

Efraín Gonzales de Olarte

**REFORMA DEL ESTADO Y POLITICAS DE
ESTABILIZACION ECONOMICA 1979-1992:
EL PERU, UN CASO ESPECIAL**

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 41

IEP Instituto de Estudios Peruanos

*Documento de trabajo N° 41
Serie Economía N° 15*

Esta publicación se ha realizado gracias al apoyo del Consorcio de Investigación Económica, financiado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI).

© IEP ediciones
Horacio Urteaga 694, Lima 11
Telf. 32-3070/24-4856
Fax [5114] 32-4981

Impreso en el Perú
Octubre 1992
500 ejemplares

CONTENIDO

Introducción	5
1. ¿Reforma o reconstrucción del Estado?	
a. Aspectos básicos	8
b. Cambios recientes en el Estado peruano	8
La aprobación de una nueva Constitución	8
El retorno al régimen democrático	9
La suspensión del régimen democrático	14
La violencia política y el narcotráfico	16
2. El achicamiento del Estado y la privatización silenciosa	17
3. Políticas de estabilización y debilitamiento institucional del Estado regulador	25
a. Banco Central de Reserva del Perú (BCRP)	26
b. Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT)	27
4. Reforma del Estado: lo hecho y por hacer	29
5. Reflexiones finales	32
Anexos	37
Bibliografía	43

INTRODUCCION*

Los gobiernos de casi todos los países que están llevando a cabo programas de ajuste estructural, entre ellos el peruano, parten del diagnóstico de que la crisis del estado se debe a que el costo de su producción de bienes y servicios es largamente mayor que el beneficio social que otorga. Frente a esta situación se sugiere que el sector privado sería más eficiente, y se afirma que la capacidad del gobierno para estabilizar la economía nacional se ha reducido. En consecuencia, la reforma del estado se presenta, por lo menos desde el punto de vista económico, como un problema de cómo lograr un nuevo marco institucional para obtener una mejor asignación de recursos que eventualmente permita la vuelta a la senda del crecimiento.

Bajo esta perspectiva, lo que se propone como reforma principal es aumentar el tamaño y funciones del sector privado y disminuir las del sector público, de tal manera que el mercado sea la principal institución que asigne recursos e ingresos, limitándose el estado a dar seguridad, orden, infraestructura básica y algunas funciones redistributivas como salud y

*Ponencia preparada para el Seminario sobre Reforma del Estado organizado por la Red Latinoamericana de Investigación Macroeconómica realizado en Washington del 22 al 24 de abril de 1992.

Agradezco los comentarios efectuados en la presentación inicial de este documento en el seminario del Consorcio de Investigación Económica del Perú, en especial a Carlos Amat y León. Bruno Seminario. Francisco Verdera. Carlos Carrillo y Lucía Romero, Asimismo a Juan Antonio Morales. Edward Amadeo, Gary McMahon, Mauricio Cárdenas y Rosemary Thorp por los comentarios que me hicieron durante el seminario de Washington. A Teobaldo Pinzás por sus excelentes comentarios y sugerencias, que han precisado varios puntos de este trabajo. Por cierto lo escrito es responsabilidad únicamente mía.

educación. En realidad se trata de una reforma política que alteraría la distribución de recursos y capital (*endowment*), en consecuencia, y que modificaría la estructura del poder, disminuyendo el de los sectores "rentistas" o "patrimonialistas", que tradicionalmente se han servido del estado para obtener privilegios económicos, en favor de aquellos sectores "modernos" y "competitivos". Es decir, se trata de toda una agenda de cambio social, bajo un marco democrático.

En el caso peruano una anterior reforma del estado¹ tuvo lugar entre 1968-1975, para luego darse una suerte de contrarreforma liberal progresiva desde 1976. Esta segunda fase estuvo fuertemente influenciada por variadas políticas de estabilización, que no lograron superar la crisis económica en los últimos 16 años, aunque tuvieron efectos económicos e institucionales que debilitaron la estructura económica y las propias instituciones del estado. Una tercera etapa de reforma del estado parece haberse iniciado en febrero de 1991, aunque ha sido afectada a partir de abril de 1992, a raíz del autogolpe del presidente A. Fujimori.

Durante este período, el estado ha sido además afectado por cambios políticos exógenos como: la aprobación de una nueva constitución en 1979, el retorno al régimen democrático en 1980, la aparición y posterior desarrollo del terrorismo político y del narcotráfico.

En consecuencia, cuando se trata de "achicar" el estado en realidad no se tiene una idea precisa de la situación en que se encuentra y, sobre todo, si su reducción no es ya un hecho consumado. Quizás lo que necesita el Perú es la reconstrucción de un estado moderno y eficaz, en tamaño y funciones, para que sea un vehículo que permita encontrar la senda perdida del desarrollo, dada la delicada coyuntura económica y política actual.

¿Debe ser la reforma del estado un fin o un medio?

El tema es ciertamente complejo y demasiado amplio, de ahí que limitaremos nuestro análisis a la reforma del estado en el plano de la gestión económica.

El objetivo de este trabajo es evaluar exploratoriamente cuánto y por qué se ha debilitado el estado peruano y en función de qué objetivos se está tratando de reformado. Nuestra tesis es que el estado ya está achicado

1. En realidad la reforma estructural auspiciada por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional es el epílogo de un conjunto de contrarreformas hechas desde 1976 a las importantes reformas institucionales efectuadas por el régimen militar del general Juan Velasco entre 1968-1975, que causaron un cambio definitivo en la sociedad peruana (Cotler 1978).

efectivamente en sus funciones e importancia económica, pese a mantener una enorme burocracia e infraestructura. Lo que se requiere es más bien su reconstrucción y fortalecimiento, en función de la guerra interna, de la crisis de inversión (Gonzales 1991b) y de la extrema pobreza reinante en el Perú. Al mismo tiempo se requiere de una redefinición del rol del estado y del mercado.

El debilitamiento del estado se ha debido a la combinación e incorporación progresiva de las siguientes causas: la crisis del modelo de crecimiento, el fracaso de los programas de estabilización que generó una progresiva inestabilidad institucional (Gonzales y Samamé 1991), el debilitamiento interno de las instituciones gubernamentales, el "asalto" al estado por los partidos o coaliciones en el gobierno que provocó la "privatización de lo público" o sea el uso de los recursos del estado para fines personales o partidarios, la expansión de prácticas clientelísticas bajo la democracia y la pérdida de referentes éticos en los partidos políticos y en los gobernantes. Todo esto degradó la legitimidad y liderazgo del estado y debilitó materialmente las instituciones gubernamentales.

El debilitamiento del estado ha sido un resultado perverso generado por la incompatibilidad entre las transformaciones sociales y económicas de la sociedad peruana y las instituciones del estado (gobierno, partidos políticos y marco jurídico) que no pudieron resolver los principales problemas del crecimiento. Bajo esta perspectiva los cambios institucionales han sido de carácter endógeno, lo que quiere decir que un ajuste estructural exitoso debe modificar la estructura socioeconómica, previa o paralelamente a las reformas institucionales.

Sin embargo, la crisis institucional del estado es desigual; es decir existen algunas instituciones que son inutilizables, mientras que otras se han mantenido operativas y son las que aún permiten funcionar lo que queda de él. Por otro lado, sus principales instituciones económicas se han debilitado tanto que prácticamente llevan a la aplicación de políticas económicas que requieren de poco estado, lo cual facilita la alternativa ortodoxa liberal, aunque no garantiza el éxito del ajuste.

Presentaremos como casos ilustrativos de esta crisis institucional en relación a las políticas de estabilización dos instituciones, el Banco Central de Reserva del Perú y la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), que han sido fundamentales en el éxito o fracaso de las políticas de estabilización y deberían serlo en la reforma del estado.

1. ¿Reforma o reconstrucción del estado?

a. Aspectos básicos

Entendemos que la reforma del estado es un proceso de reordenamiento y readecuación de parte o del conjunto de instituciones políticas y económicas de un país, cuando se considera que han dejado de ser eficaces para organizar y gobernar la sociedad. Es evidente que las reformas son necesarias cuando el estado está en crisis parcial o generalizada, sin embargo el principal punto es cómo se procesa este cambio, quién lleva la iniciativa y qué nuevos roles se le atribuye al estado.

No existe receta única para reformar el estado, pues cada país tiene una estructura social y económica distinta, diferente historia política y, sobre todo, una estructura institucional específica.

El éxito de una reforma estatal depende de dos condiciones: 1. Que exista una voluntad política estable para efectuar los cambios necesarios, que pueden durar más tiempo que un período gubernamental, lo cual es posible bajo un régimen dictatorial o con un acuerdo o pacto político duradero en un régimen democrático. Es decir, el primer requisito para una reforma estatal exitosa es un mínimo de estabilidad política, por lo menos *ex-ante*. 2. De un diagnóstico de la situación vigente del estado y sus instituciones y de una agenda de cambios institucionales.

b. Cambios recientes en el estado peruano

La aprobación de una nueva constitución

En el Perú el estado entró en crisis económica y política a fines de los años 70, frente a la cual se inició una secuela de cambios normativos e institucionales, cuyo punto de partida fue la aprobación de una nueva constitución en 1979, que en realidad es un acuerdo social y político para reformar el estado,

2. Es necesario llamar la atención sobre el carácter híbrido de la constitución en cuanto a materia económica, pues varios artículos son muy liberales y otros son intervencionistas, esto fue el resultado del acuerdo de las dos principales agrupaciones políticas que aprobaron la constitución: el Partido Popular Cristiano, partido de orientación liberal y conservador, y el APRA (Alianza Popular Revolucionaria Americana) partido de raigambre populista que para varios artículos contó con el apoyo de los partidos de izquierda.

es decir, formalmente la reforma estatal comenzó hace ya doce años.

