 2).

Segundo, la violencia social se ha expandido. No sólo la violencia política y la asociada al narcotráfico se han extendido en la última década; la violencia distributiva, aquella generada por las masas como respuesta a su pauperización, se ha desarrollado aún más. En el Perú actual, las viviendas urbanas se han convertido en verdaderos fortines. La industria de la protección y seguridad ha crecido tanto en estos años que el empleo en esta actividad ya es superior al empleo en el sector industrial del país. Estos hechos dan testimonio claro de lo que significa la violencia distributiva.

Tercero, y como parte de la dinámica que pone en movimiento la crisis distributiva, el Perú ha pasado de un régimen democrático a otro autoritario. La mayor pauperización de las masas han ocurrido precisamente durante los dos últimos gobiernos democráticos. Este sistema democrático no supo poner límites a la pobreza y a la desigualdad. Consecuentemente, las masas parecen estar decepcionadas del régimen democrático y de sus actores políticos, incluyendo los partidos políticos. La clase política ha perdido legitimidad. Pero esta pérdida de legitimidad se origina, según mi teoría, en la crisis distributiva.

El apoyo popular a la fase dictatorial del gobierno de Fujimori no es, entonces, ninguna paradoja. En medio del caos, cuya causa básica es el desequilibrio distributivo, las masas parecen preferir un gobierno fuerte, que ponga orden. La jerarquía de las necesidades que la teoría psicológica moderna ha desarrollado (especialmente Maslow), sugiere que con el estómago vacío y con un alto grado de incertidumbre, las masas no pueden tener una demanda por democracia. Mientras haya este alto grado de pobreza y desigualdad, no será posible tener democracia duradera en el Perú.

### Política social actual

Frente a esta situación, ¿cuál ha sido la política social en estos tres años del gobierno de Fujimori? Habría que notar, en primer lugar, que en estos tres años la situación distributiva no ha mejorado.

**Cuadro 1**  
**PERU: INDICES DE PBI, INVERSION PRIVADA E INFLACION**  
**(a precios de 1979)**

	PBI Real		Inversión Privada Bruta		Inflación anual (%)
	Total	Per cápita	Total	Per cápita	
1950	34.4	59.2	na	na	9.5
1955	46.4	70.7	na	na	4.4
1960	59.7	79.6	na	na	2.4
1965	80.6	92.7	na	na	14.9
1970	100.0	100.0	100.0	100.0	5.6
1971	104.2	101.1	118.1	114.6	7.7
1972	107.1	101.1	114.4	109.3	4.3
1973	112.9	103.7	164.1	150.5	13.8
1974	123.3	110.5	175.3	156.8	19.2
1975	127.6	111.1	198.5	172.3	24.0
1976	130.1	110.0	176.8	149.6	44.7
1977	130.6	107.9	170.0	140.3	32.4
1978	131.0	105.3	163.5	131.6	73.7
1979	138.5	108.4	170.0	132.8	66.7
1980	144.7	110.5	203.4	151.7	60.8
1981	151.2	112.6	240.5	179.4	72.7
1982	151.5	110.0	221.0	161.2	72.9
1983	132.4	94.3	143.1	101.6	125.1
1984	138.7	96.4	139.1	96.6	111.5
1985	141.9	96.4	128.8	87.5	158.3
1986	155.0	103.2	159.3	105.9	62.9
1987	168.1	109.5	188.1	122.5	114.5
1988	154.1	98.3	179.3	114.4	1,722.3
1989	136.1	85.1	132.4	82.7	2,775.3
1990	128.8	78.8	144.4	88.4	7,649.6
1991	131.9	79.2	nd	nd	139.2
1992	128.1	75.3	nd	nd	56.7

Fuente: Adolfo Figueroa. *Crisis distributiva en el Perú*. Cuadro 1.