Esta constitución estableció un nuevo marco legal y un programa de reformas del gobierno, que en el plano económico contiene los siguientes aspectos: 1. Estableció la autonomía del Banco Central de Reserva del Perú para el manejo de la política monetaria. 2. El equilibrio fiscal se convirtió en norma constitucional y el presupuesto es aprobado por el *legislativo* sobre la base de la propuesta del *ejecutivo* y fiscalizado después de su ejecución con informe previo de la *contraloría*; es decir se estableció, en teoría, un sistema que debería permitir una gestión cautelosa de la economía pública. 3. Se definió a la economía peruana como "economía social de mercado", estableciéndose la planificación obligatoria del sector público y una planificación concertada con el sector privado. 4. Se dio plazos para la descentralización del gobierno mediante la creación de un nuevo sistema geopolítico regionalizado con un gobierno central y con gobiernos regionales descentralizados, que reemplazará al sistema departamental muy centralista vigente hasta entonces. El principal aspecto de esta, reforma es la descentralización del gasto estatal y una restringida iniciativa para generar ingresos propios en las regiones. 5. Se prohibió la reelección del presidente de la república para el período inmediato a su mandato, lo cual ha definido un estilo de gobierno cortoplacista, sobre todo en la gestión económica.

El retorno al régimen democrático

Dentro de este nuevo marco legal global se volvió al sistema democrático en 1980. Fue electo presidente Fernando Belaunde, líder del partido Acción Popular. Desde entonces los tres gobiernos democráticos que se han sucedido han tratado de estabilizar la economía, sin éxito hasta ahora.

La democratización significó un cambio importante en la manera de llevar a cabo políticas económicas. Por un lado, la participación política se dio en función de los beneficios que se pudieran alcanzar al llegar al gobierno nacional o local, de ahí que se reestableció prácticas clientelistas. Por otro lado, vinculó estrechamente el ciclo político, marcado por los períodos electorales, con el ciclo económico (Gonzales y Samamé 1991). Además, estableció un sistema de toma de decisiones bastante lento, debido a los numerosos procedimientos, reglas e instituciones y al estilo político de oposición reacio a llegar a acuerdos, inclusive mínimos. En general, pareciera que en democracia es bastante más difícil tener éxito con los

programas de estabilización y las reformas institucionales, por dos razones: la primera porque las decisiones en materia de políticas económicas son por definición lentas; la segunda porque la oposición y los electores son muy sensibles a los resultados de las políticas económicas, en consecuencia pueden hacer perder confianza al gobierno y en algunos casos legitimidad. El restablecimiento de la democracia bajo los rigores de la crisis económica ha tenido un efecto perverso sobre la consolidación del nuevo estado democrático.

Durante los tres últimos gobiernos se dieron algunas medidas tendientes a reformar el estado, que debemos tener en cuenta.

El gobierno de F. Belaunde (1980-1985), caracterizado por una política económica semiliberal, fracasó en su intento de estabilizar la economía, basicamente por la ambigüedad de objetivos y los distintos intereses económicos y políticos que existían en el seno del partido gobernante, que no permitieron mantener un programa económico único. Las acciones más importantes en relación a la reforma del estado fueron: 1. El decreto 02 de legitimación de la estructura agraria vigente a 1980, que era el reflejo de la parcelación privada de más de la mitad de cooperativas creadas por la reforma agraria del gobierno militar de Velasco. En la práctica se legalizó la propiedad individual de los parceleros sobre la propiedad colectiva de las cooperativas. 2. La devolución de algunas empresas expropiadas por los militares, a sus antiguos propietarios, principalmente los medios de comunicación. Con lo cual se afianzaba el sentir privatista de este gobierno. 3. La aprobación de la ley de bases de la regionalización, que inició el proceso de descentralización del estado que ordenaba la constitución.

Sin embargo, el aspecto más contradictorio de este gobierno en materia de reforma estatal fue que durante los cinco años de gestión aumentó la burocracia estatal en cien mil personas o sea en 17% en relación a 1980, sin que aumentara el gasto real en sueldos y salarios, es decir hubo más burocracia mal pagada que acentuó la ineficiencia administrativa del estado e incrementó el "asedio interno"³ en las instituciones gubernamentales.

En resumen, durante el gobierno de Belaunde hubo un intento ambiguo y débil de liberalizar la economía, de privatizar algunas empresas y resistencia a efectuar cambios institucionales mayores. Este gobierno no pudo

3. "Asedio interno" es el comportamiento predatorio de funcionarios estatales dentro de una institución o empresa, que resulta en un progresivo debilitamiento de las mismas. Es la versión más aguda de la privatización de lo estatal.

estabilizar la economía y, más bien, en 1983 tuvo que afrontar una severa crisis fiscal y de balanza de pagos, en parte originada en su propia política económica. En consecuencia las reformas estructurales no se hicieron.

En 1985 los electores votaron por una alternativa económica y política distinta, en gran parte debido al fracaso económico del gobierno de Acción Popular. El péndulo político se movió hacia la opción populista y hacia una política económica de corte heterodoxo. Por primera vez en sesenta años de existencia el APRA con Alan García llegó al poder. Las políticas económicas se plantearon con un sesgo distinto al gobierno anterior, el estado se hizo más intervencionista y nacionalista, poniendo énfasis en la reactivación interna sin tomar mucho en cuenta la "restricción externa". Sin embargo, el principal escollo para el éxito del programa aprista fue la debilidad o desarticulación de las instituciones gubernamentales para administrar tan vasto conjunto de instrumentos (17 tipos de cambio, 7 tasas de interés, controles de precios, etc.), además de la inexistencia de control institucional al excesivo voluntarismo presidencial. Por si fuera poco el gobierno aprista debilitó el estado aún más, pues se acentuó el "asedio interno".

El gobierno aprista dio su propia cuota para modificar el estado. En primer lugar, en julio de 1985 decidió reducir el servicio de la deuda externa de manera unilateral hasta por un 10% de las exportaciones; en la práctica el Perú reducía su participación en el sistema financiero internacional. En adelante las finanzas del estado no serían afectadas por el pago de la deuda externa y sus servicios, con lo cual se fortalecía provisionalmente la capacidad de gasto del estado y con ello se hacía plausible el populismo. En segundo lugar, ante el agotamiento de los recursos fiscales, en julio de 1987 trató de estatizar la banca privada, es decir quiso volver a las reformas estatistas y alterar el sistema de propiedad. En tercer lugar, completó el marco legal para la regionalización y creación de los gobiernos regionales, siendo ésta la reforma más prometedora para rehacer el estado y para descentralizar el gobierno en el Perú, el APRA utilizó la regionalización en favor de sus intereses políticos (ver Gonzales 1990). En cuarto lugar, generó un proceso hiperinflacionario cuyo principal efecto fue el debilitamiento del estado como nunca antes se había visto en el Perú; baste con decir que cuando se terminó el gobierno de Alan García la presión tributaria se había reducido al 3.5% del PBI y sin ninguna posibilidad de apoyo internacional. Ningún gobierno hizo tanto para desestatizar la economía y al mismo tiempo para privatizada relativamente, lo que constituye una paradoja dada la orientación estatista del APRA.

La experiencia aprista en materia estatal demostró que más allá de cualquier voluntarismo, que también puede provenir del Banco Mundial o del FMI, los cambios en las instituciones del estado tienen un fuerte componente endógeno, es decir que dependen de procesos como la crisis económica, el "asedio interno" y también el conjunto de presiones gremiales hacia el gobierno ya sea por participación en el gasto estatal o por obtención de prebendas, es decir del "asedio externo". Todos estos factores pueden facilitar o inhibir una reforma del estado proveniente de una voluntad externa (un nuevo gobierno o el Banco Mundial). Ciertamente, una adecuada comprensión de los mecanismos por los cuales el estado se ha ido reformando o desarticulando permitiría plantear una agenda de cambio, para hacer del estado un efectivo agente del desarrollo y de la democracia.

Por otro lado, quedó planteado que bajo un régimen democrático en crisis las reformas estatales tienden a ser más volátiles si el gobierno pierde legitimidad por el fracaso de sus políticas de estabilización.⁴

En 1990 sucedió lo inesperado: el 80% de los electores votaron en primera vuelta por el no-partido, representado por movimientos electorales, el FREDEMO (Vargas Llosa) y Cambio 90 (Fujimori),⁵ puesto que los partidos tradicionales que gobernaron no pudieron resolver los problemas económicos del electorado peruano y la izquierda, que aún no había gobernado, no demostró capacidad de hacerlo por su divisionismo. En la segunda vuelta votaron por quien prometía digamos un "populismo moderado"; sin embargo cuando Fujimori llegó al poder cambió el sesgo de su política económica, llevando a cabo prácticamente la agenda neoliberal de su opositor. Según el sentido común "no había otra cosa que hacer". El péndulo peruano se movió nuevamente en dirección opuesta, sin embargo el gobierno inició su gestión dejando una sensación de duda sobre la validez de las afirmaciones del presidente Fujimori, lo que ciertamente ha influido sobre las expectativas de los agentes económicos y de los sectores sociales, mostrando comportamientos especulativos y una actitud de duda sobre el futuro económico y político.