**Cuadro 2**  
**PERU: INDICADORES DE POBREZA EN LOS INGRESOS LABORALES**  
**(índice 1985=100)**

	Salarios reales			Términos de intercambio de la economía campesina	Índice de Pobreza según Cuánto S.A.
	Privado	Público	Mínimo		
1970	178.2	nd	219.4	nd	nd
1971	193.0	nd	218.7	nd	nd
1972	207.7	nd	231.0	nd	nd
1973	218.0	nd	225.8	167.4	nd
1974	212.4	nd	230.0	152.6	nd
1975	201.6	nd	213.6	171.3	nd
1976	185.6	nd	196.1	153.1	nd
1977	160.2	nd	173.2	165.4	nd
1978	139.4	nd	132.0	152.9	nd
1979	133.7	nd	147.7	145.1	nd
1980	141.8	nd	182.8	nd	nd
1981	141.4	215.6	155.9	nd	nd
1982	148.7	197.8	143.3	139.5	nd
1983	125.2	143.0	145.8	130.5	nd
1984	111.5	125.6	116.2	126.9	nd
1985	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1986	130.5	101.8	103.0	150.7	84.7
1987	139.6	124.8	113.9	156.3	73.4
1988	91.0	117.3	84.0	68.8	83.8
1989	61.2	60.5	44.6	42.7	120.5
1990	43.8	32.9	39.5	nd	151.3
1991	49.3	16.5	27.4	nd	167.8
1992	49.4	20.6	29.7	nd	174.7

Fuente: Adolfo Figueroa. *Crisis distributiva en el Perú*, Cuadro 2.

Por el contrario, los niveles de pobreza y el grado de desigualdad de 1990-92 son mayores a los observados en 1989, el peor año del gobierno de García (ver los cuadros 1 y 2).

La política social no ha tenido prioridad en estos tres años. El gasto social estatal (en educación, salud, vivienda y programas de empleo) ha estado por debajo del nivel de 1989, que ya era demasiado bajo (ver el cuadro 3). Los gastos en programas de alivio a la pobreza se han aplicado como programas de emergencia (primero a través del Programa de Emergencia Social y luego del FONCODES); y han significado, entre agosto de 1990 y agosto de 1993, un gasto anual promedio de 120 millones de dólares. Bolivia, una economía más pequeña y más pobre que la peruana, le dedicó similar monto a sus programas de emergencia.

Recién en junio de 1993, el gobierno estableció una estrategia de alivio a la pobreza en un documento que presentó a la comunidad internacional en la reunión del Grupo Consultivo de Apoyo al



**Cuadro 3**  
**PERU: GASTO PUBLICO SOCIAL, 1970-1992**  
**(a precios de 1979 y porcentajes)**

Año	Gasto Social Real (índice 1970=100)		Como porcentaje de	
	Total	Per cápita	PBI	Gastos de Gobierno
1970	100	100	4.5	26.4
1971	105	102	4.6	24.7
1972	114	108	4.8	25.3
1973	127	116	4.9	24.2
1974	127	113	4.5	23.9
1975	133	115	4.6	23.2
1976	135	114	4.7	23.5
1977	120	99	4.3	19.0
1978	113	90	4.0	17.5
1979	121	95	3.9	19.0
1980	154	118	4.6	20.0
1981	153	114	4.6	21.1
1982	136	99	4.0	19.2
1983	119	85	4.2	16.9
1984	125	87	4.1	16.8
1985	124	84	4.0	16.7
1986	158	105	4.7	21.7
1987	121	79	3.4	18.0
1988	121	77	4.3	26.0
1989	81	51	4.1	25.0
1990	53	33	3.4	19.0
1991	51	31	3.2	24.0
1992	61	36	3.7	27.0

Fuente: Adolfo Figueroa, *Crisis distributiva en el Perú*, Cuadro 3.

Perú que tuvo lugar en París. Según este documento, el gobierno planea dedicar para 1994-95 el 1.5% del PBI a programas de alivio a la pobreza.

Este monto no está a la altura de las necesidades actuales. Antes del *shock* de agosto de 1990, la brecha de la pobreza ya era 17% del PBI. México,

un país que no ha aplicado *shocks* para estabilizar su economía, y que no ha tenido el grado de pauperización ocurrida en el Perú, dedica a los gastos sociales el 50% de su presupuesto público, lo que equivale a cerca del 10% del PBI.

En adición, los fondos del gasto social no están destinados a reforzar los derechos económicos de la sociedad, es decir, a ayudar a la reconstrucción del contrato social, que es el objetivo central de una política social. Estos fondos se gastan, más bien, con una lógica política de corto plazo.

Cuanto más tiempo permanezca la sociedad bajo la crisis distributiva, mayor será el peligro de que los umbrales de tolerancia a la desigualdad y a la pobreza se reduzcan y los niveles que antes no eran aceptables ahora sí lo sean. La capacidad de las masas para resistir la pauperización puede doblegarse. La adaptación de las masas a esta situación significaría que la degradación social ha sido consumada. Se podría llegar así a un nuevo equilibrio distributivo, pero sería un equilibrio de bajo nivel.