Las razones por las que se decidió nuevamente por el ajuste ortodoxo fueron tres: 1. La debilidad del movimiento político de Fujimori para

4. La medida del fracaso de un programa de estabilización es la persistencia de la inflación y de los desequilibrios externo y fiscal, que se traducen en la reducción de los ingresos reales, la recesión productiva y el desempleo.

5. Para una interpretación de los resultados electorales de 1990 ver: Degregori y Grompone (1991)

governar, que sumada a la manifiesta desconfianza del presidente en los partidos y, en general, en los políticos profesionales, alejó progresivamente a varios cuadros técnicos y políticos que podrían haber colaborado con el gobierno. Además, al optar por una alternativa política distinta se canceló la posibilidad de un acuerdo político para tener un gobierno multipartidario. 2. La gran crisis financiera y fiscal dejada por el gobierno anterior no podía ser manejada sin un acuerdo político amplio, a menos que tuviera un apoyo de los organismos internacionales, razón por la cual el presidente Fujimori decidió centrar su política económica (de corto plazo y el ajuste estructural) en función de la reinserción del Perú al sistema financiero internacional. Es decir, detrás de la política económica del nuevo gobierno o no había grupos de poder económico nacionales capaces de influenciar en el gobierno, o la mayor parte de empresarios estaban de acuerdo con dicho esquema, lo cual permitió la rápida aceptación del esquema de estabilización Banco Mundial-FMI como la única alternativa posible. 3. La manifiesta debilidad administrativa e institucional del estado heredada del gobierno anterior, no hubiera asegurado un mínimo de capacidad operativa para una alternativa más intervencionista.

El programa de estabilización se inició con el "paquetazo" más duro en la historia económica reciente. La corrección de los precios relativos tuvo dos características: provocó una tasa de inflación de 397% en el mes de agosto de 1990 y constituyó una nueva estructura de precios relativos también distorsionada. Desde entonces la inflación disminuyó drásticamente hasta 8 a 10% en los siguientes meses, sólo a partir del segundo semestre de 1991 cedió por debajo de 5% al mes; sin embargo la inflación aún latente se debe al alza de los precios públicos por necesidades fiscales y a las expectativas. Pese al esquema extremadamente ortodoxo del programa de estabilización, que comprende una política monetaria restrictiva, austeridad fiscal y apertura del comercio exterior, los equilibrios macroeconómicos son aún precarios y los precios relativos (tipo de cambio muy bajo, precios de energía muy altos, tasa de interés nominal alta y salarios reales muy bajos) no son los adecuados para reactivar el modelo exportador e incentivar la inversión en general; es decir, el corto plazo no tiene conexión con el mediano y largo plazo.

A partir de febrero de 1991 el nuevo ministro de economía inició las reformas económicas e institucionales, más conocidas como *ajuste estructural*, con el apoyo del Banco Mundial. Se liberalizó el mercado financiero doméstico y el Banco Central dejó de regular la tasa de interés y el tipo de

cambio; se eliminó una serie de monopolios estatales en la salud, educación, agricultura, minería, transportes, puertos; se estableció el mercado de tierras; se flexibilizó el mercado de trabajo y se liberalizó el comercio exterior (ver cuadro 1). Desde la época del gobierno militar, ningún gobierno había emprendido un viraje tan drástico en materia de reforma estatal y lo más sorprendente ha sido la escasa oposición efectiva a las reformas, sobre todo de los sectores afectados. Al parecer la llamada "sociedad civil" (Cotler 1990) también está en crisis junto con el estado, razón por la cual el presidente Fujimori y su ministro de economía han podido proponer tantos cambios sin mayor debate ni resistencia política.

La suspensión del régimen democrático

Repentinamente, el 5 de abril de 1992 el presidente Fujimori, en una decisión personal apenas consultada a sus ministros, disolvió el parlamento y suspendió las labores del poder judicial, saliéndose del marco constitucional que permitió su elección. El argumento fue que el poder legislativo y el judicial se habían constituido en un obstáculo para la modernización del estado, las reformas estructurales y la lucha antisubversiva. De esta manera el Perú dejó de ser un país de alto riesgo para convertirse en un país de incertidumbre. Una vez más la reforma del estado se hace con la intervención de los militares, con lo cual la democracia en el Perú queda afectada, por lo menos temporalmente.

Hasta antes del autogolpe de Fujimori las reformas institucionales y del estado habían sido planteadas sin que la estabilización haya concluido con éxito, bajo la percepción de que en parte la estabilización no tiene éxito porque el marco institucional lo impide. Sin embargo, el gobierno ha tenido dos errores de apreciación que a nuestro entender no hacen irreversibles las reformas. El primero es que si la estabilización fracasa el estado habrá perdido la credibilidad alcanzada; en consecuencia puede sucederse un período de anarquía económica. El segundo es que las reformas estructurales en un país con una guerra interna no necesariamente conducen a la inversión y al desarrollo; es decir, mientras la subversión no sea controlada el efecto favorable de las reformas estatales no se mostrará. A esto hay que agregar que infundir confianza a los agentes económicos con un régimen autoritario e institucionalmente precario, que enfrenta una guerra interna, es lo más alejado del clima necesario para la inversión de largo plazo.

Cuadro 1

Perú: Reformas estatales
1979-1992

Reformas	1979	Fernando Belaunde 1980-1985	Alan García 1980-1990	
Marco legal Marco institucional	Nueva Constitución		Ley de regionalización Creación de regiones	Susp Reorg SUN Desm No
Programa social		Si- COOPOP	Si-PAIT, COOPOP	
Estructura de Propiedad		Parcelación agraria	Estatización de la banca (derogada)	Inicio empr
Mercados				
Tierras Bienes y servicios comercio exterior precios		Apertura parcial Control parcial	Aumento protección Aumentó control	Liber Apert Elimi
Trabajo Financiero externo regulación		Control parcial Apertura Media	Aumentó control Cierre Total	Redu Apert Ning
Política macroeconómica corto plazo performance largo plazo		Semiortodoxa Fracaso No hubo	Heterodoxa Fracaso No hubo	Orto ? ?

La violencia política y el narcotráfico

Simultáneamente con el retorno a la democracia y los programas de estabilización se inició un proceso de violencia política, que usa el terror como método y, por otro lado, se acrecentó la producción de hoja de coca, pasta básica de cocaína y clorhidrato de cocaína, creándose un ambiente social de violencia, riesgo y asedio al estado como no se tiene memoria en el Perú.

Sendero Luminoso tiene como objetivo la destrucción del "estado burgués" y es enemigo de empresas y gobiernos extranjeros pues son considerados imperialistas. En virtud de esto, durante los doce años de su accionar, han destruido infraestructura productiva estatal, asesinado autoridades del gobierno y dirigentes gremiales y populares, han atentado contra innumerables edificios gubernamentales y de empresas nacionales y extranjeras, han hostigado a la cooperación internacional y a las ONGs. En suma, ha contribuido grandemente a debilitar el estado a través de su persistente campaña de muerte y destrucción, se estima que entre 1980 y 1991 el costo económico de la violencia asciende a 19,441 millones de dólares (Senado de la República 1992:72) que equivale a la deuda externa total. Además, la subversión ha hecho del Perú un país de alto riesgo para la inversión nacional o extranjera. Hoy el Perú tiene una economía que funciona bajo violencia (Gonzales 1991).

Por otro lado, a inicios de los años 80 se incrementó aceleradamente la producción de hoja de coca y sus derivados creándose un nuevo sector agroindustrial con un gran dinamismo económico. Según Cuánto S.A., el "sector coca" produce entre 1500 y 1800 millones de dólares al año, o sea el 5% del PBI, el 20% del PBI agrícola y el 25% del PBI industrial. Se estima también que las exportaciones de pasta básica y de cocaína representan un tercio de las exportaciones legales. Además, es el sector agroindustrial de más alta productividad por hombre ocupado y donde los ingresos salariales son los más elevados (Gonzales 1991:10-14).

La existencia de este sector ha afectado al estado y sus instituciones. Primero porque su ilegalidad ha creado zonas al margen del estado, donde además se presume una creciente asociación con la subversión. En realidad se crean territorios "liberados" de la tutela del estado. Segundo porque debido a la alta rentabilidad del negocio y los bajos salarios de los funcionarios del estado la corrupción está debilitando las instituciones gubernamentales. . En tercer lugar porque la afluencia de dólares del narcotráfico, que estimamos en un rango de 500 a 700 millones de dólares

al año,6 tiende a reducir el tipo de cambio con lo cual los otros sectores exportadores se desfavorecen, en una suerte de "enfermedad andina".7

2. El achicamiento del estado y la privatización silenciosa

En el Perú el estado ha cumplido cuatro roles: *articulador* económico y social en reemplazo o por defecto del mercado, *inversionista*, *regulador* de la economía y *organizador* político del país. Ha articulado el país a través de la tributación, el gasto público, y de sus empresas, con lo cual permitió la articulación intersectorial e interregional. Su papel como inversionista ha sido esencial en la conformación del patrón de acumulación de capital que hubo en el Perú desde los años 60 (FitzGerald 1981). Su función reguladora la ha hecho a través de las políticas económicas y el conjunto de instituciones gubernamentales creadas para tal fin. La función de organizador político se refiere a su capacidad de incorporar a todos los ciudadanos y territorios a través del sistema de gobierno.

En estas cuatro funciones el estado se ha debilitado y achicado a la par que el sector privado ha avanzado silenciosamente. Lo que fue caracterizado como "capitalismo de estado" (FitzGerald 1981) se fue revirtiendo progresivamente por la crisis en "débil capitalismo privado". Basta decir que en 1975 el 21.4% del PBI era estatal y en 1989 solamente el 11 %.

Durante el gobierno semiliberal de Belaunde el producto bruto público tendió a crecer durante los primeros años y luego declinó. En cambio durante el gobierno populista del APRA el producto bruto público declinó drásticamente, es decir ocurrió todo lo contrario a lo que se supondría. Pero el aspecto más importante desde fines de 1970 ha sido la progresiva divergencia entre la producción privada y la pública (ver cuadros 2 y 3). Este aspecto es importante pues un primer punto de la reforma del estado es de qué manera la economía pública y privada se harían más interdependientes.

El aspecto más significativo del achicamiento del estado en su rol de acumulador ha sido la progresiva reducción del ahorro público, desde

6. El límite inferior del ingreso por el narcotráfico es el ingreso agrícola que es aproximadamente de 400 a 500 millones de dólares, a esto se agrega el costo doméstico de la producción de pasta básica, que oscila entre 100 a 300 millones de dólares.

7. Analogía con la "enfermedad holandesa", término con que se designa los efectos de un aumento súbito de gran magnitud en los ingresos por exportaciones. Lo propio de la "enfermedad andina" es que la ocasiona un producto ilegal cuyo control estatal es harto difícil, como lo señala la experiencia de Colombia, Bolivia y Perú. .

Cuadro 2

Perú: Producto bruto privado y público
(en millones de soles de 1979)

Años	PB privado*	Indice	% total	PB público*	Indice	% total	PB total	Ind
1979	5421	100	83	1139	100	17	6560	10
1980	5709	105	82	1272	112	18	6981	10
1981	5981	110	82	1283	113	18	7264	11
1982	5957	110	81	1354	119	19	7311	11
1983	5271	97	82	1127	99	18	6398	9
1984	5403	100	82	1203	106	18	6606	10
1985	5663	104	83	1160	102	17	6823	10
1986	6357	117	84	1188	104	16	7545	11
1987	6334	117	84	1181	104	16	7545	11
1988	6634	122	89	803	70	11	7437	11
1989	6452	119	90	702	62	10	7154	10

Fuentes: Cuentas nacionales del Perú. INE, Lima 1988.

Compendio estadístico 1989-1990. INE, Lima 1991.

Perú en números 1991. Cuánto, Lima 1991.

* Comprende: hogares, sociedades privadas, instituciones financieras y empresas de seguros.

** Comprende: empresas públicas, gobierno general.

Cuadro 3

Perú: Valor agregado público y privado
(en millones de soles de 1979)

Años	VA. privado	Indice	% total	VA público	Indice	% total	VA total	Indice
1979	2885	100	85	527	100	15	3412	100
1980	3002	104	85	543	103	15	3545	104
1981	3069	106	83	610	116	17	3679	108
1982	3086	107	84	608	115	16	3693	108
1983	2750	95	84	521	99	16	3271	96
1984	2811	97	82	618	117	18	3429	100
1985	2936	102	83	585	111	17	3521	103
1986	3362	117	87	486	92	13	3848	113
1987	3417	118	82	743	141	18	4160	122
1988	3330	115	86	526	100	14	3856	113
1989	3123	108	89	392	74	11	3515	103

Fuentes: *Cuentas nacionales del Perú*. INE; Lima 1988.
Compendio estadístico 1989-1990. INE, Lima 1991.
Perú en números 1991. Cuánto, Lima 1991.

1983 desahorro, y de la inversión como tendencia (ver cuadro 4). Esto está vinculado a la crisis de la finanzas públicas manifestadas en el endémico y creciente déficit fiscal. Desde 1979 el ahorro bruto global ha tendido a disminuir, debido al desahorro del gobierno central y no tanto de las empresas estatales. En cambio el ahorro privado tuvo una tendencia creciente, sin que esto significara una inversión privada creciente, sobre todo durante el gobierno aprista (ver anexo 3). Tanto la inversión privada como la pública disminuyeron como tendencia y aumentaron durante las fases expansivas del ciclo económico de cada gobierno. Concomitantemente la capacidad de inversión del estado se ha reducido de niveles de 8% sobre el PBI a mediados de los años 70 a 4% en 1989.

La reducción del estado se podría atribuir entonces a que las políticas de estabilización no lograron cerrar ni la brecha fiscal ni la brecha ahorro-inversión pública. Es decir, dichas políticas influyeron directamente en el sector público y no en el sector privado. La pregunta es por qué.

La respuesta a esta pregunta se encuentra en el campo de la economía fiscal. El debilitamiento del estado durante el régimen democrático se ha debido fundamentalmente a la inestabilidad tributaria, al carácter crecientemente regresivo de los impuestos y al efecto Olivera- Tanzi.

Por un lado, *la inestabilidad tributaria* es el fruto de continuos cambios en la estructura de impuestos, que son el resultado de: 1. Los apremios de la caja fiscal, que dependen de la evolución del nivel de actividad económica, en los gobiernos de Belaunde y Fujimori, y 2. Las presiones y *lobbies* de los distintos grupos de poder que tratan de disminuir el peso tributario que debería recaer sobre ellos, provocando una pugna distributiva con otros grupos sobre quién paga los impuestos que se requiere para cerrar la brecha fiscal, tal como señalan Alesina y Drazen (1991).

Dicha inestabilidad la podemos observar en el cuadro 5, donde las variaciones de los distintos impuestos como porcentaje del PBI ha sido el fruto de continuos cambios en las escalas, los porcentajes y los mínimos imponibles, como consecuencia de la excesiva intromisión política en materia de fijación de quién paga y cuánto. Es decir la institución recaudadora ha sido crecientemente débil y poco autónoma como para defender una estructura tributaria mínimamente estable.

Por otro lado, *el carácter regresivo de los impuestos* debido a la tendencia a la imposición indirecta, que se incrementó por encima del 60% del total de impuestos durante la década de 1980. Mientras que el impuesto a la renta, que debería ser uno de los impuestos redistributivos más importantes,

Cuadro 4

Perú: Ahorro e inversión por sectores institucionales
(a precios de 1979)

Años	<u>Sector privado</u>				<u>Sector público</u>				<u>Inversión total</u>			
	Ahorro		Inversión		Ahorro		Inversión		Ahorro		Inversión	
	valor	índice	valor	índice	valor	índice	valor	índice	valor	índice	valor	índice
1979	680	100	550	100	224	100	173	100	904	100	724	100
1980	793	117	692	126	112	50	224	129	905	100	916	100
1981	823	121	821	119	71	32	246	110	894	99	1067	100
1982	877	129	760	93	16	7	287	117	894	99	1047	100
1983	720	106	524	69	-108	-48	237	83	611	68	761	100
1984	773	114	537	102	-33	-15	207	87	740	82	744	100
1985	736	108	484	90	42	19	166	80	777	86	650	100
1986	703	103	579	120	-6	-2	175	105	698	77	753	100
1987	964	142	686	119	-157	-70	210	120	807	89	895	100
1988	1066	157	665	97	-222	-99	124	59	845	93	789	100
1989	1010	149	442	66	-272	-122	136	109	738	82	578	100
1990							67	49				

Fuente: Cuentas nacionales, sectores institucionales. INEI, Lima junio 1991.

Cuadro 5
Perú: Ingresos tributarios 1980-1991
(en porcentajes del PBI)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Impuestos directos	5	3	2	2	2	2	3	2	2	1	1	1
A la renta	4	2	2	1	1	1	3	2	2	1	0	1
Patrimonio empresarial	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Impuestos indirectos	11	10	10	9	9	11	8	6	5	4	3	4
A la importación	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A la exportación	3	3	3	2	3	3	2	2	1	1	1	1
A las ventas	4	4	4	4	3	2	1	1	2	1	1	1
Selectivo al consumo	2	1	2	2	3	5	4	1	2	1	2	2
Otros	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0
Otros impuestos	1	1	1	1	2	1	0	0	1	1	1	1
Tributación total	17	14	14	11	12	14	12	9	8	5	5	5
Tributación miles de soles de 1979	575	494	477	348	387	445	431	345	281	154	160	26
% directos / total	27	29	18	14	13	11	26	24	27	20	14	13
% indirectos / total	65	71	73	75	74	81	69	73	67	70	63	71

Fuentes: INE, *Cuentas Nacionales del Perú*, Lima 1988; *Compendio estadístico 1988-1990*, Lima 1991; MEF (DGPF), *Niveles de recaudación, 1980-1986*; BCR, *Niveles de recaudación, 1987-1991*.

tendió a decrecer. La manifiesta incapacidad del estado para recaudar explica en buena medida esta tendencia a usar impuestos indirectos para equilibrar el presupuesto fiscal. Así, en 1990 más de la mitad de impuestos se cobraron en las estaciones de gasolina (impuesto a los combustibles), en las empresa eléctricas, de teléfonos y agua (impuesto selectivo al consumo) y en los bancos (impuesto a los débitos bancarios). Es decir, un estado que no tiene una infraestructura y organización adecuada para cobrar impuestos, ciertamente se halla en crisis.

Durante el gobierno del APRA ocurrieron dos hechos que terminaron por debilitar la tributación. Por un lado, se redujo deliberadamente la presión tributaria (ver cuadro 5). Cuando en 1988 se aceleró la inflación y se pasó a un régimen hiperinflacionario, se produjo el efecto *Olivera-Tanzi*, es decir la tributación fue reducida en términos reales, por la mayor velocidad de la inflación sobre el aumento de los impuestos nominales y por las rigideces institucionales para cobrar más rápido los impuestos. De esta forma la presión tributaria llegó a un nivel del 5% sobre el PBI en 1989 y 1990, la más baja de toda la historia reciente. Es evidente que el gobierno populista de Alan García fue víctima de su propia política de estabilización y paradójicamente, siendo un gobierno de corte estatista, debilitó aún más las instituciones del gobierno.

El gasto público también se redujo progresivamente, según Webb (1991) la caída del gasto de gobierno se redujo en 83% desde 1975 a 1990, es decir cayó de \$1059 gasto per cápita a \$178 (dólares de 1990), en el mismo período.

La mayor muestra del debilitamiento del capitalismo de estado fue la continua y creciente pérdida de las empresas públicas,⁸ que convirtieron el ahorro del estado en permanentemente negativo desde 1983 (ver cuadro 4), aunque durante el gobierno de Alan García alcanzó cifras récord; entre 1985 y 1989 las empresas públicas perdieron 1,653 millones de dólares, un promedio de 330 millones de dólares al año (Alvarez Rodrich 1991:31) constituyéndose en una de las principales causas de la brecha fiscal. Lo paradójico de este caso es que las pérdidas de las empresas fueron básicamente por el atraso de los precios públicos en relación a sus costos, de forma que la propia política de estabilización populista contribuyó al agotamiento del modelo empresarial público.

8. Según Alvarez Rodrich (1991) en 1988 el déficit de las empresas estatales fue de 3.4% del PBI, más alto que el déficit del gobierno central que fue 2.8%.

La privatización de la economía peruana durante el período de análisis se debió básicamente al *walk-over* del estado en una serie de aspectos. Pero esto no significa que el sector privado reemplazó eficientemente al estado. Pese a que no hay estudios con este enfoque podemos inferir que se ha dado un proceso de atomización de las empresas privadas y una tendencia a la producción mercantil simple, es decir el regreso a economías sin ahorro debido al proceso de subacumulación (Gonzales 1991a), lo que a menudo ha sido elogiado bajo el atributo de la informalidad. El impacto de este proceso de regresión económica es la formación de precios relativos "raros", por ejemplo la evolución de los precios de los bienes no-transables no tiene un patrón definido en los últimos cinco años.⁹

Esto nos permite plantear la hipótesis que la crisis del estado ha venido acompañada de una crisis regresiva del capitalismo peruano; es decir, que la economía de mercado se ha hecho más generalizada en el mercado de bienes y sobre todo servicios pero se ha reducido en los mercados de factores, básicamente por la disminución de la inversión per cápita. En consecuencia, las reformas deberían orientarse mayormente al desarrollo de los mercados de factores antes que a su liberalización, pues este proceso está en marcha, aún sin ellas. Es decir las reformas deberían priorizar la inversión estatal como impulsor de la creación de mercados de trabajo y capitales.

La repercusión más importante del debilitamiento del estado como articulador, inversionista y regulador, ha sido en el plano de la *organización y control político*, ya que un estado quebrado económicamente difícilmente puede cumplir su papel político. Si a esto se agrega la destrucción física de instituciones, empresas e infraestructura del estado por la subversión y la corrupción de las instituciones judiciales y policiales por el narcotráfico, se completa un dramático cuadro estatal. En 1990 el 32% del territorio nacional y el 49% de la población estaban en situación de emergencia por la acción de Sendero Luminoso y el MRTA, es decir en zonas donde la paz y el orden interno estaban perturbados y la autoridad civil fue reemplazada por militares, porque la presencia del estado se había hecho nula, ya sea porque fueron muertas las autoridades (entre 1989 y 1991 fueron asesinadas 257 autoridades del gobierno), porque fueron destruidas

9, Ver Nota Semanal del Banco Central de Reserva del Perú, N° 11, 1992, Punto sugerido por el acucioso Bruno Seminario,

las oficinas o porque el gobierno ha dejado de dar servicios básicos mínimos.

Este panorama de un estado que no puede controlar parte de su territorio por una guerra interna, plantea la siguiente pregunta: ¿qué política de estabilización y qué reforma del estado son aconsejables en una situación así? Ciertamente no la convencional. Volveremos a este punto más adelante.

3. Políticas de estabilización y debilitamiento institucional del estado regulador

Desde 1980 los programas de estabilización han buscado dos objetivos sin éxito: 1. Establecer los equilibrios macroeconómicos $X-M = S-I$ y $T = G$, y 2. Estabilizar los precios relativos. El problema esencial de las estabilizaciones ha sido cómo afectar los precios relativos para lograr los equilibrios macroeconómicos. Para tal fin la gestión de dichos precios ha sido crucial, por lo cual la eficacia y eficiencia de las instituciones encargadas de administrarlos ha resultado un factor clave para el éxito o fracaso de la estabilización. En otras palabras, cuánto más estado eficaz mejores posibilidades de estabilización y, por cierto, de ajuste estructural.

Sin embargo, la aplicación de dichos programas parecen haber debilitado las instituciones, ya sea porque los costos de transacción eran muy altos en relación a los precios que administraban o porque los propios programas de estabilización debilitaron dichas instituciones a través de la reducción de los salarios reales de los empleados públicos y los gastos operativos, para poder cerrar la brecha fiscal. Esto se vio claramente en la SUNAT cuyos mejores empleados se retiraron por los bajísimos sueldos, pues el director de dicha institución ganaba en 1985 apenas \$300 al mes.

En el caso de las empresas públicas aparece claramente que fueron afectadas básicamente por dos factores: 1. Las políticas económicas que distorsionaron sus precios por razones políticas o por causas fiscales. Esto se observó durante los gobiernos de García y Fujimori, cuando varias empresas estatales han dado pérdidas por los precios relativos fijados por el programa de estabilización. Lo curioso es que dicha situación es utilizada para justificar su privatización, el ejemplo más dramático son las empresas mineras del estado que arrojan pérdidas básicamente por el atraso cambiario. 2. Por el manejo de las empresas con criterios políticos y clientelistas antes que con criterio empresarial.

Bajo esta perspectiva la reforma del estado tendrá éxito si hace compatible el programa de estabilización (la parte instrumental) con una gestión eficaz y eficiente 10 (la parte institucional). Esto no ha sucedido en los últimos doce años y ha afectado de manera variable a las instituciones económicas y a la función de regulación del estado. Veamos el caso de dos instituciones significativas en la política económica, una que ha sido afectada en menor grado, el Banco Central y otra que ha sido drásticamente afligida, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria.

a. Banco Central de Reserva del Perú (BCRP)

El Banco Central de Reserva del Perú del Perú es la institución encargada de la estabilidad monetaria y goza de autonomía en sus decisiones por norma constitucional. El BCRP administra dos precios fundamentales, el tipo de cambio y la tasa de interés. Además regula la oferta monetaria, la cual debe coordinarse y ser congruente con la política fiscal que es fijada por el ministerio de economía y finanzas.

En todo caso el BCRP administra una política monetaria fijada por el gobierno y el ministro de economía. Esto significa que bajo un régimen de política económica ortodoxa su papel de regulador monetario se reduce, en cambio bajo un régimen heterodoxo aumenta. Lo cierto es que su autonomía constitucional es bastante relativa, pero de usarse criterios más técnicos podría contribuir a la estabilidad de los precios que regula, más allá de los vaivenes políticos. Sin embargo, cuando se da una excesiva intromisión política en la administración del Banco Central su autonomía para dar estabilidad monetaria se debilita:

Por otro lado, el BCRP es una institución que ha fundado su autonomía en su propia organización interna, en su desarrollo institucional y en la difusión de una imagen profesional y ética, que ha dado credibilidad a los agentes económicos.

Sin embargo, las políticas de estabilización desde 1980 han debilitado dicha institución, por las siguientes razones: 1. El fracaso del programa de

10. Es necesario distinguir los conceptos de eficacia y eficiencia. La eficacia es la capacidad operativa de una institución para llevar a cabo sus objetivos, es decir una oficina de impuestos capaz de cobrar impuestos. En cambio la eficiencia de una institución está en función de la minimización de los costos de transacción, es decir cuando dicho costo está por debajo de los beneficios generados para el Estado (por ejemplo cuando el costo de cobrar un impuesto es menor que el impuesto recaudado).

estabilización del gobierno de Belaunde (1980-1985) dio lugar a la aplicación de un programa distinto por el gobierno de Alan García, que obligó al BCRP a administrar un sistema de cambio múltiple, tasas de interés diferenciales y una oferta monetaria discrecional, para lo cual no sólo se contrató más personal (v.g. un funcionario encargado de cada tipo de cambio) sino que se amplió las funciones del BCRP, que en su conjunto aumentaron los costos de transacción del Banco. Al fracasar el populista Alan García y volver a una drástica ortodoxia con Fujimori, el banco debe reducir sus costos de transacción para lo cual debería reducir sus funciones, empleados y funcionarios. Es decir, un Banco que debe reajustarse administrativamente cada cinco años puede llegar a ser una institución inoperante, punto al cual el BCRP aún no llegado, en parte por su relativa solidez institucional. 2. Cuánto más altos se hicieron los costos de transacción, debido a personal excesivo, las posibilidades de corrupción o uso indebido de la información fueron mayores, lo cual aumentó el "asedio interno y externo"; esto sucedió durante el gobierno aprista. 3. Pese a que el BCRP paga sueldos relativamente altos, en comparación con otras instituciones del estado, no paga sueldos competitivos para funcionarios de nivel directivo debido a la erosión inflacionaria de los años ochenta. En consecuencia, el Banco ha sufrido la migración de varios de sus funcionarios más experimentados.

Pese a este debilitamiento el Banco aún constituye una institución operativa y puede ser tomado como ejemplo de una institución estable, pese a los programas de ajuste.

b. Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT)

La antigua Dirección de Contribuciones y la hoy Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) son el ejemplo más claro de cómo la influencia de la política y de los programas de estabilización pueden debilitar una institución pública al punto de volverla inoperante. Su caso es ilustrativo de las dificultades que confrontaría una reforma tributaria y de la SUNAT si se pretende iniciada reforma del estado a partir de la política fiscal.

Por un lado, la fijación de una estructura tributaria es el resultado de las necesidades de caja del gobierno, de la influencia política de agentes económicos que buscan la manera de pagar el mínimo de impuestos (Alesina y Drazen 1990) y de la debilidad institucional del organismo de control

tributario (la SUNAT). Dicha estructura ha sido altamente inestable debido a las variaciones del ciclo económico dependiente, de las políticas económicas y de los vaivenes del ciclo político activado por las elecciones (municipales cada tres años, regionales y nacionales cada cinco años).

Quizás uno de los factores de mayor inestabilidad es la dificultad de los gobiernos de lograr las metas de sus programas de estabilización. Al no hacerlo, han variado constantemente las tasas de los impuestos, el tipo de impuestos o las instituciones que cobran. A manera de ejemplo, en lo que va del gobierno de A. Fujimori sólo el impuesto general a las ventas (IGV) ha cambiado cuatro veces de tasa, hasta la actual (marzo 1992) de 18%, debido a la dificultad de cobrar impuestos directos, pues la SUNAT está siendo recién reestructurada, y por el carácter recesivo del programa ortodoxo que no permite aumentar la presión tributaria.

Es evidente que la gestión de una estructura tributaria variable tiende a debilitar a la institución encargada, sobre todo porque cada cambio de impuesto o tasa ocasiona un reajuste de dicha institución, que no siempre lo puede hacer rápidamente, perdiéndose en eficacia y rapidez, que es lo que requiere un programa de estabilización. Este ha sido el caso de la SUNAT hasta 1991.

Por otro lado, cualquier oficina de cobro o control de impuestos es proclive a la corrupción, sobre todo cuando los sueldos son muy bajos (condición necesaria), se pierden referentes éticos y no existe cohesión institucional (condiciones suficientes). Los bajos sueldos de los funcionarios de la Dirección de Contribuciones y la SUNAT, debido al ajuste con austeridad en el gasto público y a la hiperinflación durante el gobierno de García, aumentaron los costos de transacción por la corrupción, en consecuencia el cobro de impuestos directos disminuyó.

La ineficacia e ineficiencia de la SUNAT era tal que en marzo de 1991 el gobierno decidió su reestructuración total. Es decir, la solución a la baja recaudación comenzó por la reforma de la institución de control, sin haberse tomado en cuenta las causas que hacen que esta institución sea proclive a la inestabilidad y sin haber planteado aún los elementos de la reforma tributaria, que sería el inicio de la reforma del estado. De ahí que su éxito, medido en términos de ser una institución eficiente y eficaz en el mediano plazo, no esté asegurado.

4. Reforma del estado: lo hecho y por hacer

Desde 1979 hasta 1991 el estado peruano se ha achicado y ha cambiado, tanto por causas económicas como políticas. Las razones de estos cambios han seguido la lógica de la crisis, de la democratización, la violencia política y de los estilos de hacer política de manera excluyente. El estado es más débil, ya no articula a los distintos segmentos sociales y regiones. Ante tal situación existen dos propuestas extremas de reforma: una violenta e ilegal, la de Sendero Luminoso, y la de los organismos multilaterales (Banco Mundial, FMI y BID), que el gobierno decidió adoptar, en ausencia de una propuesta nacional democrática propia. El Perú se encuentra entre dos caminos opuestos al extremo, sin una propuesta de reforma de estado al medio.

En enero de 1991 el gobierno de Fujimori decidió empezar las reformas económicas y del estado simultáneamente al programa de estabilización, sin haber logrado aún los equilibrios macroeconómicos y los precios relativos que aseguren cierta estabilidad. La pregunta que tenemos es si la reforma del estado en curso responde a dos hechos de importancia mayor: 1. ¿Es viable un estado pequeño y débil frente a una guerra interna que se está perdiendo? 2. ¿La secuencia de las reformas y su simultaneidad con el programa de estabilización tiene posibilidad de lograr éxito, en reformar el estado y sus instituciones y volver a la senda del crecimiento? En ambos casos nos parece que no. Veamos por qué.

El programa de reformas apoyado por el Banco Mundial (ver WB Report N° P-5714-PE) parte de un diagnóstico con omisiones importantes 1. Una subvaluación de la guerra interna, como el factor que provoca un altísimo riesgo económico y político, contra el cual se requiere de más estado, más eficaz y eficiente. 2. Se ignora la dinámica económica y política que ha influenciado en la reducción del estado en la década pasada, que obliga a efectuar un proceso de ajuste estructural *ad-hoc*. Por cierto, estas omisiones no son atribuibles al Banco Mundial sino al gobierno peruano que hasta ahora es incapaz de conciliar y coordinar la estabilización económica, el ajuste estructural y el plan antisubversivo. Ciertamente, el Perú constituye un caso especial de ajuste estructural, en el cual por razones no económicas es necesaria la reconstrucción del estado, quizás con menor tamaño, pero con mayor eficacia para afrontar tanto la subversión como la vuelta a la senda de la inversión.

La secuencia de las reformas es la siguiente. 1. El programa de

estabilización tiene como eje la reinserción del Perú en la comunidad financiera internacional, para lo cual es necesario pagar la deuda y los servicios atrasados, con tal fin se ha destinado entre del 20 al 30% del gasto público. Se ha recuperado reservas internacionales y se ha cerrado la brecha externa. Se ha puesto como meta el equilibrio fiscal y el BCRP lleva a cabo un programa monetario excesivamente restrictivo. 2. Como el talón de Aquiles del programa de estabilización es el ingreso fiscal, se ha apoyado fuertemente la SUNAT para recuperar capacidad de recaudación, lo que constituye un paso positivo hacia la reforma del estado. 3. Simultáneamente, se ha procedido a una drástica liberalización del comercio exterior con una rebaja acelerada de los aranceles y se ha liberado el mercado financiero de la regulación del BCRP. Sin embargo, mientras el Perú no esté totalmente reinsertado, la oferta de crédito se basa sólo en recursos domésticos que, siendo restringidos, han empujado la tasa de interés muy por encima del libar y del prime-rate, atrayendo capitales de corto plazo del extranjero, presionando el dólar a la baja, encareciendo aún más los costos financieros, deprimiendo las exportaciones y aumentando las importaciones, con lo cual se completa el esquema recesivo.

Como se observa, la reforma del mercado financiero y del comercio exterior, con una política monetaria demasiado restrictiva, sólo ha conseguido entrapar el programa de corto plazo. La lección es que la desregulación sólo se puede hacer cuando los mercados son completos y competitivos.

Posteriormente se liberalizó el mercado de tierras, hasta el momento sin mayor impacto, por la imperfección del mercado de crédito; luego se tratará de "flexibilizar" el mercado de trabajo.

Pero existen por hacer dos reformas claves. Las reformas institucionales y la privatización.

1. Dentro de las *reformas institucionales* la más importante es la *reforma tributaria* que está en sus inicios y al parecer está comenzando a tener éxito, por lo menos en el aumento de la recaudación y el registro tributario. La *reforma del gasto público* debe dotar de igual autonomía que la SUNAT o el BCRP a la institución que administra los fondos del gobierno, es decir reduciendo la ingerencia política en su gestión. A nuestro entender la regionalización debería ser la otra reforma del estado que permitiría establecer el puente entre el corto plazo y el desarrollo, para ello se requiere la descentralización tributaria y del gasto público. Nuestra propuesta es que los impuestos indirectos sean de carácter nacional y administrados por

el ministerio de economía y los impuestos directos sean administrados por los gobiernos regionales y que sean utilizados exclusivamente en inversiones públicas. La otra *reforma* de fundamental importancia para una economía de mercado es la *administración de justicia*, pues por ejemplo la liberación del mercado de tierras acarreará innumerables litigios, que requieren de arbitraje rápido.

2. *La privatización* de las empresas públicas aún está en sus inicios. Sin embargo, el programa de estabilización está haciendo que pierdan las empresas estatales, las exportadoras por el dólar barato y los altos costos de la energía, las industriales y de servicios por la recesión y las empresas de energía (petróleo y electricidad) por los altos impuestos. Es evidente que las empresas que pierden son más difíciles de privatizar a menos que se las venda a precios muy bajos. Por otro lado, muchas empresas al aproximarse la privatización están sufriendo un "asedio interno" que las llevará a la liquidación antes que a la privatización. En todo caso, existe una incongruencia entre reforma institucional y programa de estabilización a este nivel.

La privatización aún no tiene un objetivo definido. Por un lado, debería ayudar a equilibrar las finanzas públicas, tanto porque disminuiría el gasto público por pérdidas de las empresas como porque se contaría con recursos extraordinarios. Pero por otro lado disminuiría el empleo, por lo menos en el corto plazo; no se sabe si aumentaría la inversión y tampoco se sabe qué haría el gobierno con los recursos de venta de las empresas. Todo parece indicar que la privatización es más bien un proceso para dar "señales buenas" a los inversionistas y la comunidad económica internacional.

Lo cierto, es que al término de la privatización la estructura del poder económico habrá variado en función directa del número de empresas vendidas, liquidadas y conservadas.

La gran pregunta que suscita todos estos cambios es si aseguran el retorno a la senda de la inversión y el crecimiento. De acuerdo a un estudio de Harrigan y Mosley (1991), la tasa de retorno del programa de ayuda al ajuste estructural llevado a cabo por el Banco Mundial, medido en términos de impacto sobre el crecimiento del **PBI**, ha sido decepcionante para un grupo de 25 países; además la correlación entre ajuste estructural e inversión ha sido negativa, sin embargo han ayudado fuertemente a la balanza de pagos. Dadas las circunstancias actuales en el Perú, no hay razón para esperar una mejor suerte que aquellos países.

Peor aún con la inestabilidad política suscitada por el autogolpe de

Fujimori, que ha puesto en riesgo tanto el programa de estabilización como las reformas estructurales, sobre todo por la reversibilidad que pueden tener en el futuro, cuando un nuevo gobierno democrático llegue al poder.

5. Reflexiones finales

El proceso político y económico peruano de los últimos doce años ha debilitado al estado y, en consecuencia, a la sociedad misma puesto que en el pasado el estado ha sido el articulador de los distintos segmentos sociales (Cotler 1978). Dé alguna manera la crisis peruana es una crisis de articulación social y económica, por debilitamiento del principal articulador que fue el estado y también del mercado. En el Perú tanto el mercado como el estado han fracasado; debido a la invasión de espacios de competencia y al abandono de los propios; ni el mercado ha sido un asignador eficiente de recursos ni el estado un creador eficaz de bienestar social. Consiguientemente, la pregunta esencial es qué reforma del estado es posible y viable dada la situación actual del Perú y si las reformas económicas e institucionales pueden ayudar, no sólo a modernizar el país, a que la economía de mercado funcione fluidamente, sino sobre todo a pacificarlo. Por estas razones la reformas estructurales en el Perú, dentro de ellas la del estado, tienen un camino singular y muy difícil por recorrer, a tal punto que a menudo el Perú se presenta como un país al borde del colapso y la desintegración (Dornbusch 1988, Gonzales 1991), Se trata de un caso especial no de reforma sino de reconstrucción del estado y del país.

Al final de este período de 12 años de crisis continua, del fracaso de las políticas de estabilización y de democracia el estado se ha debilitado y la economía peruana se ha transformado. Por un lado la desestatización ha avanzado hasta reducir la participación del estado al 10% del PBI. Por otro lado, la privatización ha sido económicamente regresiva en la medida que, dada la crisis de inversión y la destrucción de capital por la subversión, la mayor parte de la población vive de economías mercantiles simples, es decir que no tiene capacidad de ahorro, lo que hace cada vez más difícil relanzar la inversión con recursos domésticos. Hoy el Perú es un país menos capitalista y con claros síntomas de bloqueo económico y social. Estos dos procesos han debilitado la relación entre el sector privado y el sector público, lo que explica de alguna manera el decreciente impacto de las políticas de estabilización y el creciente uso de instrumentos más drásticos y rudimentarios para estabilizar la economía. La retirada del estado

es el fin de un modelo económico que se autoconsumió y que bajo un régimen democrático no ha podido ser suplantado o corregido; además la subversión terrorista y el narcotráfico han contribuido con una cuota importante para "desestatizar la sociedad y economía peruanas".

Evidentemente las reformas estructurales propuestas por el Banco Mundial son insuficientes para salir de la crisis y hasta para volver a la democracia. No basta con alterar el marco institucional. Esta es una condición necesaria pero no suficiente; se requiere además de cambios económicos que promoviendo la inversión puedan rearticular el sector privado con el sector público. Es decir, se requiere de un nuevo modelo de desarrollo, que el mercado por sí sólo no lo puede hacer rápidamente, sobre todo en una economía bajo violencia. El Perú es un país al borde del colapso, quizás como ningún otro en América del Sur, por esto es un caso especial donde el ajuste estructural tiene una proyección mucho más amplia que el solo cambio económico, en consecuencia donde el papel del estado tiene que ser revalorado.

Bajo las circunstancias actuales de un gobierno autoritario la reforma estatal se ha vuelto incierta. Sin embargo, sus componentes deben ser los mismos, si tenemos en cuenta que los procesos de cambio institucional son endógenos.

Por lo que venimos de analizar, el Perú requiere un estado fuerte y eficaz, para enfrentar a la subversión y para iniciar un proceso de inversión, que deberían ser los objetivos iniciales de la reforma del estado, en lugar de objetivos genéricos como liberalización, privatización y modernización. Por esto el Perú es un caso especial. Para dicho fin se requiere de estabilidad macroeconómica, que a su vez requiere de "confianza" en el estado. Esto no se puede lograr bajo un régimen autoritario-precario como se ha vuelto el Perú desde el 6 de abril de 1992, ni con el programa de estabilización y el programa de reformas institucionales y económicas que tiene el gobierno. Se requiere de varias correcciones y de la vuelta a la democracia.

En primer lugar, se requiere de un acuerdo político¹¹ que avale las principales reformas y que apoye un programa de estabilización reajustado. Es decir, se requiere de una legitimidad y participación de los sectores organizados de la sociedad civil para respaldar el programa, de lo contrario

11. Se requiere de un "juego cooperativo" en el cual los acuerdos, promesas y amenazas están totalmente incorporadas y son susceptibles de obligación de cumplimiento. El Perú se encuentra en el dilema del prisionero, donde sólo la solución cooperativa puede evitar un juego suma negativa, es decir la desintegración nacional.

sólo será secundado por los militares, por las encuestas de opinión y eventualmente por los bancos multilaterales. Bajo estado de guerra se requiere del pleno empleo de las empresas estatales y de las instituciones que aún funcionan, de lo contrario el futuro social y económico del Perú es incierto. La experiencia nos ha enseñado en el Perú que los cambios y reformas "desde arriba" duran lo que dura un gobierno, luego la sociedad tiene su propio ritmo y tendencia de cambio que es necesario empujar y facilitar, a menos que dicha reformas hayan sido ampliamente benéficas y bien dirigidas.

En segundo lugar, es necesario corregir la secuencia entre políticas de estabilización y reformas, para ello el BCRP debe volver a regular el mercado monetario, por lo menos hasta la reinsertión total del Perú en la comunidad financiera. La idea es evitar que el dólar siga atrasado y las tasas de interés sigan altas.

En tercer lugar, se requiere de un esfuerzo múltiple para relanzar lo antes posible la inversión pública. Por un lado llevar a cabo los proyectos apoyados por el BID, BM para reconstruir carreteras y por otro, es imprescindible la renegociación de la deuda externa para liberar recursos fiscales para financiar la inversión pública, el gasto militar y el programa de apoyo social, como estrategia integral contra la subversión. Además, todo el dinero obtenido de las privatizaciones debería ser exclusivamente destinado a la inversión en infraestructura, energética, vial y sanitaria, de ninguna manera en gasto corriente. El gobierno debería impulsar la modalidad "joint ventures" para atraer capitales extranjeros en empresas mixtas con participación del estado, en función del riesgo de la inversión.

La burocracia y las instituciones innecesarias deben ser progresivamente reducidas. De hecho hoy los empleados públicos han privatizado sus ingresos, en la medida que tienen otros trabajos fuera de su empleo en el gobierno.

Nada de esto será posible si no se fortalece y mejoran las fuerzas del orden y las fuerzas armadas y no se logran algunos éxitos contra la subversión. Aquí sí cabe un impuesto o contribución extraordinaria y profundización de la reforma tributaria.

Como se entenderá, el papel del estado en el Perú bajo las condiciones actuales no puede ser el que se plantea de manera abstracta y general. El "Consenso de Washington" (Williamson 1991) tiene una prueba de fuego en el Perú, pues debería combinar, por un lado, un estado promotor de la inversión pública como pivote del retorno a un proceso de acumulación

sostenido, única forma de crear una economía de mercado mayor y, por otro lado, se requiere de más estado básico (militar y servicios básicos) para vencer la guerra interna. Lo importante es que la parte económica haga parte de la estrategia de guerra y la parte militar facilite la inversión.