La política de estabilización del gobierno de Fujimori ha significado mantener la situación de desequilibrio distributivo por tres años más y, por ello, está llevando a la sociedad a ese equilibrio de bajo nivel. Reiniciar el crecimiento desde este nivel bajo será más costoso y más penoso. Una política económica alternativa hubiera consistido en llevar a la sociedad a un equilibrio de alto nivel (a escapar de la crisis distributiva), desde el cual se hubiera retomado el crecimiento económico con mayor rapidez y fuerza. En este sentido, la política de estabilización y ajuste que eligió el gobierno de Fujimori ha sido claramente ineficiente.

## AVANCES Y DILEMAS A LOS TRES AÑOS DE ESTABILIZACION

Javier Iguñiz  
PUCP

El programa de ajuste estructural del gobierno del Presidente Fujimori tiene diversos componentes, pero el prioritario durante estos tres años ha sido el componente estabilizador.

Si bien hemos registrado durante ciertos periodos un relativo abandono del objetivo estabilizador -en favor de la legislación sobre reformas institucionales o de manera más intermitente, del pago de la deuda- en general los otros componentes han tenido que doblegar tarde o temprano sus exigencias a la evolución de la estabilización<sup>1</sup>. Aun así, la estabilización ha sido bastante lenta y sigue inconclusa. A ello han contribuido, tanto la conocida lentitud antiinflacionaria del programa escogido hace tres años, como la ausencia de financiamiento externo neto durante dicho periodo. Además, para cumplir sus metas el programa estabilizador ha tenido que reducir hasta su mínima expresión los fondos asignados para neutralizar sus masivos efectos empobrecedores. También han incidido en los resultados logrados las descoordinaciones intragubernamentales y la capacidad operativa del extremadamente reducido y cambiante equipo económico.

En los algo más de tres años transcurridos desde el cambio de gobierno, el programa de estabilización sigue en lo fundamental el curso iniciado con el *shock* de agosto de 1990. Metas de emisión decrecientes; gasto fiscal de acuerdo a la disponibilidad de caja; utilización de los precios públicos para primero restaurar los ingresos fiscales y luego para completar la caja requerida según las circunstancias; fijación de la tasa de cambio bajo un régimen de flotación sucia para pagar la deuda externa; drástica apertura comercial y liberalización del movimiento de capitales de corto y largo plazo, son algunos de los rasgos básicos de dicho programa.

El avance más importante se registra en el campo de la inflación. A pesar de la lentitud del proceso de estabilización de precios, en estos tres años se ha logrado mantener una tendencia decreciente del nivel de inflación, llegándose a una plataforma algo inferior al 2% durante el último trimestre. Esta tendencia está asociada a la evolu-

ción también descendente de la emisión primaria, de la tasa de cambio real, de las remuneraciones reales y los términos de intercambio para la agricultura. Las posibles relaciones de causalidad entre estas variables son diversas. Sin embargo, el nivel inflacionario logrado tiene cierta fragilidad derivada principalmente de la evolución de los frentes externo, fiscal y financiero. La inflación debe seguir siendo un objetivo central en el próximo periodo y la manera de enfrentarla determinará, en gran medida, lo que suceda en todos los demás indicadores de la economía y en los otros componentes del ajuste estructural.

Un problema central y cuya solución está pendiente, es el efecto negativo de la actual lucha contra la inflación sobre el sector externo. La seriedad de este problema es atenuada en lo inmediato por la entrada de capitales, principalmente de corto plazo, que es común en muchos países latinoamericanos; por las exportaciones de derivados de la coca; y también por la recesión que desestimula la inversión y las importaciones. Pero dicha seriedad es agravada por el aumento del *stock* de la deuda externa, la sustitución de la cocaína por otras drogas y por los compromisos de pago acordados con el FMI para el periodo 1993-1996. En lo inmediato, la caída de precios internacionales de materias primas es contrarrestada por cierto aumento del volumen exportado resultante de la utilización más plena de la capacidad extractiva existente, sobre todo de hierro.