En otras palabras, las reformas deberían apuntar a la redefinición de las relaciones y funciones económicas del sector privado y del estado. Y esto no se puede lograr con milagros, como quiere el 75% de peruanos que apoyan a Fujimori, sino con una nueva institucionalidad que sea incluyente, representativa y que permita la participación. Es decir, esto será posible y, sobre todo, duradero, sólo bajo un régimen democrático.

Lima, julio 1992

ANEXOS

Anexo 1

Perú: Producto bruto por sectores institucionales
(a precios de 1979)

Años	Hogares	Emp. privo	Indice	Emp. púb.	Indice	Gob. cent.	Indice	PB total	Indice
1979	3152	2269	100	775	100	364	100	6560	100
1980	3197	2511	111	823	106	448	123	6980	106
1981	3510	2471	109	837	108	446	122	7264	111
1982	3518	2440	108	857	111	497	136	7312	111
1983	3145	2126	94	663	86	464	127	6398	98
1984	3285	2117	93	749	97	454	125	6605	101
1985	3219	2444	100	726	94	434	119	6823	104
1986	3653	2703	119	693	89	494	136	7544	115
1987		6364	280	535	69	646	177	7545	115
1988		6634	292	445	57	358	98	7437	113
1989		6452	284	342	44	359	99	7153	109

Fuente: INE, *Cuentas Nacionales*, Lima 1988 y Perú: *Compendio estadístico 1989-1990*, Lima 1990; Cuanto, *Perú en números* 1991, Lima 1991.

Anexo 2

Perú: Valar agregado par sectores institucionales

Años	Hogares	Empresas privadas	Indice	Empresas públicas	Indice	Gobierno central	Indice	Servicios bancarios imputados	Indice	Valor agregado total	Indice
1979	1859	1102	100	287	100	241	100	-76	100	3412	105
1980	1855	1229	112	279	97	264	110	-82	108	3545	104
1981	2036	1123	102	339	118	271	11	-893	117	3679	108
1982	2060	1028	93	335	117	273	113	-2	2	3693	108
1983	1858	990	90	227	79	294	122	-98	129	3271	96
1984	1936	964	87	298	104	319	133	-88	116	3429	100
1985	1874	1173	106	271	94	314	130	-111	146	3521	103
1986	1427	2052	186	147	51	340	141	-117	153	3848	113
1987		3534	321	250	87	493	205	-117	153	4160	122
1988		3430	311	180	63	347	144	-101	132	3856	113
1989		3123	283	125	64	267	111			3515	103

Fuente: INE, Cuentas Nacionales, Lima 1988 y Perú: Compendio estadístico 1989-1990, Lima 1990; Cuánto, Perú en números 1991, Lima 1991

Anexo 3

Perú: Ahorro bruto privado y público
(en soles de 1979)

Años	Hoga- res	Indice	Emp. priv.	Indice	Emp. Púb.	Indice	Gob. Cent.	Indice	PB total	Indice
1979	432	100	212	100	54	100	17	100	904	100
1980	572	132	221	104	44	81	68	40	905	100
1981	645	149	178	84	45	83	26	15	894	99
1982	748	173	129	61	44	82	-28	-16	894	99
1983	534	124	185	87	25	47	-134	-79	611	68
1984	525	121	249	117	54	101	-88	-52	740	82
1985	483	112	253	119	70	129	-28	-16	777	86
1986	511	118	192	91	13	24	-19	-11	698	77
1987			964	455	16	30	-173	-102	807	89
1988			1066	503	-65	-121	-157	-92	845	93
1989			1010	476	-28	-53	-244	-144	738	82

Fuente: INE, *Cuentas Nacionales*, Lima 1988 y *Perú: Compendio estadístico 1989-1990*, Lima 1990; *Cuánto, Perú en números 1991*, Lima 1991.

BIBLIOGRAFIA

ALESINA, Alberto y Allan DRAZEN

- 1991 "Why are Stabilizations Delayed?", *The American Economic Review*, diciembre.

ALVAREZ RODRICH, Augusto

- 1991 *Empresas estatales y privatización: Cómo reformar la actividad empresarial del Estado en el Perú*, Ed. Apoyo, Lima.

ASSAEL, Héctor (comp.)

- 1975 *Ensayos de política fiscal*, Fondo de Cultura Económica, Serie Lecturas 2, México.

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ

- varios *Memoria Anual*.
varios *Nota Semanal*.

COTLER, Julio

- 1978 *Clases, Estado y Nación en el Perú*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
1990 "Partidos políticos inestabilidad democrática en el Perú", ponencia para el seminario Parties and Party Systems in Latin America, The Helen Kellogg Institute, ms. Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

DEGREGORI, Carlos Iván y Romeo GROMPONE

- 1991 *Elecciones 1990, demonios y redentores en el nuevo Perú*, Colección Mínima 24, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

DORNBUSCH, Rudiger

- 1988 "Peru on the Brink", *Challenge*, Nov-Dec.

FISHLOW, Albert

- 1990 "The Latin American State", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 4, N° 3, pp. 61-74.

FITZGERALD, E.V.K.

- 1981 *La economía política del Perú 1956-1978. Desarrollo económico y reestructuración del capital*, Serie Análisis Económico 5, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

GONZALES DE OLARTE, Efraín

- 1990 *Problemas económicos de la regionalización en el Perú*, Documento de Trabajo N° 32, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
1991a *Una economía bajo violencia: Perú 1980-1990*, Documento de Trabajo N° 40, Instituto de Estudios Peruanos, Consorcio de Investigación Económica, Lima
1991b *Nuevos rumbos para el desarrollo del Perú y América Latina*, Serie América Problema 15, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

GONZALES DE OLARTE, Efraín y Lilian SAMAMÉ

- 1991 *El péndulo peruano: Políticas económicas, gobernabilidad y sub-desarrollo*, Serie Análisis Económico 14, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

HARRIGAN, Jane y Paul MOSLEY

- 1991 "Evaluating the Impact of World Bank Structural Adjustment Lending: 1980-87", *The Journal of Development Studies*, vol. 27, N° 3, Londres, pp. 63-94.

PAREDES, Carlos y Jeffrey SACHS (editores)

- 1991 *Estabilización y crecimiento en el Perú*, GRADE, Lima.

SENADO DE LA REPÚBLICA (Comisión Especial)

- 1992 *Violencia y pacificación en 1991*, Centro de Investigaciones Legislativas, Lima.

THORP, Rosemary

1979 *Inflation, Stabilisation, and the Return to Democracy in Peru, 1975-1979*, Wilson Center.

WEBB, Richard

1991 "Prólogo", en Carlos Paredes y Jeffrey Sachs (editores), *Estabilización y crecimiento en el Perú*, GRADE, Lima.

WHITEHEAD, Laurence

1990 "Political Explanations of Macroeconomic Management: A Survey", *World Development*, vol. 18, Nº 8, pp.1133- 1146.

WILLIAMSON, John

1990 *The Progress of Policy Reform in Latin America*, Institute for International Economics, Washington.

WORLD BANK

1991 *World Development Report 1991. The Challenge of Development*, Oxford University Press.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Serie Economía

3. Gonzalo D. MARTNER/C. FURCHE
Autonomía alimentaria o especialización según ventajas comparativas: experiencias recientes en América Latina, 2a. edición, 1986.
4. Oscar DANCOURT
Sobre las políticas macroeconómicas en el Perú, 1970-1984, 3a. edición, 1988.
5. Francisco VERDERA
La migración a Lima entre 1972 y 1981: anotaciones desde una perspectiva económica, 1986.
6. Efraín GONZALES DE OLARTE
Crisis y democracia: el Perú en busca de un nuevo paradigma de desarrollo, 3a. edición, 1989.
7. Andrew MORRISON
Incentivos tributarios y política de descentralización productiva. Perú 1968-1986, 1988.
8. César HERRERA
Restricción de divisas: efectos macroeconómicos y alternativas de política. 1989.
9. Efraín GONZALES DE OLARTE
Problemas económicos de la regionalización en el Perú, 1989.
10. Raúl HOPKINS y Jorge FANO
La dimensión institucional de la política agraria. El caso de la Oficina Sectorial de Planificación Agraria (OSPA), 1990.
11. Jorge TORRES
La demanda de alimentos en el largo plazo. Perú: odisea 2001,1990.
12. R. HOPKINS, D. VAN DER BORGHT, A. CAVASSA
La opinión de los campesinos sobre la política agraria. Problemas, alternativas y rol de la organización, 1990.
13. César MARTINELLI y Jorge CHINEY
Efectos de largo plazo de las crisis de ajuste en el Perú, 1991
14. Efraín GONZALES DE OLARTE
Una economía bajo violencia. Perú, 1980-1990, 1991.

La composición de **Reforma del estado y políticas de estabilización económica 1979-1992: El Perú un caso especial** fue realizada en el Instituto de Estudios Peruanos y estuvo a cargo de Aída Nagata.

El texto se presenta en caracteres Times de 10 p. con 2 p. de interlínea; las notas de pie de página en 8 p. con 1 p. de interlínea.

La caja mide 26 x 38 picas.