Esta precariedad en los frentes comercial y financiero externos es, en buena medida, resultado de una política de estabilización que estimula la actividad no transable. También obedece a la ausencia de apoyo externo, pues el flujo neto de créditos en estos tres años ha sido en realidad negativo. De hecho, sin un calendario más prometededor de exportaciones y de compromisos de pago de deuda externa, las fluctuaciones de corto plazo de las reservas internacionales se constituyen en una señal más preocupante de lo que debiera. En general, al minusvalorar la evolución del sector externo, uno de los efectos de dicha política es el mantenimiento de cierta incertidumbre sobre la

1 En la práctica, han habido momentos en los que la orientación antiinflacionaria básica se ha postergado con esfuerzos, por ejemplo, para pagar deuda externa y sostener la tasa de cambio real habiéndose incluso registrado durante 1992 una recuperación parcial del atraso cambiario registrado previamente.



estabilidad futura de la tasa de cambio. Así, los reflejos de los agentes económicos resultantes de la experiencia peruana desde 1975 mantienen cierta vigencia. La creciente dolarización registrada en estos tres años es consecuencia de dicha incertidumbre, de la restricción monetaria y de las rentabilidades relativas de las dos monedas.

La dolarización de las deudas privadas con el sistema bancario impone restricciones adicionales a la política cambiaria. Así, una elevación significativa de la tasa de cambio complicaría la situación de muchas empresas y, por lo menos, de varios bancos. Todo cambio drástico de rentabilidades relativas entre los sectores transables y no transables de la economía descoloca a los bancos que, como es natural, han orientado sus colocaciones de acuerdo a ellas.

El resultado de esta situación es la reproducción de un esquema estabilizador cuya viabilidad futura es cuestionada. También lo es en varios países latinoamericanos, a pesar de haber sido más eficaces y eficientes que el nuestro desde el punto de vista de la inflación y del nivel de actividad económica. En esa reproducción, el retraso cambiario resulta necesario, no sólo para el control de la inflación sino también para el pago de deuda externa con el menor costo fiscal y para la sobrevivencia de las empresas productivas y del sistema financiero. Ahora bien, este atraso contribuye a la evolución conocida del sector comercial externo, a la incertidumbre antes indicada y a la dolarización.

La posibilidad de sostener el actual programa, resulta así, difícil si es que se busca estimular las exportaciones a partir de alguna política que busque elevar la tasa de cambio real. Dentro de este modelo de estabilización lo más que se podría hacer para estimular la inversión y no meramente la sobrevivencia empresarial es comprometerse a sostenerla.

De persistir en el actual modelo, el intento más prometedor es el que podría hacerse desde el campo fiscal. La reducción de la evasión tributaria y el ensanchamiento de la base están todavía a la espera. Un superávit fiscal facilitaría el cumplimiento de compromisos de deuda externa, pero ello tendría un costo interno creciente. Un aumento insuficiente del gasto público está afectando ya la opinión de sectores sociales cualitativa o cuantitativamente críticos para el sostenimiento del gobierno y, en cierta medida, de buena parte del programa de ajuste estructural. FONCODES no puede y no tiene por qué asumir la responsabilidad de evitar ese proceso.

Los problemas principales en el campo fiscal son los derivados de la recesión económica y de la voluntad política. Nunca fueron principalmente administrativos, y ahora lo son menos. Los avances en el campo de la administración tributaria se han concentrado en la fiscalización del núcleo tradicional de la economía moderna que es, justamente, el que recibe el embate de la crisis y de la política económica. Resulta difícil la contribución voluntaria al fisco.

La lucha contra la evasión tributaria ha evadido el problema de los grandes evasores. En realidad, tras los resultados electorales de 1990, el gobierno está en un proceso de acercamiento a los sectores empresariales más importantes. Este acercamiento tiene en la privatización, en la reforma constitucional y en las leyes, sus pilares; y, en la mutua desconfianza, su mayor dificultad. La recesión tiene un efecto ambivalente en ese proceso pues, por un lado, obliga a los empresarios a acercarse al gobierno para lograr salvavidas; pero, por el otro, genera reacciones contrarias a la política macroeconómica de corto plazo. Una lucha contra la evasión tributaria en gran escala, en un contexto marcado por la recesión, por impuestos como a los activos o FONAVI, por tarifas públicas elevadas, por gastos extraordinarios en seguridad, etc. podría afectar este acercamiento, ya de por sí delicado.

Al parecer, el enfrentamiento a las elevadas tasas de interés que resultan, en parte importante, por los altos *spreads* y márgenes con los que se defienden de la crisis los bancos, también constituye un asunto hasta ahora evitado por el gobierno.

La decisión fiscal y financiera tiene así un eminente carácter político que se ha reforzado en estos tres años con exigencias de tipo electoral que, además, se hacen más agudas tras los resultados del referéndum constitucional.

El beneficio para la actividad económica de dicho acercamiento podría ser disminuido o postergado por los recientes resultados electorales y, en cualquier caso, será lento. En buena parte, la entrada más significativa de capitales a largo plazo ya estaba a la espera de 1995, ahora lo está con mayor razón. La estabilidad tributaria es crucial para estimular la inversión, pero todavía no se llega a un esquema tributario que se apoye en una estructura productiva de largo plazo.

Los precios relativos actuales tienen la misma estructura que los generados por el *shock* de agosto



de 1990 y no están destinados a estimular la producción y el empleo y, de ese modo, contrarrestar el efecto del terrorismo sobre la producción y la confianza en el país. La pacificación, con la innegable justificación que tiene en sí misma, ha sido en los hechos un velo sobre una política económica que no puede rendir resultados inmediatos en el sector real de la economía. Pero el propio éxito en ese trascendental problema quita el velo y concentra la mirada en la naturaleza de la propia política económica. Así, al cabo de tres años, el gobierno ha logrado que los factores que exigían postergar las exigencias de rentabilidad y empleo, como son la violencia terrorista y la inflación, pasen a segundo plano. El problema es que durante esos tres años no se ha logrado, ni en el campo inflacionario, ni en el de la demanda agregada, ni en el de los precios relativos principales, el contexto macroeconómico conducente a la reactivación y a la reestructuración económica. El acento en medidas en el campo microeconómico no están llevando a una renovación tecnológica y organizativa que pueda contrarrestar el clima macroeconómico adverso. La reforma estructural microeconómica requiere dicho clima o, por lo menos, acceso al crédito. Durante estos tres años, no se ha buscado un balance entre las condiciones macroeconómicas y las exigencias microeconómicas para hacer a la industria más competitiva, al menor costo y en los menores plazos posibles.

El país ha asumido casi todos los costos del ajuste. En efecto, el empleo asalariado mejor remunerado ha caído dramáticamente siguiendo la trayectoria que traía desde 1988; el gasto social se ha reducido a niveles inferiores a los ya increíblemente bajos que heredó el actual gobierno; y los precios relativos han empeorado la situación del campesino a pesar de la flexibilidad que han mostrado para adaptarse a las circunstancias. Los efectos sobre el consumo y la nutrición han sido ya registrados y muchos otros efectos se irán detectando con toda seguridad en el futuro. A más largo plazo, la positiva exigencia de mayor iniciativa empresarial en la población, ha sido llevada a un extremo antiestatista y se ha contrarrestado con un desperdicio de calificaciones existentes y con el deterioro irreversible para millones de peruanos de las condiciones básicas de alimentación, salud y educación necesarias para desempeñarse productivamente en la sociedad.

Hoy, el dilema del gobierno gira en torno a la persistencia o no en el objetivo antiinflacionario. En caso de persistir con el actual programa, la manera más eficaz para obtener mejores resultados será darle la eficacia tributaria y la holgura externa necesarias para asegurar la continuidad política inmediata. Lo duro es que la difícil superación de este último reto todavía no constituye el impulso a la producción que necesitamos.

## **INSTITUCIONES**

### **CIUP**

Centro de Investigación de la Universidad  
del Pacífico  
Jr. Sánchez Cerro 2141, Jesús María, Lima  
Telf. : (51) (14) 712277  
Fax : (51) (14) 706121

### **DESCO**

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo  
Jr. León de la Fuente 110, Magdalena, Lima  
Telf. : (51) (14) 627193 - 610984  
Fax : (51) (14) 617309

### **GRADE**

Grupo de Análisis para el Desarrollo  
Av. del Ejército 1870, San Isidro, Lima  
Telf. : (51) (14) 405901 - 405902  
Fax : (51) (14) 420513

### **IEP**

Instituto de Estudios Peruanos  
Av. Horacio Urteaga 694, Jesús María, Lima  
Telf. : (51) (14) 323070 - 244856  
Fax : (51) (14) 324981

### **PUCP**

Pontificia Universidad Católica del Perú,  
Departamento de Economía  
Av. Universitaria, cuadra 18, San Miguel, Lima  
Telf. : (51) (14) 622540  
Fax : (51) (14) 611785

### **COORDINACION**

Comité: Humberto Campodónico - DESCO  
Javier Escobal - GRADE  
Javier Iguíñiz - PUCP  
Francisco Verdera-IEP  
Juan Julio Wicht - CIUP

Secretario  
Ejecutivo: Ignacio Franco

Coordinación: Av. del Ejército 1870, San Isidro.

### **AUSPICIO**

Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (CIID)  
Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI)