

---

**RESTRICCIONES  
INSTITUCIONALES  
A LAS POLITICAS ECONOMICAS  
EN EL PERU**

**Efraín Gonzales de Olarte**

---

**Documento de Trabajo N° 47**



consorcio  
de investigación económica

***IEP Instituto de Estudios Peruanos***

*Documento de Trabajo No 47  
Serie Economía N°17*

*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  
Abril 1993  
Noviembre 1993

Carátula: Tejido Chancay  
Cortesía del Museo Amano  
Foto: Pedro Roel

## CONTENIDO

Introducción	5
1. Instituciones económicas: marco conceptual	8
A. ¿Cuáles son las instituciones económicas?	8
B. Marco teórico	9
Concepto de institución económica	9
La Nueva Economía Institucional	10
Un sencillo modelo interpretativo	14
2. Las políticas económicas y las instituciones	19
A. La regulación del mercado	19
B. La política monetaria y el Banco Central de Reserva	22
C. La política tributaria y la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT)	24
D. Coordinación entre las políticas monetarias y las fiscales	26
3. La experiencia peruana: inestabilidad institucional y política económica	28
A. Los orígenes del BCRP y de la SUNAT	28
El BCRP	28
La SUNAT	30
B. El comportamiento de los agentes y la asimetría en la información en el BCRP y la SUNAT	32
C. Costos de transacción y eficiencia institucional	34'
D. Desarrollo institucional y organización interna	39
Autonomía	40
La carrera pública	43
Coordinación interinstitucional	45
E. La concordancia entre lo institucional y lo instrumental	47
Conclusiones	50
Bibliografía	55

## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

La ejecución y fiscalización de las políticas económicas están a cargo de diferentes instituciones, sobre cuya eficacia y diseño sólo hemos reparado cuando no han funcionado y, sobre todo, cuando han fracasado. Por ejemplo, para llevar a cabo políticas económicas heterodoxas con cierto éxito se requiere de instituciones, como el Banco Central de Reserva o la Dirección de Contribuciones, que funcionen con eficacia y con un nivel mínimo de códigos éticos. Ni qué decir de las instituciones que se requiere para que los mercados funcionen fluidamente.

La formulación y ejecución de las políticas económicas dependen, obviamente, de dos tipos de institución: de las instituciones políticas (los partidos, los gremios y el gobierno) y de las instituciones económicas (Banco Central, Ministerio de Economía, Superintendencia de Administración Tributada, Superintendencia de Aduanas, Contraloría). Las primeras son

1. El método que hemos seguido en esta investigación ha sido en parte convencional y en parte no, pues hemos utilizado la entrevista para acercarnos a las dos instituciones que hemos auscultado; a través de amplias e interesantes conversaciones con distinguidos profesionales que estuvieron al frente del BCRP y de Contribuciones. Sus experiencias y concepciones sobre las instituciones en mención han sido uno de los principales insumos tanto para estimular y precisar la investigación como para redactar partes importantes de este trabajo. Les estamos muy agradecidos y esperamos que lo aquí escrito permita sintetizar ese "espíritu institucional" que ellos nos transmitieron y que es muy necesario para el éxito de las políticas económicas y para la consolidación institucional. Emilio Barreto, Alonso Polar, José Salaverry Llosa, César Ferrari, Fernando Schwalb López Aldana, José Luis Brousset, Héctor Neyra, Julio Velarde, Armando Zolezzi, Graciela Fernández Baca, Enrique Vidal Cárdenas, Daniel Tarnawiecky, encontrarán aquí el testimonio de nuestro agradecimiento y ojalá que el trabajo sirva para que sus experiencias sean útiles a las próximas generaciones que los suceden y sucederán.

También agradezco los comentarios de Roxana Barrantes, Marco Terrones, John Sheahan y Teobaldo Pinzás, que me han permitido precisar y aclarar varios puntos teóricos y empíricos. Asimismo, agradezco los comentarios de Romeo Grompone, Lucía Romero, Julio Cotler y Francisco Verdera recibidos en el seminario interno del IEP. También agradezco la asistencia de Lilian Samamé.

las que toman decisiones alternativas, las segundas las que las ejecutan y las fiscalizan.

En teoría, las instituciones económicas deberían poder ejecutar con flexibilidad cualquier tipo de política económica; sin embargo, parece que esto no es posible por tres razones: 1. Porque su evolución depende de los cambios en el sistema de propiedad, en las tecnologías y en los mercados. 2. Porque su funcionamiento depende de los cambios en la orientación política de cada gobierno, a menos que existan condiciones para que sean relativamente autónomas y exógenas a los vaivenes políticos. 3. Porque no existe carrera pública, lo que impide que exista personal capacitado y bien pagado.

Precisamente, en este trabajo tenemos la intención de analizar, a un nivel aún exploratorio, cómo se originan y funcionan las instituciones económicas en el Perú en su relación con las políticas económicas. Queremos encarar este análisis desde la perspectiva de la Nueva Economía Institucional (NEI), primero para recuperar lo que hasta ahora ha sido coto de abogados y sociólogos, pues los economistas disponemos de teorías y argumentos para una aproximación al problema institucional desde nuestra propia perspectiva, y en segundo lugar para tratar de lograr la unificación en el análisis de la parte instrumental de las políticas económicas (el qué hacer), de la parte operativa (el cómo hacer) y de la parte institucional (quién lo hace).

Como esta temática ha sido muy poco estudiada por economistas<sup>2</sup>, en el Perú y América Latina, en realidad se requiere de una agenda de investigación sobre instituciones, de la cual este estudio es apenas un inicio. Por esta razón nos hemos concentrado en tres temas: 1. Una presentación básica de la teoría sobre instituciones económicas. 2. La relación entre políticas económicas y macroinstituciones económicas. 3. Una ilustración empírica a través del análisis de dos instituciones básicas, el Banco Central de Reserva del Perú y la Superintendencia de Administración Tributaria.

El objetivo esencial de este trabajo es entender porqué algunas instituciones funcionan con eficacia, y bajo qué condiciones, y porqué otras no. La intención normativa es evidente; queremos presentar algunas ideas sobre cómo entender el diseño de instituciones que funcionen y sean eficaces y señalar la dinámica que lleva a la innovación institucional, en contextos

2. Los recientes estudios de Hopkins y Fano (1990) y Kervyn (1991) son dos de los escasos trabajos que tratan de aproximarse a este olvidado pero importante tema.

políticos cambiantes e inestables como los ha tenido el Perú en los últimos treinta años. Por otro lado, queremos saber de qué manera el mercado, como institución primaria, es reemplazado o complementado por instituciones secundarias que fijan precios administrativamente, como el Banco Central, y bajo qué circunstancias el conjunto institucional permite alcanzar, simultáneamente, objetivos de eficiencia y equidad.

Esta investigación, que complementa a otra anterior (Gonzales y Samamé 1991), fue motivada al observar el acelerado crecimiento del Estado y sus instituciones desde los años sesenta, acompañado de una inestabilidad de las mismas y en varios casos del progresivo debilitamiento de algunas de ellas, lo que afectó la eficacia de las políticas económicas y a la postre contribuyó a la crisis estatal y en consecuencia a la crisis del modelo de crecimiento económico peruano. Esto significa que no basta con la voluntad creadora o modificadora de instituciones de parte del gobierno, para que éstas sean automáticamente eficaces y contribuyan al desarrollo; es necesario, además, tomar en cuenta que las instituciones dependen de ciertas normas económicas, política<sup>5</sup> y éticas, que de no tomarse en cuenta hacen difícil entender los procesos de innovación institucional (la dinámica del cambio institucional) y el funcionamiento de cada institución (su organización y normas).

Son estos problemas los que queremos analizar. Por ejemplo, cómo entender que la Dirección General de Contribuciones y la SUNAT no hayan llegado a tener hasta 1991 un registro de contribuyentes actualizado y un sistema de recaudación medianamente eficaz. Es decir, cómo explicar que en un país de 22 millones de personas sólo 1200 contribuyentes aportaban entre el 68% al 78% de la recaudación total (Zolezzi 1991, p.33) y que, además, más del 60% de los tributos indirectos se cobren a través de grifos, recibos de electricidad, agua o teléfono y el instituto de seguridad social, es decir, instituciones ajenas a estos fines. O cuán eficaz puede ser la decisión de que el Banco Central de Reserva del Perú reduzca su papel de regulador del mercado monetario, sin que éste último se haya transformado sustantivamente.

Como se puede inferir, estos ejemplos plantean preguntas sobre la organización y funcionamiento de las instituciones y sobre la forma en que se realizan las innovaciones institucionales, que afectan el éxito de las políticas económicas.

## 1. INSTITUCIONES ECONÓMICAS: MARCO CONCEPTUAL

### A. ¿Cuáles son las instituciones económicas?

Comprar un bien en el mercado, a un determinado precio, en realidad no es un asunto tan simple como parece, pues en el precio y en el producto se ocultan varias instituciones que no vemos. Para empezar, el producto es *propiedad* del vendedor, que lo lleva al *mercado* para intercambiarlo por *dinero*. Además, en el costo se incorporan insumos importados a un determinado tipo de cambio fijado por el *Banco Central de Reserva* o por los *bancos comerciales* y se incluyen los *impuestos* a las ventas. La propiedad, el mercado, el dinero, los bancos y el Estado que cobra impuestos son instituciones económicas que son prerrequisito para cualquier compra-venta.

La propiedad es la institución social básica de los países, pues da origen al intercambio y a la distinción entre lo privado y lo público. El mercado es la institución económica primaria o esencial y se conforma en base a los demandantes y oferentes que toman sus decisiones de manera separada, pero que llegan aun acuerdo en precio y cantidad por bienes o servicios. El dinero es la institución mercantil por excelencia pues permite la expansión de los mercados y su complejización, además, su control y regulación constituye uno de los atributos del poder del Estado. Estas tres instituciones tienen un carácter primario, pues se basan en infinidad de acuerdos privados y su origen es tan antiguo que a menudo se les da un estatus de "instituciones naturales". Si sólo existieran estas tres instituciones el precio de mercado sería el reflejo del valor socialmente necesario y además del costo de transacción<sup>3</sup>, es decir, el costo distinto al precio que permite una transacción económica: el costo de la relación entre personas, que se diferencia del precio de mercado que es una relación entre las personas y las cosas.

Sin embargo, el precio de un bien puede ser alterado de manera independiente a su costo de producción, ya sea por el tipo de cambio fijado por el Banco Central o por los impuestos fijados por el gobierno. En cuyo caso aparece el asunto de la *coerción*, es decir, la imposición de una voluntad colectiva sobre las voluntades individuales, con determinados fines.

3. Una de las principales críticas a la teoría de la competencia perfecta, hecha por los primeros institucionalistas como Coase (1937), es que no puede existir una asignación eficiente (un óptimum de Pareto) de bienes por el mercado, porque la teoría no toma en cuenta los costos de transacción.

Estas instituciones son secundarias o generadas, en virtud de un contrato social previo (la Constitución de un país por ejemplo) o de acuerdos específicos, y pueden influenciar, y de hecho modificar, la asignación de recursos en la producción y distribución según las "distorsiones" de precios que provoquen, sobre todo si son duraderas.

Lo cierto es que para modificar lo que el mercado fija como precio se requiere de una institución o de varias, con la suficiente capacidad para lograr que se cumpla con la modificación impuesta. Esto significa que las instituciones económicas secundarias tienen ciertas características, tanto en la forma cómo se originan como en su organización y normas; pero lo más importante es que tienen una racionalidad económica que es necesario entender para poder analizar el éxito o fracaso de las instituciones y las vías y modalidades de la innovación institucional.

En realidad, el problema de la economía institucional es entender cómo se originan, funcionan y evolucionan las instituciones secundarias en sus relaciones con las instituciones primarias, para señalar qué combinación de ellas es la que puede llevar a los países o regiones hacia el desarrollo y bienestar económico de manera durable.

### *B. Marco teórico*

#### Concepto de institución económica

La incorporación del problema institucional en el análisis económico tiene dos significados. El primero es reconocer que la economía de mercado no funciona en un vacío social y político, sino que existen instituciones sociales y políticas que interactúan con el mercado y que pueden influir en su funcionamiento. El segundo es presentar una crítica a aquellos análisis económicos que minimizan o ignoran el contexto "no económico" en el cual los agentes toman decisiones. Bajo esta perspectiva es imposible aceptar la dicotomía neoclásica entre eficiencia y equidad, que tiene como supuesto costos de transacción iguales a cero, pese a que dichos costos existen y son positivos y son, además, el sustento de existencia de las instituciones económicas. En consecuencia, existe una evidente vinculación entre los problemas productivos y distributivos, que al estar relacionados a través de las instituciones, redefinen el contenido de las políticas redistributivas y de desarrollo.

Es bajo estas consideraciones que es necesario tener una definición

adecuada de institución económica. De manera general, una institución es un conjunto de actos, ideas o creencias que los individuos se imponen en una determinada sociedad o, como dice North (1990): "Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las restricciones ideadas que dan forma a la interacción humana" (traducción nuestra). Una institución económica es un contrato social que proviene de una elección colectiva (collective choice) con fines económicos (productivos o distributivos), con cierto tipo de organización y con normas, que los individuos tienen la *obligación* de cumplir voluntariamente o bajo control para obtener sus *derechos* a participar en la institución y sus resultados.

Ciertamente, diferentes autores han adoptado variantes de la definición general en función del tema o problema que tratan de explicar. Williamson (1985) está interesado en la estructura institucional de los mercados y sus jerarquías, en la forma cómo dicha estructura guía y sanciona ciertos comportamientos y cómo tiende hacia la reducción de los costos de transacción. En cambio, Bromley (1986) se interesa en explorar cómo los conceptos de eficiencia y óptimum son dependientes de la estructura institucional, la cual define qué es un costo y para quién lo es; se trata de un punto de vista que tiene implicaciones en el diseño de las políticas económicas.

Existen dos problemas que requieren precisión, pues al respecto hay varios puntos de vista. El primero es si las instituciones económicas son exógenas al sistema económico o no. El segundo es cómo se integran los comportamientos microeconómicos de las personas, familias o empresas, con las macroinstituciones que representan a todo un país, región o sector social.

Precisamente, la Nueva Economía Institucional tiene su sustento en estas preocupaciones.

#### La Nueva Economía Institucional (NEI)

La NEI es una combinación desprejuiciada de distintas teorías económicas para analizar las instituciones económicas, su funcionamiento y sus cambios. Toma de la economía neoclásica los aspectos básicos del comportamiento microeconómico, basados en ciertos elementos psicológicos y éticos que forman parte de la "naturaleza humana", del marxismo el principio de la preeminencia de las entidades colectivas sobre el comportamiento privado y del institucionalismo los aspectos normativos y organizativos.

Lo que presentamos a continuación es una visión particular de la NEI, basada en las contribuciones de Coase (1937), Hirschman (1970), Sen (1979), Williamson (1985, 1986), Bromley (1986), Langlois (1986), Hodgson (1988), Platteau (1990), Kervyn (1989) y North (1990).

El objetivo principal de la NEI es tratar de dar un marco interpretativo coherente del sistema institucional en su conjunto, relacionando las instituciones mercantiles y las no mercantiles, su interacción y las normas que rigen los cambios institucionales.

Existen dos tipos de instituciones económicas de acuerdo a su creación. 1. Las que se crean directa y voluntariamente por acuerdo de un grupo social que tiene interés específico en llevar a cabo una acción colectiva, que resulta siendo menos costosa y más eficaz que múltiples acciones privadas; por ejemplo, la constitución de un comité de regantes o una cooperativa de vivienda. Se trata de instituciones que se crean desde abajo, es decir, a partir de los usuarios o beneficiarios de la institución. 2. Las que se crean a partir de una macrodecisión colectiva por delegación o de manera indirecta, es decir, las que emanan del Estado, que es una institución originada en la decisión de todo un país, que a su vez tiene capacidad para crear instituciones que facilitan su funcionamiento y el logro de sus objetivos; tal es el caso del Banco Central de Reserva, el Ministerio de Economía, la oficina de contribuciones, las aduanas, etc.

El *primer principio* de la NEI es que ambos tipos de institución son endógenas al sistema económico, pues interactúan con el mercado y evolucionan en función de los cambios en los modelos de crecimiento, de los cambios en la tecnología, de variaciones en la dotación de recursos (capital y recursos naturales) y de los cambios políticos, tanto a nivel microeconómico como a nivel nacional. El carácter endógeno de las instituciones se advierte con claridad en la dinámica económica que, al cambiar estructuras productivas y relaciones sociales, tiende a cambiar las instituciones y éstas a su vez influyen en los cambios de asignación de recursos, los que a su vez influyen en la estructura productiva.

Este primer principio constituye una superación del carácter exógeno que el modelo neoclásico atribuye a las instituciones, consideradas como parámetros. Sin embargo, como señala Platteau (1990), las instituciones son necesarias para el funcionamiento del mercado, pues la ley de la oferta y la demanda no funciona en el aire. Ciertamente, esta nueva forma de considerar a las instituciones modifica no sólo la administración de las políticas económicas, sino también la concepción de las políticas mismas.

Además, permite explicar los cambios históricos en las formas organizativas.

El *segundo principio* de la NEI es el relacionado con el comportamiento individual de las personas. Según Williamson (1985), el comportamiento de las personas se basa en el principio del beneficio individual de sus acciones, es decir que existe un individualismo que se refleja en comportamientos egoístas e hipócritas. Bajo esta perspectiva, la organización colectiva en instituciones no depende necesariamente de un espíritu altruista o comunista, sino de la simple maximización de beneficios individuales. Así, los individuos preferirán entenderse o solucionar sus problemas a través del mercado si éste les asegura mayores beneficios que las instituciones o que el Estado, pero si estas últimas permiten mayor beneficio o bienestar y menor riesgo, se las preferirá. De ahí que las instituciones cambiarán en el tiempo si los grados de satisfacción de necesidades objetivas o subjetivas son mejores o mayores, con distintas combinaciones de instituciones. Pero cuando los intereses individuales son corporativos o de clase, las instituciones pueden imponer una regla particular aun en detrimento de los demás. De ahí, como dice Bromley, el *status quo* institucional puede ser muestra de eficiencia en el primer caso, pero también puede ser un signo de la protección de ventajas selectivas<sup>4</sup>.

Sin embargo, sobre este punto existe controversia; así Sen (1988), con mucha razón, afirma que el interés individual, siendo parte de un comportamiento racional, no es el único interés que mueve a las personas y que ciertamente existen otros menos egoístas o altruistas, dentro de lo que podría denominarse el "conjunto de motivaciones racionales". Quizás, lo importante es distinguir qué motivación es dominante o determinante en *última instancia*, de una decisión individual o colectiva. Las instituciones económicas se fundan ciertamente sobre las motivaciones racionales, egoísmo y/o altruismo, las que a su vez se basan en un determinado código ético.

Según el *tercer principio*, los comportamientos egoístas, oportunistas o individualistas crean costos y *asimetrías en la obtención de información*, sobre todo en instituciones no mercantiles<sup>5</sup>. Es decir, el acceso a la información en estos casos no es el mismo para todos y, al contrario, el comportamiento

4. Este punto me lo hizo notar John Sheahan.

5. Una de las características de la economía de mercado es la circulación fluida de la información sobre precios, cantidades y calidades de los bienes y servicios, sobre todo en mercados competitivos. En cambio, en mercados imperfectos la información es restringida, de ahí la necesidad de regulación estatal en este tipo de mercados.

egoísta de algunos individuos tiende a distorsionar u ocultar la información con el objeto de obtener algún beneficio; a esto se lo ha denominado el *azar moral (moral hazard)*, definido como la acción de un agente económico que maximiza su beneficio o utilidad afectando a otros, bajo condiciones en las que no asume todas las consecuencias debido a la falta de información completa sobre los daños o beneficios de su acción<sup>6</sup>. Este tipo de comportamiento hace que los costos de transacción pueden ser disímiles.

Según el *cuarto principio*, la información incompleta y asimétrica da lugar a la realización de contratos y a la existencia de los *costos de transacción*, definidos como todos aquellos costos, distintos al precio, que permiten una compraventa o una transacción económica. Por ello, se dice que son costos de las relaciones entre personas de una organización, lo que incluye costos de obtención de información, de negociación para establecer y hacer cumplir contratos, de fijación de derechos de propiedad, o para cambiar acuerdos institucionales. Según North (1990), en una visión un tanto extrema, las instituciones surgen porque existen costos de transacción.

Bajo esta perspectiva, el objetivo de los individuos que participan en instituciones es la minimización de los costos de transacción. Sin embargo, en toda acción colectiva concretada bajo la forma institucional aparecen los *gorreros (free-riders)* o polizones, que se aprovechan de los beneficios de la institución sin pagar los costos de producción o los de transacción, o ambos. Esto suscita la posibilidad de que el costo de control de *los gorreros* se convierta en el principal costo de transacción de una institución, en cuyo caso la institución puede transformarse para controlar a los *gorreros* o también desaparecer.

Por estas razones, toda acción colectiva de carácter económico o institución económica, primaria o secundaria, se basa corrientemente en la búsqueda del beneficio individual, en comportamientos "egoístas" que generan asimetrías en la información y dan lugar a la aparición de *gorreros* o polizones. Existen dos formas de controlar a los *gorreros*: la primera es a través de sanciones que tienen un costo; la segunda es a través de factores

6. Los casos más comunes son aquellos en los que existe información desigual, ya sea por ocultamiento de la información, incertidumbre y riesgo, o cuando hay barreras a la contratación y problemas de control del cumplimiento de los contratos. Desde el punto de vista neoclásico, este comportamiento hace que el costo marginal privado sea divergente del costo marginal social, lo que no lleva a una asignación óptima de los recursos.

ideológicos, políticos o religiosos, que permitan crear incentivos, distintos a los materiales, y que en consecuencia puedan limitar los comportamientos oportunistas y *los gorreros*, para reducir los costos de transacción.

En esta perspectiva, las instituciones tienen como objetivo minimizar los costos de transacción con respecto a los beneficios esperados. Asimismo, los cambios institucionales se dan cuando hay variaciones en los costos de transacción provocados por cambios tecnológicos, transformaciones en la estructura de los mercados o, de manera más genérica, cambios en la estructura productiva y el patrón de crecimiento.

El *quinto principio* es la estructura institucional óptima, que se logra cuando la combinación de instituciones primarias (mercado) y secundarias (no mercantiles) hace compatible la eficiencia en la asignación de recursos con la mayor equidad distributiva posible. Esto hace que un problema clave sea cómo y cuánto cambia la estructura institucional frente a cambios productivos y técnicos, y qué efectos tienen dichos cambios sobre el óptimo.

Un aspecto particular a los países subdesarrollados es la existencia de mercados poco desarrollados e incompletos, sobre los cuales se crean instituciones para completarlos o reemplazarlos antes que para superarlos en términos de eficiencia o equidad. Esta situación implica la posibilidad de altos costos de transacción, en la medida en que no hay alternativa de mercado para producir los bienes o servicios generados por las instituciones. Por esta razón es que el Estado puede inhibir el desarrollo de los mercados si los costos de transacción son bajos.

#### Un sencillo modelo interpretativo

Para aproximarnos teóricamente al complejo problema de las instituciones que sirven para la regulación económica, como el Banco Central y la oficina de contribuciones, partiremos de los precios de mercado, teniendo en cuenta que el sistema de propiedad está dado y que cualquier cambio en él, en el patrón de crecimiento o en la disponibilidad de recursos productivos provocará variaciones en las instituciones secundarias que nos interesan.

El precio de mercado del bien o servicio ( $i$ ) en el periodo ( $t$ ) en una economía cerrada es  $P_{it}$ . Este precio no incluye los costos de transacción. Si la economía se abre es necesario considerar el tipo de cambio que se forma en función de la relación entre inflación nacional e inflación internacional, o sea:

$$e = \frac{\sum P_i t_i}{\sum P_j t_j} \quad (1)$$

donde:  $e$  es el tipo de cambio de mercado,  $\sum P_i t_i$  inflación nacional y  $\sum P_j t_j$  inflación internacional.

En consecuencia, el precio de mercado en una economía abierta será igual a:

$$p_x = e P_j t_j \quad (2)$$

Si la intervención del Banco Central es nula, tampoco existen costos de transacción a este respecto, pero si, por opción de la política económica, el BCR interviene para fijar un tipo de cambio o varios, aparecerá un costo de transacción ( $\alpha e$ ) que debe compararse con la diferencia entre el tipo de cambio de mercado y el tipo de cambio nominal. Bajo estas circunstancias la fijación del tipo de cambio será eficaz si:

$$\alpha e \leq (e_n - e) \quad (3)$$

donde  $e_n$  es el tipo de cambio nominal fijado por el BCR.

Luego, si incluimos los aspectos tributarios de la formación de precios, tendremos que incluir los aranceles y tendremos:

$$p_{xa} = (1 + \tau) p_x \quad (4)$$

Donde:  $p_{xa}$  es el precio doméstico de productos importados y ( $\tau$ ) es la tasa del arancel. Cuando el arancel es demasiado elevado, el costo de transacción también lo es, a menos que haya un sistema de control aduanero riguroso. Es por esta razón que los países con alta protección nominal y efectiva son bastante proclives al contrabando.

Cuando se trata de los impuestos domésticos tenemos dos casos: el impuesto directo, que se cobra a los dueños de los stocks y a los que reciben flujos de renta de factores de producción, y el impuesto indirecto, que se aplica al consumidor.

En el caso de los *impuestos directos* existen dos posibilidades. La primera es que el contribuyente tenga ingreso fijo, por ejemplo, un trabajador que debe pagar impuesto a la renta personal, en cuyo caso los costos de transacción dependerán del nivel del impuesto y de su carácter progresivo o no; la tentación a la evasión u omisión tributaria vendrá cuando el costo de transacción ( $\alpha t_d$ ) sea mayor que la diferencia entre el impuesto pagado

(T<sub>dj</sub>) y los beneficios recibidos del Estado (educación, salud, etc.) (G<sub>h</sub>), por la persona (h), o sea:

$$\alpha_{td} = \max (T_{dj} - G_h) \quad (5)$$

En el segundo caso, cuando el contribuyente tiene ingreso variable como los empresarios, el impuesto puede ser transferido al costo de producción, en cuyo caso estará incorporado en el precio de mercado, siempre que la elasticidad demanda sea baja. Sin embargo, existe el impuesto a las utilidades que se cobra ex-post, en cuyo caso el pago del impuesto se hará según la capacidad de control de la institución recaudadora y del sistema judicial. Pero en general, cuánto más alta la tasa de impuesto para productores o vendedores de bienes de elasticidad-demanda alta, mayor será la probabilidad de evasión, por la posibilidad de corrupción a los funcionarios, sobre todo si éstos están mal pagados. Aquí se ve claramente que la minimización de costos de transacción no es un problema de valores absolutos sino relativos.

En el caso de los *impuestos indirectos*, el que paga el impuesto a la oficina de contribuciones es el vendedor final de un bien o servicio, es decir, alguien que ha cobrado el impuesto al consumidor final. Aquí se plantean dos situaciones. La primera es el pago del impuesto por el contribuyente efectivo que es el consumidor, quien lo hace al comprar un bien o servicio en cuyo precio ya está incluido el impuesto, o sea:

$$P_{ci} = p_i(1+T_{in}) \quad (6)$$

Donde: P<sub>ci</sub> es el precio al consumidor, p<sub>i</sub> el precio de mercado y T<sub>in</sub> es la tasa de impuesto indirecto (IGV, ISC). El costo de transacción ( $\alpha_c$ ) se forma en función del nivel de ingreso del consumidor (Y<sub>c</sub>), de la elasticidad precio de la demanda ( $\xi_p$ ), de la tasa del impuesto indirecto (T<sub>in</sub>) y del grado de autonomía y estabilidad de la institución recaudadora (INS).

$$\alpha_c = f(Y_c, \xi_p, T_{in}, INS) \quad (7)$$

La recaudación de impuestos indirectos está bastante ligada a los niveles de ingreso (pobreza) y su relación con la estructura de consumo y la tasa de impuesto indirecto. Sin embargo, una variable que es crucial para la recaudación es la institución que se encarga del cobro de los impuestos,

de la que nos ocuparemos más adelante. La idea esencial es: cuanto menor es la relación entre ingresos e impuestos [ $Yc / (I + Tin)$ ], la demanda de los productos elásticos puede disminuir; en consecuencia, existe la posibilidad de evadir impuestos, lo que aumenta los costos de transacción, aún teniendo una institución recaudadora eficaz. Por esta razón, en períodos de crisis las instituciones se debilitan porque los costos de transacción aumentan, lo que va conduciendo a buscar nuevas fuentes de ingreso fiscal a través de impuestos a productos de baja elasticidad-precio de la demanda o del ingreso, por ejemplo, los combustibles, la energía y los alimentos.

A un nivel más general, los precios nominales y relativos pueden ser afectados por la oferta monetaria y por la tasa de interés, que son reguladas por el Banco Central. Sin embargo, estos instrumentos forman parte de la política coordinada con el sector fiscal; es decir, según el régimen de política (ortodoxa o heterodoxa) la expansión monetaria está ligada al gasto público y al financiamiento del déficit fiscal. Aquí tenemos la hipótesis de que, cuanto más ortodoxa es la política fiscal y monetaria en el Perú, mayor es la recesión en el corto plazo, debido a la reducción de la demanda efectiva y a la restricción externa (Gonzales & Samamé 1991). En consecuencia, la recaudación fiscal se reduce y los costos de transacción aumentan en el sector fiscal, por la necesidad de mayor control en la recaudación de impuestos, y disminuyen en el sector monetario, por la liberalización del mercado monetario. En cambio, bajo un régimen heterodoxo los costos de transacción aumentan en el sector monetario y disminuyen en el sector fiscal. Sin embargo, si las instituciones pertinentes, Banco Central o SUNAT, son estables y autónomas, pueden disminuir la fluctuación de los cambios de orientación de las políticas económicas sobre los costos de transacción.

Presentemos esto de manera formal y simple. El nivel general de precios  $p^*$  depende de la emisión primaria administrada por el BCR, como una variable exógena y de la tasa de interés nominal.

$$p^* = f(M1, i) \quad (8)$$

En el esquema ortodoxo, la oferta primaria se restringe y la tasa de interés tiende a ser la del mercado, en cambio, en el esquema heterodoxo la expansión monetaria primaria puede reemplazar a la oferta de crédito, para lo cual se disminuye la tasa de interés ( $i$ ).

A su vez, la emisión primaria está relacionada con el déficit fiscal

(G-T) en el esquema heterodoxo pero no en el ortodoxo. La autonomía y estabilidad institucional (INS) es la variable que puede amortiguar la variación en los costos de transacción ( $\alpha$ ).

$$MI = f [(G-T), \alpha, INS] \quad (9)$$

La recaudación tributaria (T) depende del nivel de actividad económica, el nivel de consumo, es decir, de los ingresos disponibles reales de los consumidores, de los costos de transacción de los consumidores ( $\alpha_c$ ), como vimos anteriormente, y de la calidad de la institución recaudadora (INS). Bajo la ortodoxia, los costos de transacción son altos por las razones anteriormente expuestas, en cambio, bajo la heterodoxia, dependerán de la estructura de impuestos.

$$T = f (Y, C, \alpha_c, INS) \quad (10)$$

-----

## 2. LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS Y LAS INSTITUCIONES

### A. La regulación del mercado

Las políticas económicas se originan en instituciones políticas, de las que no nos ocuparemos, y se ejecutan y fiscalizan a través de instituciones económicas. En realidad, las políticas económicas ocasionan el funcionamiento regulado o dirigido del mercado, que es la institución económica primaria, a través de las instituciones secundarias o generadas, como el Ministerio de Economía o el Banco Central de Reserva.

Siendo el mercado una institución proveniente de las voluntades individuales de los oferentes y demandantes, las políticas económicas que emanan de la voluntad colectiva tienen que funcionar a través de instituciones estatales que se basen en el principio de la coerción, es decir, instituciones que sean capaces de ejecutar y fiscalizar las modificaciones de precios relativos, lo que provoca aumentos en los costos de transacción.

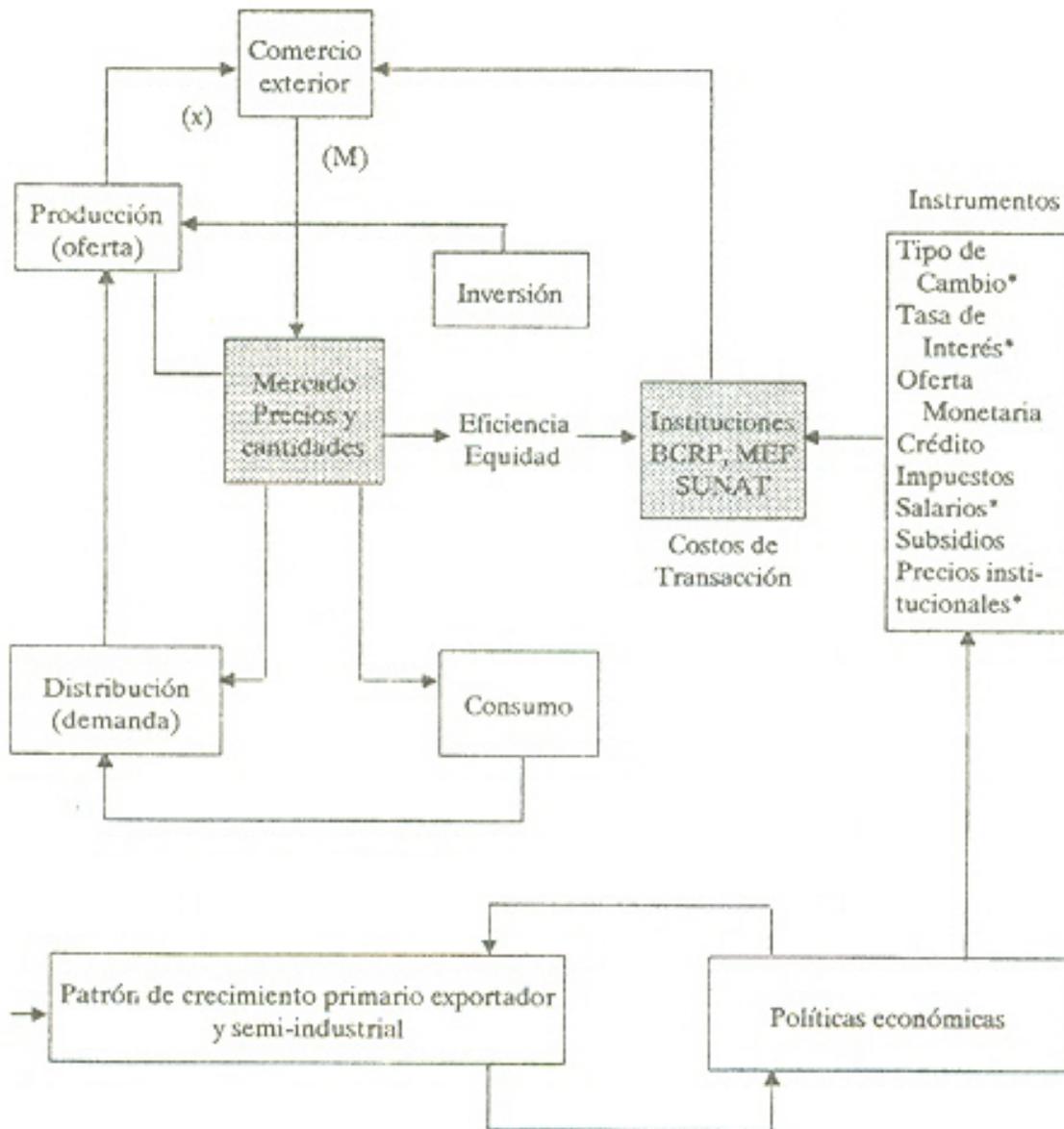
Las políticas económicas se hacen por dos motivos: para mejorar la eficiencia productiva o para disminuir las inequidades distributivas que tiende a crear la economía de mercado. En consecuencia, las instituciones que llevan a cabo las políticas económicas deben estar diseñadas para hacer variar los precios de mercado y para mantener ciertos precios, minimizando los costos de transacción.

Por otro lado, las políticas económicas, al hacer variar los precios y los ingresos reales de los agentes económicos, tienden a modificar la producción, la tecnología e inclusive el patrón de crecimiento. Cuando esto sucede se dan modificaciones sociales, productivas y, finalmente, de la propiedad, todo lo cual conduce a la necesidad de innovaciones institucionales. Pese a que esto último puede suceder en el largo plazo, en el corto plazo puede afectar el normal desenvolvimiento de las instituciones, a través de la variación de los costos de transacción.

Es evidente que el análisis de las instituciones se debe hacer dentro del contexto económico global en el cual operan las políticas económicas. En el cuadro 1 presentamos un esquema en el cual las instituciones forman parte del sistema económico-institucional. Su carácter endógeno está definido porque su funcionamiento depende del patrón de crecimiento, de la estructura económica vigente y de las políticas económicas.

Nuestra hipótesis central es que las instituciones, que denominaremos *instituciones macroeconómicas*, regulan o modifican los precios que se forman

Cuadro 1  
INSTITUCIONES Y POLITICAS ECONOMICAS



\*Estos precios no son considerados instrumentos de política en la opción ortodoxa.

en el *mercado* (la institución primaria) en función de la orientación de las políticas macroeconómicas, lo cual genera costos de transacción adicionales que deben minimizarse para que las instituciones sean eficientes y eficaces<sup>7</sup>, de lo contrario, existe la posibilidad de que el mercado neutralice a las instituciones, haciéndolas inútiles, si es que los costos de transacción del mercado son mínimos.

Las políticas macroeconómicas asumen que las personas o empresas son iguales, respaldadas por el principio constitucional de igualdad ante la ley; esto quiere decir que económicamente se comportarán de la misma manera y con las mismas capacidades económicas. Sin embargo, en la realidad no es así porque existe desigualdad en la distribución de los recursos y del capital, porque algunos sectores fijan sus precios de manera flexible y otros no o simplemente porque la desigualdad de ingresos define de manera distinta las preferencias y la estructura de gastos en atención a las leyes de Engel. En consecuencia, los costos de transacción no son los mismos para todos, por lo tanto, las instituciones tienen dificultades para ejecutar y fiscalizar modificaciones de precios relativos que encarecen los costos de transacción de manera desigual.

Las políticas económicas definen sus acciones a partir de ciertos instrumentos que modifican los precios de mercado; éstos son: tipo de cambio, tasa de interés, oferta monetaria, oferta de crédito, impuestos directos e indirectos, subsidios, precios institucionales y salarios. Las instituciones que se encargan de operar estos instrumentos son el Banco Central de Reserva y el Ministerio de Economía y Finanzas. Sin embargo, los cambios en la orientación política hacen variar el uso de los instrumentos y su incidencia en los precios de mercado. Las políticas ortodoxas tienden a acercarse lo más posible a los precios de mercado, en cambio, las políticas heterodoxas las distorsionan (Gonzales y Samamé 1991, pp.64-66). El problema es que, en cada cambio de orientación en las políticas económicas, varían los costos de transacción pues los precios relativos varían tanto como variarían ante un cambio tecnológico; en consecuencia, las instituciones también deberían modificarse. Pero cuando los cambios en la orientación de las políticas económicas se dan cada 3 ó 5 años, es decir, en períodos cortos de tiempo, las instituciones se hacen inestables e ineficaces, porque los costos de transacción se hacen fluctuantes y hasta cierto punto inciertos.

7. Las instituciones son eficientes cuando minimizan sus costos de transacción y son eficaces cuando cumplen con sus objetivos operativos. Una institución puede ser eficaz pero no eficiente si tiene altos costos de transacción.

Bajo estas circunstancias, el comportamiento de los agentes se hace aún mucho más oportunista y se dan las bases para la corrupción de los funcionarios que generan y proporcionan información.

Debido a la inestabilidad de las políticas económicas, postulamos la hipótesis de que la autonomía de instituciones como el Banco Central o la Dirección General de Contribuciones y la Superintendencia Nacional Tributaria (SUNAT) podría ser una manera de atenuar dicha inestabilidad, siempre y cuando se defina con precisión el significado de autonomía. La razón es relativamente simple: los costos de transacción serían estables y más bajos. Esto significaría que las instituciones son definidas de manera exógena, lo cual va en contra de lo que estamos postulando hasta ahora; en consecuencia, no habría solución institucional, a menos que exista un acuerdo político previo que defina las reglas de juego institucional por un largo período. Esta es nuestra hipótesis normativa.

Para aproximarnos de manera concreta a las políticas económicas y a las instituciones, veamos los casos de las políticas monetaria y fiscal. Sabiendo que ambas políticas están interrelacionadas, analizaremos a las instituciones específicas bajo la premisa de que ambas coordinan políticas y armonizan instrumentos.

#### *B. La política monetaria y el Banco Central de Reserva*

La primera función del BCR es administrar la oferta monetaria que, en un país como el Perú, a su vez puede ser oferta de crédito, de acuerdo con el débil desarrollo del mercado financiero. Cuando el gobierno no puede recaudar suficientes ingresos para sus gastos puede recurrir a la emisión primaria para financiar el déficit fiscal. Bajo ciertas circunstancias el exceso de oferta de dinero lleva a la inflación, que se constituye en un impuesto. Es decir, un Banco Central sin autonomía o proclive a los mandatos del gobierno de turno, al emitir dinero hace variar los precios nominales y cambian simultáneamente los precios relativos, sobre todo los de los factores, manteniendo o empeorando la distribución del ingreso. La inflación encarece los costos de transacción pues la información sobre los precios futuros y las expectativas inflacionistas se hacen inciertas o menos claras, según el porcentaje de la inflación.

Sin embargo, bajo un esquema keynesiano-estructuralista, la expansión de la oferta monetaria puede convertirse en un complemento de una estrategia de desarrollo, si se considera a la inflación como “ahorro forzado”.

El éxito de un esquema de esta naturaleza depende de que los costos de transacción se hagan progresivamente decrecientes, es decir que el "ahorro forzado" se convierta en inversión que permita aumentar el nivel de actividad acorde con una mayor oferta monetaria real.

La regulación de la tasa de interés es otra intervención institucional que puede afectar los costos de producción y la inversión. Bajo regímenes ortodoxos, estas tasas se acercan o son fijadas por el mercado, o sea, dejan de ser instrumento de política económica; pero bajo regímenes heterodoxos, estas tasas pueden ser múltiples y/o distintas a las del mercado, si el gobierno desea orientar la asignación de recursos a cierto tipo de inversión o consumo. Como quiera que los fondos prestables son, en general limitados, el otorgamiento de crédito se basa en costos de transacción que serán más altos cuanto menor sea la oferta de crédito.

La fijación del *tipo de cambio* es uno de los elementos más importantes, que diferencia distintos tipos de política económica en países de economía abierta y con restricción externa como el Perú. Para la ortodoxia esta tasa debe fijada el mercado, en cambio, para la heterodoxia es un instrumento de política. En una economía de dos ejes (exportaciones e industria dependiente), el manejo del tipo de cambio puede provocar conflicto de intereses entre exportadores e industriales, tal como hemos explicado anteriormente (Gonzales y Samamé 1991, p.98). Cuando el tipo de cambio es fijado por el mercado, la escasez relativa se define en función del comercio exterior y la balanza de pagos, es decir, las devaluaciones provienen más bien de shocks externos. En este esquema casi no existen costos de transacción. En cambio, cuando el gobierno define un sistema de cambio múltiple con tipos de cambio subsidiados y/o específicos, la asignación de divisas se hace de manera política, lo cual eleva los costos de transacción, sobre todo cuando las divisas son escasas. Los efectos sobre los precios de mercado deberían ser diversos, en función de los sectores o producción que el gobierno quiere favorecer o desalentar. Esto no siempre ocurre pues, si bien el gobierno puede controlar la asignación de dólares, requiere de una institución complementaria, que no es el Banco Central, para controlar que los precios en el mercado correspondan al tipo de cambio específico, lo cual aumenta el costo de transacción.

Por estas razones, los gobiernos que aplican políticas de corte heterodoxo requieren de instituciones eficaces y eficientes, capaces de reducir los costos de transacción para que sus políticas tengan éxito. Sin embargo, en ausencia de un sistema coercitivo y legal (poder judicial) probó y eficiente,

estas políticas conducen al aumento de los *gorreros* y de situaciones ilegales y al aprovechamiento de los altos costos de transacción provocados por la asimetría en el acceso de información para beneficiarse individualmente<sup>8</sup>. De manera general, el Banco Central de Reserva ha sido una institución bastante más estable que las demás porque gozó de cierta autonomía, basada no solamente en la legislación y su organización interna, sino también en los bajos costos de transacción que habitualmente tiene la administración monetaria. Sin embargo, la misma institución puede deteriorarse si la política monetaria distorsiona el valor de mercado del dinero y si no existe un sistema de control (judicial y policial) para controlar a los *gorreros* o *free-riders*.

### C. La política tributaria y la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT)

Después de la generación y administración de dinero, el Estado moderno se organiza en función de las finanzas públicas, para lo cual establece un sistema tributario compuesto por impuestos directos e indirectos. La fijación de los impuestos es tanto un asunto político como técnico, en consecuencia, requiere de la creación de una institución compleja, tanto para fijar la estructura tributaria como para administrarla.

La creación de impuestos parte de una decisión política, en general basada en las atribuciones que la constitución de cada país le fija al gobierno. Por ejemplo, en el caso peruano, la Constitución de 1979 dice en el artículo 139: "La tributación se rige por los principios de legalidad, uniformidad, justicia, publicidad, obligatoriedad, certeza y *economía en la recaudación*. No hay impuesto confiscatorio ni privilegio personal en materia tributaria". Es decir que la tributación se debe basar en el principio de equidad y en la universalidad, tratando de reducir los costos de transacción.

La tributación, a nivel microeconómico, es un costo para el consumidor o productor o una menor ganancia para el empresario, capitalista o profesional. Es decir, cambia los precios de bienes y factores; de ahí que tiene un carácter redistributivo por el lado de los ingresos. Los cambios

8. Durante el gobierno de Alan García hubo muchas formas de ganar dinero pasando de un tipo de cambio a otro o aprovechando la posibilidad de conocer de antemano cambios en las listas de productos que pasarían de un tipo de cambio a otro cuando se llevaron a cabo las denominadas "devaluaciones sucias".

ocasionados en los precios de mercado tienen efectos sobre el comportamiento productivo, de consumo y de inversión de los agentes económicos, de ahí que la tributación no sólo sirve para generar ingresos fiscales para el gobierno, sino que también orienta la asignación de recursos y modifica la distribución de ingresos que se origina en el mercado.

Se dice que la situación ideal tributaria es aquella que se basa en los dos principios anteriores: que todo el mundo pague sus impuestos y que pague más el que mayores ingresos o patrimonio tiene. Para poner en práctica un sistema tributario basado en estos principios se requiere de un registro total de la población potencialmente imponible y de mecanismos de control para verificar los niveles y fuentes de ingreso, es decir, se requiere de una institución recaudadora eficaz y eficiente. Eficaz en el sentido de cobrar impuestos de manera fluida y controlada y eficiente en el sentido de minimizar los costos de recolección.

La paradoja es que en países como el Perú, donde las desigualdades distributivas son grandes, la mayor parte de impuestos son indirectos, es decir que todos pagan igual, cualesquiera que sean sus niveles de ingresos. Es decir que los que tienen más, pagan menos ¿por qué? La razón principal es, a nuestro entender, la falta de una decisión política firme y estable y el fracaso de los distintos gobiernos para construir una institución capaz de supervisar el cobro de impuestos. Esto se ha debido a las siguientes causas: 1. El cambio de patrón de crecimiento -de agroexportador a minero-pesquero-exportador y desde los años 60' a semi-industrial-, que cambió la estructura social peruana, no fue acompañado de una innovación institucional acorde con los cambios sociopolíticos, tecnológicos, ni con la acumulación y la urbanización. El registro tributario no fue completado ni tuvo un seguimiento efectivo; en consecuencia, no sirvió para que todos los contribuyentes tributaran. 2. La desigual distribución de ingresos crea una estructura de costos de transacción también desigual, de tal suerte que si aún los sectores de bajos ingresos debieran pagar impuestos reducidos, el costo de transacción, o sea el costo de cobrar impuestos, sería muy elevado. En consecuencia, hubo razones para que finalmente se dejara de cobrar este tipo de impuestos directos y se prefiriera cobrar impuestos indirectos cuyos costos de transacción medios son muchos más bajos. Es decir que, para cobrar impuestos directos a miles de contribuyentes, se requieren muchos más funcionarios, más oficinas y más gastos que para cobrar impuestos a las ventas, al valor agregado o a un puñado de grandes contribuyentes que centralizan el cobro de dichos

impuestos, por ejemplo, PetroPerú, bancos, empresas eléctricas, grandes distribuidores comerciales, etc. De ahí que en el Perú, hasta 1991, 1200 contribuyentes pagaban entre el 68% y 78% del total de ingresos tributarios (Zolezzi 1991, p.33). 3. La creciente brecha entre el pago de impuestos directos y el conjunto de bienes y servicios recibidos del Estado a cambio, ha hecho que los potenciales contribuyentes se hayan convertido en omisos o evasores de este tipo de impuesto. Frente a esta situación, la aplicación de impuestos indirectos es una salida forzosa que tiene la desventaja de volver imprecisa la relación entre lo que uno paga de impuestos y lo que recibe de bienes o servicios del Estado. 4. La inestabilidad política de los últimos treinta años y la falta de autonomía de la Dirección General de Contribuciones no permitió la creación de una institución recaudadora con un mínimo de requisitos organizativos y técnicos capaces de asegurar niveles mínimos de estabilidad, tanto en la estructura tributaria como en la recaudación, por lo menos hasta 1991.

En resumen, siendo las instituciones endógenas al sistema económico, la SUNAT es el reflejo de: 1. Las oscilaciones del patrón de crecimiento que, debido a su carácter cíclico, cambia permanentemente la masa imponible, pues disminuyen o aumentan la producción sectorial, los ingresos o el consumo. 2. De las desigualdades distributivas que crean grandes diferencias en los costos de transacción. 3. De la inestabilidad política, que repercute en cambios en los tipos de impuestos con cada cambio de gobierno. Es así como habíamos llegado a una situación en la cual el *gorrero* era la regla y el que pagaba los impuestos era, y aún es, la excepción; bajo tales circunstancias, el sistema tributario es enormemente frágil y la institución recaudadora deber ser reformada.

#### *D. Coordinación entre las políticas monetarias y fiscales*

Si bien cada institución tiene cierto ámbito particular en el cual opera -el Banco Central de Reserva tiene autonomía señalada por la Constitución mientras que el Ministerio de Economía no-, ambas instituciones forman parte del sistema institucional que ejecuta las políticas económicas. La coherencia de las políticas económicas requiere de coordinación, tanto a nivel instrumental como a nivel institucional.

La concordancia entre política monetaria y política fiscal es uno de los temas más estudiados en macroeconomía (Taylor 1986, Dornbusch y Fisher 1977, Robinson y Eatwell 1976). El problema central es lograr una

coordinación entre oferta monetaria e ingresos fiscales, que sea congruente con cierto tipo de política económica, sea ésta ortodoxa o heterodoxa. Si, por ejemplo, el esquema consiste en reducir el déficit fiscal, la política monetaria no puede ser expansiva; en consecuencia, los instrumentos monetarios deben ser consistentes con un aumento de la tributación (o reducción del gasto público). Un esquema de esta naturaleza puede llevar a la recesión, la que puede aumentar la tasa de evasión pues los costos de transacción relativos se hacen muy altos y, en consecuencia, pueden afectar a las instituciones. De ahí que una coordinación interinstitucional entre el Banco Central y el Ministerio de Economía puede ser crucial para el éxito de un programa de ajuste ortodoxo, como lo sería para un programa expansivo de corte keynesiano. .

### 3. LA EXPERIENCIA PERUANA: INESTABILIDAD INSTITUCIONAL y POLÍTICA ECONÓMICA

Hemos demostrado en otro sitio (Gonzales & Samamé 1991) que la inestabilidad económica y la política se retroalimentan, a menos que existan instituciones capaces de amortiguar el síndrome de la inestabilidad. Dicha capacidad depende de un conjunto de características que deben tener las instituciones específicas y el conjunto de la estructura institucional del Estado. Por el momento, sólo nos ocuparemos de dos instituciones, muy importantes para las políticas económicas, que analizaremos sobre la base de nuestra perspectiva teórica.

El Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) y la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT), han sido muy distintas en cuanto a su eficacia para cumplir sus fines y en cuanto a su eficiencia económica. La primera ha logrado mantener estabilidad institucional a través de diversos gobiernos y políticas económicas de todo tipo, durante 60 años; en cambio, la hoy llamada SUNAT no ha podido conservar ni el nombre ni su organización de manera estable por mucho tiempo. Estamos frente a una institución estable y a otra inestable que han influido notablemente en las políticas monetarias y fiscales y que no han contribuido a la estabilidad económica del Perú en los últimos veinte años.

#### *A. Los orígenes del BCRP y de la SUNAT*

Desde nuestra perspectiva teórica, el origen, endógeno o exógeno, de una institución es fundamental para evaluar su desempeño, sobre todo si se trata de instituciones secundarias, es decir, de aquellas que son creadas basándose en la decisión de una autoridad delegada.

#### El BCRP

El Banco Central de Reserva del Perú fue creado en 1931 por la Misión Kemmerer, en reemplazo del Banco Central creado por el gobierno de Leguía. Este cambio institucional fue simultáneo al abandono del sistema del patrón oro convertible al inconvertible<sup>9</sup>. En consecuencia, la oferta

9. En realidad, la misión Kemmerer recomendó la vuelta al patrón oro bajo la modalidad del "gold exchange standard", después del desorden monetario posterior a la primera guerra y a la crisis de 1929. Sin embargo, en 1932 el BCRP declaró en suspenso la convertibilidad, manteniendo nominalmente la equivalencia.

monetaria se independizó de la producción y de la evolución de los precios del oro, es decir que las fluctuaciones del mercado de metales dejaban de tener una influencia en la política monetaria, la cual sería fruto de la decisión política. Por esta razón, la misión Kemmerer creó simultáneamente la Superintendencia de Banca y Seguros, como institución fiscalizadora del sistema financiero.

A juzgar por los hechos, el origen del nuevo BCRP como nueva institución económica no fue un hecho proveniente de la sola voluntad política, sino un reflejo de la inestabilidad del mercado de metales que ponía en cuestión la estabilidad del nuevo signo monetario: el *sol peruano*. En consecuencia, es una institución que tuvo un origen endógeno. Esto significó que, en adelante, se convirtió al Banco Central de Reserva en la institución ejecutora de la política monetaria, sobre la base del mantenimiento del principio de la estabilidad interna y externa del signo monetario, para lo cual se le concedió, a través de los tiempos, distintos grados de autonomía que permitieran frenar la posibilidad latente de emisiones inorgánicas.

Desde el tratado de Bretton Woods de 1944, la referencia de la base monetaria se modificó con el patrón oro-dólar y desde 1971 sólo en relación al dólar, con lo cual el tipo de cambio, en lugar de tener como referencia los movimientos del mercado de oro, refleja los vaivenes de la economía norteamericana en su relación con otros países. Así, la política cambiaria se ha convertido en uno de los componentes neurálgicos de las políticas macroeconómicas y la tarea del Banco Central se ha hecho mucho más delicada.

Los cambios en el entorno económico-político nacional y económico internacional han provocado cambios en la organización y roles del Banco Central de Reserva desde la época de su creación hasta la actualidad, lo que significa que los cambios institucionales fueron también endógenos. Por ejemplo: la composición del directorio ha ido variando tanto en función del régimen político como del cambio de la estructura productiva. En los años cincuenta, los directores representaban a los gremios de productores, en los sesenta se incorporó un representante de los trabajadores y seis representantes del gobierno con lo cual se empezó a fortalecer el rol del Estado como gestor económico. Posteriormente, el gobierno militar de J. Velasco redujo el número de directores y reemplazó a los representantes gremiales por representantes de las instituciones del gobierno, con lo cual se afianzó el modelo de capitalismo de Estado. Finalmente, en 1979, la nueva Constitución cambió la composición del directorio con cuatro

miembros nombrados por el Ejecutivo y tres por el Congreso, además, consagró la autonomía del Banco, todo esto de acuerdo con el principio del sistema democrático de balance de poderes y de otorgar independencia de las influencias políticas a la gestión monetaria.

#### La SUNAT

La SUNAT es la institución clave para la recaudación adecuada de impuestos, pues se encarga de supervisar y fiscalizar el pago oportuno, y de acuerdo a ley, de los impuestos domésticos. Desde 1988 fue reorganizada y desde 1991 parece haber encontrado el camino hacia la eficacia y, quizás, la eficiencia. Es entonces pieza clave del sistema de recaudación de impuestos en un país con cultura evasora y de omisión. El origen de la oficina de contribuciones, que cambió varias veces de nombre a lo largo de su historia, también fue endógeno.

Durante el período primario-exportador, el Perú era un país rural; hasta antes de los años 60, la recaudación de la mayor parte de impuestos provenía de la decena de productos agropecuarios y mineros que el Perú exportaba y de las ventas internas. En consecuencia, el cobro de los impuestos no necesitaba mayor estructura institucional que las aduanas y la Caja de Depósitos y Consignaciones, con oficinas en todas las provincias del país, para recabar los impuestos a los productos específicos y el impuesto a las ventas. Sin embargo, cuando el Perú se fue transformando progresivamente en un país urbano, con industria y servicios como principales sectores de la economía, la base tributaria potencial se amplió, haciéndose necesario un cambio institucional para recaudar los impuestos.

Los cambios en la estructura económica y en la estructura del poder, después de la segunda guerra, originaron el reemplazo del Estado oligárquico por uno de corte populista, que amplió progresivamente su tamaño y su ámbito de influencia (Cotler 1978, Gonzales & Samamé 1991); en consecuencia, tuvo que cambiar y crear nuevas instituciones adecuadas a sus nuevos fines. Bajo esta perspectiva, resultaba incompatible que una empresa privada se encargara del cobro de impuestos. Por esta razón, el primer gobierno de F. Belaúnde estatizó la Caja de Depósitos y Consignaciones y en su lugar creó el Banco de la Nación como entidad cobradora y pagadora del Estado y reactivó la Dirección General de Contribuciones como la institución responsable de administrar la recaudación de impuestos.

Sin embargo, a diferencia del BCRP, la recaudación de impuestos afecta los ingresos disponibles y cambia los precios nominales, por lo que se requiere de cierto grado de *coerción* extraeconómica para cobrar los impuestos, razón por la cual la fijación de impuestos tiene un carácter exógeno, pues, depende de la voluntad política. Y es precisamente en este punto donde se encuentra el origen de la inestabilidad tributaria, pues, con el carácter pendular de las políticas económicas, con cada cambio de gobierno hubo cambios en la tasas impositivas, ya sea en función de la caja fiscal o en función de cambios políticoSIO. Las variaciones en el Impuesto General a las Ventas (IGV), que durante el período 1982-1991 cambió trece veces, oscilando entre 6% y el 18% (ver cuadro 2), constituye una buena ilustración de este fenómeno.

**Cuadro 2**  
**Tasa del Impuesto General a las Ventas**

Base legal	Vigencia		IGV			IGV
	Anual	Específica	Nominal	FPM	FDU	Efectivo
D. Leg. 190						
D.S. 22 7-81-EFC	1987/83	01.11.81	16 %			16 %
		01.01.82	16 %			16 %
Art. 23 Ley 23724						
D.S. 600-83-EFC		01.01.84	18 %			18 %
Art. 1 D.Leg. 297	1984	01.08.84	8 %			8 %
D. Leg. 319	1985	01.01.85	10 %	1 %		11 %
D.S. 50-86-EF	1986	09.02.86	5 %	1 %		6 %
Ley 24750	1988	01.01.88	5 %	1.5%		6.5%
D. Leg.465	1988	10.03.88	8.5%	1.5%		10 %
D. Leg.486	1988	23.08.88	13.5%	1.5%		15 %
Ley 24971	1989	01.01.89	13 %	2 %		15 %
D.S. 052-90-EF	1990	21.02.90	15 %	2 %		17 %
Ley 25203	1990	25.02.90	15 %	2 %	1%	18 %
D.S.228-90-EF	1990	12.08.90	11%	2 %	1%	14 %

F.P.M.: Fondo de Promoción Municipal.

F.D.U.: Fondo de Desarrollo Universitario.

10. Según Pereira (1985), "la inestabilidad tributaria se debe fundamentalmente a las dificultades en realizar proyecciones relacionadas con el rendimiento futuro de las reformas, sobre todo en lo que se refiere a la identificación de los contribuyentes como grupo estable" (p. 59). Además, nos parece que no existe una buena evaluación de las elasticidades precio e ingreso de los distintos impuestos, de ahí que algunos gobiernos han cambiado ciertos impuestos basados en la existencia o no de la curva de Laffer para el Perú.

Como se puede inferir, la institución controladora del pago de impuestos tiene como principal fuente de inestabilidad la cambiante estructura tributaria que debe administrar, ya que su papel se limita a ejecutar el "programa tributario" y no 'tiene autonomía ni capacidad de influir en la fijación de impuestos. Así, los cambios en los impuestos son el reflejo de la evolución del nivel de actividad y de los cambios en la orientación de las políticas económicas. A su vez, estos cambios influyen en la institución por las siguientes razones: 1. La aprobación, y supresión intermitente de impuestos provoca cambios permanentes dentro de la institución recaudadora, influenciando en la organización interna y, en consecuencia, en los costos de transacción. 2. Los costos fijos de la institución se hacen independientes del nivel de recaudación, por consiguiente, la pérdida de eficacia viene acompañada de la ineficiencia. En el cuadro 5 observamos cómo el nivel de recaudación por empleado de la SUNAT es independiente del monto de su presupuesto anual.

El hecho más importante en la historia tributaria del Perú es la tendencia regresiva de los impuestos. En el cuadro 3 observamos cómo, en el año 1969, el peso de los impuestos directos e indirectos era casi el mismo: 31 % del total. Desde entonces el peso de los impuestos indirectos ha aumentado y el de los directos ha disminuido; en 1989 la relación era 19% directos y 51% indirectos, es decir 3:1. Nuestra hipótesis es que esto se ha debido al debilitamiento de la institución recaudadora y que, por las razones anteriormente señaladas, los costos de transacción del cobro de impuestos directos se hicieron muy altos. La solución institucional endógena ha sido virar hacia los impuestos indirectos, que son más fáciles de cobrar y tienen costos de transacción más bajos.

#### *B. El comportamiento de los agentes y la asimetría en la información en el BCRP y la SUNAT*

El curso forzoso del dinero administrado por el BCRP obliga a los agentes económicos a estar alertas acerca del valor real del dinero. En consecuencia, el comportamiento oportunista de los agentes da lugar a la gestión cautelosa de la mercancía dinero, de tal suerte que, cuando el BCRP pierde el control del valor del dinero, los agentes se salen de la institución y adquieren dólares o bienes físicos, es decir que el mercado regula, en última instancia, a la institución monetaria porque los comportamientos individuales optan por la institución o el mercado.

**Cuadro 3**  
**Estructura porcentual de los ingresos totales del Gobierno Central**  
**Años 1968-1989**

	% Trib.Dir/ Ingreso Total	% Trib.Ind Ingreso Total	% IMF./ Ingreso Total	% EXF./ Ingreso Total	% Otros/ Total	% Ott.Ing./ Ingreso Total	% Total	Ingreso Total (Mill I/ 79)
1968	25.90	31.66	23.71	5.20	2.30	11.18	100	303.00
1969	30.47	31.97	23.03	0.78	0.68	13.07	100	328.50
1970	34.01	31.07	20.72	0.48	0.00	13.72	100	350.72
1971	26.65	34.10	21.33	0.52	3.19	14.21	100	350.42
1972	26.12	34.75	17.12	0.74	7.01	14.27	100	356.98
1973	31.88	36.99	16.83	0.73	1.38	12.20	100	370.88
1974	34.15	34.67	14.77	3.18	0.41	12.82	100	414.29
1975	31.25	35.94	20.31	2.12	1.90	8.48	100	432.64
1976	24.54	40.96	15.72	5.50	2.62	10.66	100	428.36
1977	24.52	41.57	12.26	10.08	2.30	9.27	100	443.19
1978	19.60	43.82	14.05	11.50	4.18	6.85	100	481.44
1979	23.09	38.61	11.57	15.00	2.12	9.60	100	588.50
1980	30.09	34.45	14.36	11.18	2.82	7.09	100	672.08
1981	22.46	38.80	19.80	7.16	3.08	8.70	100	579.09
1982	21.66	44.00	17.86	4.48	3.12	8.88	100	566.54
1983	19.48	48.04	17.74	2.44	2.93	9.37	100	413.49
1984	16.67	44.23	17.42	0.79	5.25	15.64	100	492.97
1985	13.97	51.31	18.54	1.91	3.67	10.61	100	544.82
1986	24.76	44.14	18.19	1.36	2.46	9.12	100	502.56
1987	22.29	48.65	19.74	0.34	2.70	6.28	100	408.12
1988	25.33	47.54	12.11	0.61	6.45	7.97	100	350.05
1989	18.87	51.08	13.17	1.43	11.41	4.04	100	193.02

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del INEI.

No ocurre lo mismo con la institución recaudadora de impuestos, pues el comportamiento basado en el beneficio individual se traduce en la tendencia a la evasión, no sólo por la debilidad de la oficina de contribuciones y del sistema judicial y legal, sino también porque no siempre el contribuyente recibe una contraprestación por los impuestos pagados. Además, para muchos de los servicios del Estado no hay alternativa en el mercado, por ejemplo, la seguridad territorial, la policía nacional, los parques, etc. Por esta razón, el funcionamiento de la SUNAT se debe basar en la coherción y la penalización para el cumplimiento de sus fines.

La asimetría de la información en estas instituciones depende del sesgo de las políticas económicas, de la organización y del control de las instituciones.

En el Banco Central, institución menos proclive a asimetrías, hubo varias formas en que sí existió. Cuando los directorios estuvieron o están conformados por representantes de algún sector empresarial o gremial con intereses particulares en torno a la política monetaria, como ocurrió en los años 50, o cuando la información de las decisiones del directorio, sobre tasas de interés por ejemplo, tiende a filtrarse de manera que favorece a aquellos sectores y, en consecuencia, tratan de manera desfavorable a otros. Otro caso es aquél del sistema de cambio múltiple que existió entre 1985-1990, durante el gobierno aprista, que permitía a algunos funcionarios el acceso a la información sobre devaluaciones antes que al público.

En la oficina de contribuciones existía más bien falta de información sobre el arsenal tributario que sólo podían manejar los abogados o los contadores especializados. Del lado de los contribuyentes existe mucho ocultamiento de la información contable correcta, sobre cuya base se evaden los impuestos. Esto continuará así mientras no exista un registro de contribuyentes centralizado y único, que permita el cruce de distintas fuentes de información de ingresos y gastos de los contribuyentes.

### *C. Costos de transacción y eficiencia institucional*

Los costos de transacción de las macroinstituciones son múltiples, en el sentido en que dichas instituciones administran varios instrumentos de política económica, para lo cual crean una organización funcional. En consecuencia, el conjunto de gastos en remuneraciones, infraestructura, materiales y servicios debe ser considerado como un todo, sin poder discriminar si tal sueldo o gasto es para controlar tal tipo de cambio o un impuesto. Por ello, es bastante difícil saber si la institución minimiza costos de transacción en su conjunto, por secciones o reparticiones.

Por otra parte, los costos de transacción tienen una composición doble. Por un lado están los costos administrativos o presupuesto de funcionamiento que tienen el BCRP o la SUNAT para operar (ver cuadros 4 y 5), si no hubiera tentaciones a la corrupción éstos serían los únicos costos de transacción, es decir, el costo para la institución. Por otro lado, están los costos de la corrupción, que son el costo de transacción ocasionado por el contribuyente o usuario. Este tipo de costos de transacción se presentaba muy a menudo

**Cuadro 4**  
**Presupuesto ejecutado BCR –total y remuneraciones– y liquidez del sistema finar**  
**(En millones de Intis de 1979)**

Año	Remune-	Presu-	Presu-	M1	M2	Li-	(1)/(2)	(1)/(3)	(2)/(4)
	raciones	puesto	puesto						
	(1)	Operaciones	Total	(4)	(5)	Total	%	%	%
		(2)	(3)			(6)			
1964	0.53	1.21	1.21	193.44	176.17	369.60	44.16	44.25	0.63
1965	0.50	1.31	1.31	199.39	202.44	401.83	38.35	38.28	0.66
1966	0.49	1.33	1.34	212.33	210.96	423.29	36.70	36.44	0.63
1967	0.65	2.54	2.64	218.52	201.23	419.75	25.78	24.84	1.16
1968	0.59	2.43	2.67	199.17	179.35	378.52	24.24	22.03	1.22
1969	0.48	3.37	3.62	228.02	174.88	402.90	14.37	13.37	1.48
1970	0.93	6.24	6.60	296.76	196.94	493.71	14.97	14.15	2.10
1971	1.06	2.51	3.02	305.04	223.53	528.57	42.42	35.22	0.82
1972	2.18	6.17	7.61	342.17	243.18	585.35	35.33	28.65	1.80
1973	1.49	3.40	4.72	364.70	255.49	620.19	43.74	31.54	0.93
1974	2.95	8.17	11.63	401.19	255.36	656.55	36.14	25.40	2.04
1975	1.86	5.04	7.53	385.32	241.43	626.75	36.91	24.72	1.31
1976	1.85	8.42	12.91	361.02	203.89	564.91	21.95	14.31	2.33
1977	1.99	12.07	22.25	333.70	209.87	543.57	16.51	8.96	3.62
1978	1.71	4.96	22.91	307.08	248.27	555.34	34.57	7.49	1.62
1979	1.55	6.23	34.56	316.20	324.60	640.80	24.90	4.49	1.97
1980	2.07	6.98	61.72	330.91	429.10	760.00	29.68	3.36	2.11
1981	2.20	6.50	65.33	287.22	497.50	784.72	33.91	3.37	2.26
1982	2.55	5.23	55.26	232.60	582.71	815.32	48.76	4.61	2.25
1983	2.80	6.72	57.75	214.17	559.86	774.03	41.66	4.85	3.14
1984	2.31	4.98	63.96	225.83	663.76	889.59	46.42	3.61	2.21
1985	2.17	6.14	69.91	297.10	443.37	740.47	35.41	3.11	2.07
1986	2.36	6.45	35.57	347.88	315.86	663.74	36.63	6.64	1.85
1987	3.05	8.77	36.11	452.36	319.60	771.96	34.74	8.44	1.92
1988	2.97	11.45	62.09	378.82	426.04	804.87	25.98	4.79	3.06
1989	2.06	5.24	63.98	267.74	363.68	631.41	39.23	3.21	1.91

Fuente: Memorias del BCR y Perú: Compendio Estadístico 1989-1990 - INEI.

**Cuadro 5**  
**Recaudación real per cápita del personal de la SUNAT**  
**y gasto por empleado al año**  
**(Miles de intis de 1979)**

Año	Recaudación (1)	Personal (2)	Recaudación per cápita	Presupuesto ordinario ejecutado	Gasto por empleado al año
1981	123400	1744	71	n.d.	n.d.
1982	119800	1754	68	n.d.	n.d.
1983	82900	2136	39	748	0.35
1984	98700	2893	34	782	0.27
1985	86300	2857	30	636	0.22
1986	115900	2857	41	764	0.27
1987	76700	3211	24	985	0.31
1988	102000	3168	32	12319	3.89
1989	64800	3089	21	4639	1.50

Fuente: Memorias de la DGC-INEI.

en la oficina de contribuciones: el negocio consistía en pagar una "coima" o soborno menor al impuesto o a la mora adeudada, lo cual ciertamente era facilitado por los bajos sueldos de los empleados y la escasa calidad moral de muchos funcionarios. Es decir, a mayor impuesto o multa y menor salario, mayores posibilidades de evasión y corrupción.

Como consecuencia de la oscilaciones en las tasas de impuesto y los "altos" costos de transacción se dio un progresivo aumento de los *gorreros* o *free-riders* (los evasores y omisos), creando una situación insólita en la cual los que pagan impuestos son la excepción y los evasores la regla. Así, al aumentar los costos de transacción la institución se hizo cada vez más ineficiente.

Este fenómeno es una de las razones más importantes para que fuera aumentando la importancia de los impuestos indirectos sobre los directos (ver cuadro 3), pues los costos de transacción de los impuestos indirectos son bastante menores. Por ejemplo, basta con una pequeña comisión a los grifos para que éstos cobren el impuesto a la gasolina, que representa actualmente el 30% de la recaudación fiscal. En cambio, más de 3000 empleados de la oficina de contribuciones apenas podían supervisar, hasta 1989, el pago de algunos impuestos. La consecuencia económica de la debilidad institucional ha sido que el impuesto a la gasolina ha sido "perverso",

en el sentido de haber sido fuente permanente de inflación cada vez que la caja fiscal tuvo apuros.

Hemos estimado una aproximación a los costos de transacción<sup>11</sup> de las dos instituciones a partir de los gastos de funcionamiento anual y los hemos relacionado con la liquidez y la masa tributaria respectivamente (ver cuadros 4 y 5 y figura 1).

Estos costos de transacción del BCRP han tenido una evolución estable hasta mediados de los años 70, luego, con la crisis, dichos costos comenzaron a ser crecientes a partir de 1978, para luego volverse muy inestables. En cambio, la SUNAT, para la que tenemos información bastante restringida-sólo de nueve años- tuvo costos de transacción estables hasta 1986 y tuvo un incremento espectacular en los costos de operación entre 1988 y 1989.

Un análisis econométrico nos ha dado los siguientes resultados:

$$\begin{aligned} \text{Liquidez} &= 436.74 + 31.23 \text{ CTBCRP} \\ &\quad (55.45) (8.9) \\ r^2 &= 0.336 \quad F = 12.18 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{Recaudación} &= 88.44 + 0.39 \text{ CTSUNAT} \\ &\quad (8.78) (1.74) \\ r^2 &= 0.09 \quad F = 0.05 \end{aligned}$$

La ecuación significativa y relevante es la que relaciona la liquidez real administrada por el BCRP y sus costos de transacción: CTBCRP. Si bien no existe alta correlación entre ambas variables, lo significativo es que el coeficiente del costo de transacción, teniendo signo positivo, es relativamente bajo en relación a la liquidez total y aumenta en menor proporción, lo que estaría indicando, *grosso modo*, eficiencia relativa de la institución.

Pero el aspecto más interesante es la enorme oscilación de los costos de transacción en relación a la liquidez entre 1964 y 1990 (ver figura 2). Es decir que el BCRP tendería a una seria inestabilidad si tuviéramos como único indicador los costos de transacción. Esto no parece ser así, como veremos más adelante.

El costo de transacción sobre la liquidez se ha elevado por encima del

11. En muchos casos es muy difícil la estimación de los costos de transacción, a menudo es necesario utilizar "proxys" o indicadores aproximados.

FIGURA 1  
COSTOS DE TRANSACCION BCRP Y SUNAT

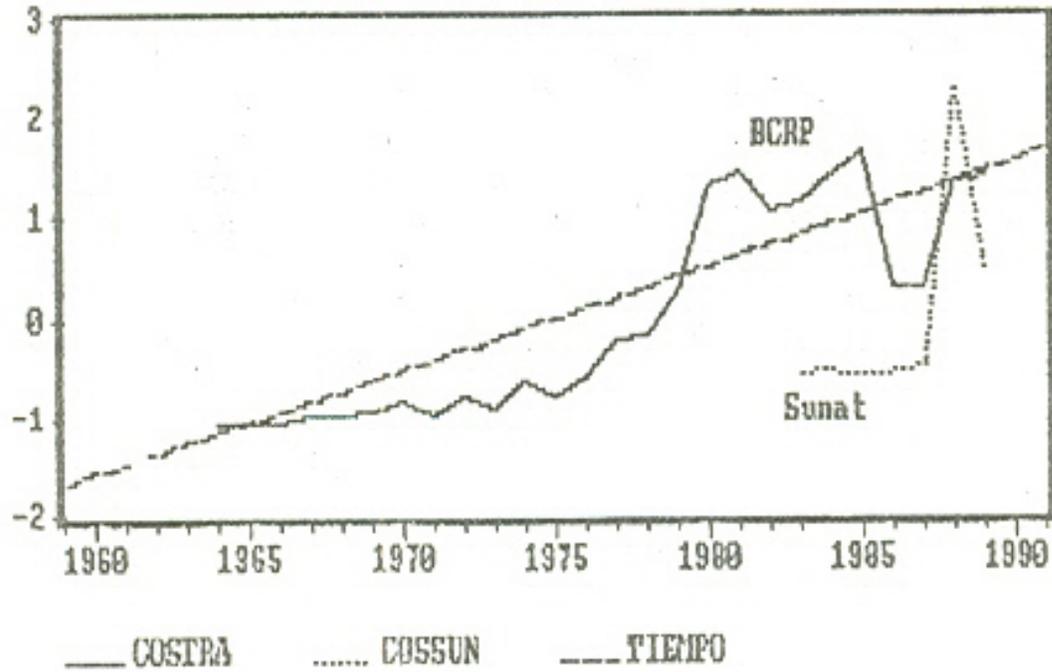
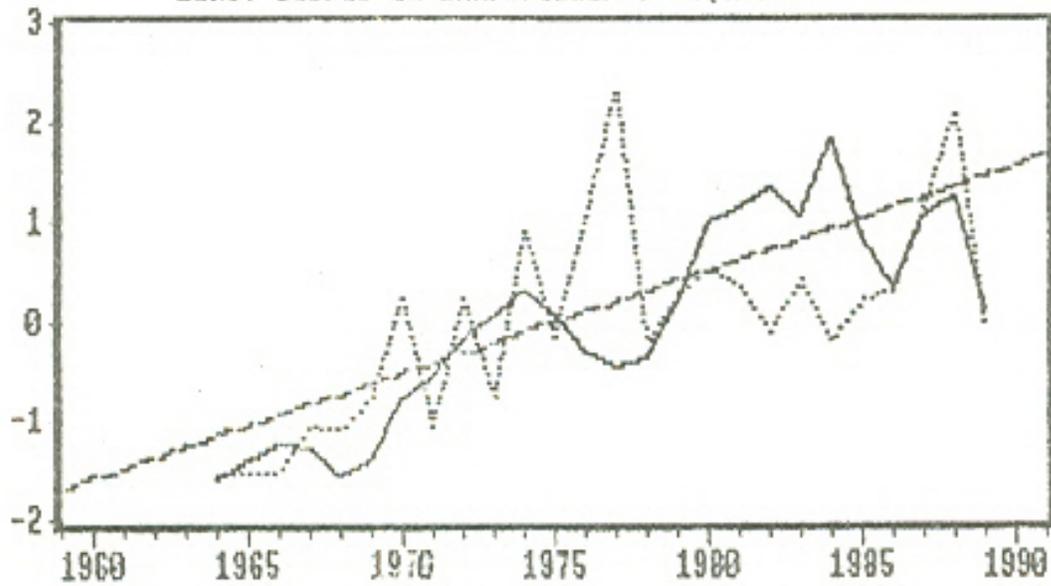


FIGURA 2  
BCRP: COSTOS DE TRANSACCION Y LIQUIDEZ



promedio (0.88%) en los períodos de crisis inflacionista en los cuales la liquidez nominal se ha elevado mucho. Esto quiere decir que en épocas de crisis la institución se hace ineficiente; sin embargo, pasados los momentos críticos, los costos de transacción han vuelto a sus niveles "normales".

En cambio, la SUNAT, para la cual no tenemos una serie larga, ha tenido costos de transacción promedio relativamente elevados en el período 1983-1989 en relación a la recaudación, sobre todo en los años 1987 y 1989, (ver cuadro 5). No deja de sorprender el gran aumento del presupuesto de la SUNAT durante los años 1988 y 1989 en los que se desencadenó la hiperinflación del gobierno aprista. Por cierto, el año 1988 el presupuesto de la SUNAT fue decuplicado: ante el fracaso tributario del gobierno aprista se trató de remediar la situación aumentando la capacidad operativa de la SUNAT y reorganizándola.

A un nivel microeconómico del cobro de impuestos, la relación entre importancia económica del contribuyente y el costo del cobro del impuesto es un asunto crucial. La desigual distribución del ingreso y la pobreza de la mayor parte de peruanos hace que el costo fijo de cobrar impuestos a pequeños contribuyentes sea muy elevado, de ahí que Armando Zolezzi, ex-director de contribuciones dice: *"Si utilizamos el sistema de cómputo vamos a tener la necesidad de eliminar al contribuyente chico, porque cuesta más cobrarle y controlarle que lo que se recauda"*.

Los análisis de los costos de transacción de estas dos instituciones no son suficientemente conviccentes, ya sea por falta de información o porque nuestra teoría se basa en costos de transacción simples y directos y no múltiples, pues, sobre todo en el caso de la SUNAT, no es posible estimar los costos de transacción ilegales que pueden hacer a la institución totalmente inoperante para los objetivos para los que fue creada. Además, se requiere de información estadística bastante desagregada, que no hemos podido conseguir justamente porque dicha institución no tiene series estadísticas largas de su propia gestión. En consecuencia, para tener una idea fundada de la estabilidad y crisis del BCRP y la SUNAT respectivamente, cabe incluir aspectos cualitativos, que tienen tanta o mayor importancia que el análisis cuantitativo de los costos de transacción.

#### *D. Desarrollo institucional y organización interna*

Como se infiere del anterior análisis, el BCRP se aproxima a una institución *eficiente*, en cambio la SUNAT no, por lo menos hasta 1991. Sin embargo,

para completar el análisis veamos si las instituciones son *eficaces*, es decir si cumplen con sus fines operativos de manera adecuada y oportuna, para lo cual los aspectos de construcción institucional y de organización interna son claves. No siempre una institución eficiente es eficaz, pero es casi seguro que una institución ineficaz es ineficiente. Lo cierto es que una institución al mismo tiempo eficiente y eficaz es estable y puede ser el "amortiguador" a los cambios políticos y económicos; es decir que puede contribuir a la estabilidad económica.

En el caso de las instituciones estudiadas, hemos observado que el BCRP ha tenido un mejor desarrollo institucional y organizativo que la SUNAT; en consecuencia, el BCRP ha sido mucho más eficaz que la SUNAT. Han sido tres los elementos claves del éxito institucional en la gestión de las políticas monetaria y fiscal: el grado de autonomía, la carrera pública y la coordinación interinstitucional.

#### Autonomía

La autonomía institucional es la capacidad de regirse de acuerdo a sus normas propias. En instituciones macroeconómicas esta autonomía es relativamente restringida, en la medida en que forman parte de un conjunto de instituciones, pertenecientes al Estado, que deben interactuar. Sin embargo, sabemos que si las instituciones como el BCRP y la SUNAT son interferidas por otras instituciones o por presiones de orden político, sus posibilidades de lograr estabilidad en la gestión de las políticas económicas se reducen en relación directa al grado de interferencia. En consecuencia, para que las instituciones sean eficaces se requiere un marco normativo que reduzca el grado de interferencia, que cree complementariedad y que defina el ámbito de competencia administrativa de manera duradera.

En el caso del BCRP, la Constitución de 1979 estableció su autonomía, más allá de lo esperado, básicamente porque la inestabilidad monetaria se había incrementado desde 1976 y se pensó que una institución autónoma daría estabilidad monetaria. Sin embargo, no existe unanimidad, entre los ex-presidentes y gerentes generales del BCRP entrevistados, sobre la pertinencia y utilidad de esta prerrogativa.

Existe consenso en que el BCRP no debe tener una autonomía irrestricta e independiente de la política económica global de cada gobierno. Debe coordinar sus acciones de política monetaria con otras instituciones, y en conjunto debe responder coherentemente a los lineamientos

de la política económica que emana del Ministerio de Economía.

Como señala Alonso Polar (ex-gerente general) *"El Banco tiene un mandato constitucional, pero esa autonomía no puede llevarlo a hacer una política totalmente contraria a la elegida por la población al momento de elegir un gobierno"*.

Es decir, debería ser una *"autonomía dialogante"* como señaló Héctor Neyra (ex-gerente general); el Banco, además de ejecutar su programa monetario, debe estar atento a la evolución de los otros sectores para evitar que, por ejemplo, los problemas fiscales los termine solucionando el mismo banco, como fue el caso durante el gobierno aprista. O, como dice Fernando Schwalb (ex-presidente del BCRP): *"El Banco Central debe secundaria política del ejecutivo, en tanto y en cuanto esa política no comprometa el valor del signo monetario...el Banco Central tiene la obligación legal y moral de llamar la atención sobre lo negativo de la política económica y debe pedir su corrección. Ese es, en mi concepto, la autonomía en el espíritu de la Constitución"*.

Para poder mantener esta autonomía dialogante es imprescindible una autonomía administrativa que permita organizar la institución sin interferencias ajenas. Este punto es importante, pues la capacidad de ejecutar la política monetaria depende de la cantidad y calidad de los funcionarios, de su identificación con la institución y de la organización interna del Banco. Como señala Alonso Polar, *"la base de la autonomía no está sólo en las personas que están arriba sino que desde abajo vengan los informes técnicos. Es decir, que la institución responda a todo nivel"*.

Un aspecto interesante, señalado por casi todos nuestros entrevistados en relación a la autonomía, ha sido el papel de las personas y el reconocimiento de su calidad moral. Para varios, la autonomía del Banco ha estado definida por la persona que ha sido su presidente y por el directorio que lo ha acompañado, de lo cual ha dependido, en buena parte, el éxito o fracaso de la gestión del BCRP. A nuestro entender, la mezcla de institución organizada, con funcionarios de carrera y con personas "notables" en el directorio, es lo que ha permitido al BCRP una gestión aceptable, por lo menos hasta 1985.

La autonomía en la SUNAT es considerada de manera distinta, debido a que formaba parte de un conjunto de instituciones del Ministerio de Economía y Finanzas que ejecutan la política fiscal (tributaria y gasto público) y no es una institución separada como el BCRP. Además, la política tributaria tiene tres fases: 1. La fijación de los impuestos y de la estructura

tributaria. 2. El cobro de los impuestos que realiza el Banco de la Nación. 3. La supervisión del pago del impuesto, a cargo de la SUNAT. En consecuencia, su autonomía debe ser entendida como administrativa, para mantener infraestructura, personal y organización que permita fiscalizar de manera permanente que los pagos de los impuestos sean hechos de acuerdo a ley. Sin embargo, debido a su experiencia en el cobro de impuestos, su opinión sobre la viabilidad de los cobros debe ser escuchada por el Parlamento y por las otras instituciones del Ministerio de Economía. Como señala Armando Zolezzi, ex-director de contribuciones, *"quien administra los tributos no tiene que ser el que hace la política fiscal. Ésta es un instrumento de la política económica. Lo que se necesita es la opinión de la SUNAT en el diseño de la política fiscal. Muchas veces los modelos teóricos no se pueden implementar en la práctica"*

Sin embargo, en el pasado los superintendentes han sugerido la creación de nuevos impuestos e inclusive en 1968 se propuso una reforma tributaria; es decir que hubo más iniciativa y autonomía, aunque también hubo más estabilidad en los impuestos. Como señala Enrique Vidal Cárdenas, funcionario y superintendente en los años 40: *"En mi época el superintendente de contribuciones tenía una gran autonomía. Las relaciones eran directas con el ministro o el Presidente de la República. Yo les llevaba los decretos, las resoluciones... era el superintendente el que se contactaba con el Congreso y coordinaba con el Director de Presupuesto. Yo tenía la información sobre el rendimiento real y el potencial el cual se basaba en el trabajo de fiscalización. En honor a la verdad, esto también era posible porque la legislación tributaria era más estable. La gran ventaja de que hayan leyes tributarias permanentes es que el administrador se organiza en base a ellas. Ahora, con tantos cambios, el trabajo se hace complicado. "*

Nuevamente nos encontramos con que la autonomía e iniciativa de la institución depende de las personas<sup>12</sup> a cargo, y si éstas son estables como lo fueron en las décadas anteriores a 1980, la institución es estable. De ahí que ex-funcionarios como Graciela Fernandez Baca, ex-funcionaria de la Dirección General de Contribuciones, sugieren que el superintendente de contribuciones sea nombrado de manera similar al superintendente de

12. La calidad profesional y moral de las personas encargadas del BCRP y de la SUNAT fue un aspecto bastante enfatizado por nuestros entrevistados. Todo parece indicar que dicha calidad se ha ido perdiendo y que en las décadas de los ochenta y noventa es raro encontrar los "señores" de antaño.

banca y seguros o al presidente del BCRP, es decir, por un período de cinco años y con ciertas prerrogativas de autonomía administrativa.

Una de las primeras causas de la relativa estabilidad del BCRP y de la inestabilidad de la SUNAT la encontramos en el grado y tipo de autonomía de cada una de ellas. El BCRP ha tenido, de manera permanente, autonomía administrativa e inclusive autonomía política entre 1980-85, mientras que la SUNAT no tuvo ninguna. Además, el tipo de autonomía está en función del lugar que ocupa la institución dentro de las instituciones que gestionan la política económica. Mientras el Banco Central se ocupa enteramente de la política monetaria, la SUNAT sólo se ocupa de la supervisión del cobro de impuestos domésticos, pues existe la SUNAD (Superintendencia Nacional de Aduanas) que se ocupa de los impuestos al comercio exterior, es decir, se ocupa de una parte de la ejecución de la política fiscal.

Por otro lado, la SUNAT es una institución con un problema de corrupción latente, que requiere de más mecanismos de control interno que el BCRP, y que, en consecuencia, hace más inestable su administración y personal. Esto significa una limitación para otorgarle autonomía administrativa.

#### La carrera pública

Uno de los pilares de una institución es la gente que trabaja y se identifica con ella. Una característica de las instituciones estables y sólidas es que sus trabajadores logren una movilidad social dentro de la institución, lo que se llama hacer carrera. En general, la "carrera pública" es la que permite la continuidad de las instituciones del Estado, aunque los gobiernos cambien.

En México es inconcebible que el presidente del Banco Central no haya hecho carrera en el mismo banco. En el Perú, hasta 1985, sucedía algo similar; como señala Héctor Neyra: *"Todos los de mi generación teníamos que entrar por la escuelita (el curso de verano del Banco Central). A los cuatro mejores se los invitaba a trabajar en el banco, para luego salir a perfeccionarse en el extranjero y al regresar seguir trabajando en el banco. Empezábamos como auxiliares e íbamos avanzando, era la ruta correcta y normal conocíamos todo el Banco por dentro. Para ser gerente general, además de pasar por la gerencia de Estudios Económicos, había que ir a una gerencia operativa."*

Sin embargo, uno de los problemas cruciales en la marcha del Banco ha sido la elección de los directores, los cuales no se escogen entre los funcionarios de carrera del Banco, sino que son propuestos por el Ejecutivo y el Congreso con criterios políticos, a partir de 1979. Y es precisamente aquí donde se han suscitado problemas, entre directores "extraños" y funcionarios de carrera, que han debilitado el BCRP.

En cambio, en la SUNAT hace mucho tiempo que no existe carrera pública, por varias razones: 1. Porque las remuneraciones han sido tendencialmente decrecientes y el personal mejor calificado se ha ido, sobre todo en el año 1979 en que se redujo la burocracia. 2. Porque mecanismos de capacitación interna como el Instituto de Administración Tributaria fueron desactivados, en consecuencia, no se ha podido mantener personal de calidad de manera estable. 3. Porque el servicio de inteligencia interna, que servía para fiscalizar a los funcionarios corruptos, de manera informal, fue abandonado. 4. No se llegó a institucionalizar de manera eficiente el sistema de primas proporcionales a los cobros efectuados por los funcionarios, con lo cual aumentó el incentivo a la corrupción dados los bajos salarios.

Armando Zolezzi ilustra bien la crisis de esta institución cuando afirma que *"la SUNAT está naciendo de nuevo. Es una institución que llevaba décadas de deterioro. Ha perdido cuadros y recursos para trabajar, lo cual se ha acentuado durante la década perdida del 80. Ha habido un desgobierno de la administración, agravado por la crisis económica, lo que sucede en todas las instituciones del país, pero con la diferencia de que, como aquí hay dinero de por medio, la cosa se agudiza un poco más. La inmensa mayoría de directores de la SUNAT posteriores a mí no fueron funcionarios de carrera y estaban tan poco tiempo en su puesto que ni siquiera tenían tiempo de aprender algo."*

Uno de los problemas comunes a estas instituciones ha sido la contratación de personal innecesario por razones políticas, sobre todo desde 1980 hacia adelante. Tanto el BCRP como la SUNAT aumentaron su personal sustantivamente durante la última década. Durante el periodo 1981-1989 el personal de la SUNAT creció a una tasa promedio de 10.7% al año, sobre todo el personal profesional o técnico que pasó de 1744 trabajadores en 1981 a 3211 en 1987 (ver cuadro 5); sin embargo, esto no significó un aumento de la recaudación de impuestos sino más bien una disminución. Una institución con demasiado personal sin carga de trabajo crea una dinámica interna que deteriora su funcionamiento y elimina las posibilidades de una carrera pública equitativa.

Como afirma tajantemente César Ferrari, ex-director y gerente general del BCRP, *"aquí no existe carrera pública y, por ende, no hay instituciones."*

#### Coordinación interinstitucional

La capacidad de una institución para coordinar con otra para cumplir un programa económico conjunto es muestra de organización interna y de la existencia de mecanismos de coordinación fluidos. En las instituciones estudiadas existen las siguientes instancias de coordinación:

1. Por un lado, las coordinaciones entre el Banco Central de Reserva y el Ministerio de Economía y Finanzas, que es el que propone la política económica, se formaliza en un programa económico con metas de financiamiento del presupuesto, con una estructura de impuestos dada, el gasto público por partidas y la forma de financiamiento del déficit fiscal. Por su parte, el Banco Central debe confeccionar el programa monetario, para lo cual debe coordinar con el MEF. Por otro lado, ambas instituciones deben coordinar la evolución del flujo de caja tanto del gobierno como del Banco, para lo cual existe el Comité de Caja.

2. Por su lado, la SUNAT debería coordinar con las instituciones que crean y modifican los impuestos, con las otras instituciones recaudadoras como la SUNAD y la policía fiscal.

En la práctica, la coordinación interinstitucional es errática y depende mucho de las relaciones personales de los funcionarios a cargo de las instituciones. Por ejemplo: José Luis Brousset, ex-director del BCRP, señala que entre 1969 y 1979, el Consejo de Política Monetaria en el que participaban el Ministro de Economía, el Presidente del BCRP, el Presidente del Banco de la Nación, el Gerente General del BCRP, el vice-ministro de economía y el director de Asuntos Económicos, se reunía una vez al mes para efectuar una evaluación de la ejecución del programa económico y monetario y hacer recomendaciones para su continuación. A esto agrega Emilio Barreto, ex-presidente del BCRP, que *"se hacía que el presidente del BCRP fuera miembro del directorio del Banco de la Nación y viceversa, para evitar que tomaran decisiones contrarias a los objetivos de la política económica. La Constitución de 1979 eliminó esta institución puente, al darle autonomía al BCRP."*

Sin embargo, las relaciones de coordinación se facilitaban porque había relaciones personales; como dijeron varios de nuestros entrevistados:

*"Todos nos conocíamos y había confianza mutua porque todos eran unos caballeros".*

El comité de caja, en el cual participan el BCRP, el Banco de la Nación y el Tesoro, es una instancia de coordinación muy importante. El ejemplo que da Alonso Polar es ilustrativo cuando dice que *"el Banco Central y el Banco de la Nación deben andar bien acoplados. Si el Banco de la Nación necesita pagar deuda y sale a comprar dólares, el tipo de cambio vuela, y no por un mal manejo del Banco Central."*

Lo que se nota con claridad es que la coordinación ha ido variando en el tiempo, tanto en la composición de quienes coordinan como en los mecanismos de coordinación. Como dice H. Neyra: *"Ha habido distintos niveles de coordinación durante los 22 años en los que he estado en el Banco. Hubo relaciones fluidas entre el Ministerio de Economía y el Banco debido a relaciones personales, otras no tan fluidas y muchas veces a través de dispositivos legales que sacaba el Ejecutivo."*

En cambio, la SUNAT es una institución relativamente aislada; además, existe ambigüedad en cuanto a su influencia en la formulación de la política tributaria, como señalamos anteriormente. Según Zolezzi, si la SUNAT se dedica exclusivamente a supervisar el cobro de impuestos debería coordinar, dentro del Ministerio de Economía, con la dirección de política tributaria bajo la dirección del vice-ministro de finanzas, además, debería coordinar fuera del ministerio con el Poder Judicial, con la policía fiscal y el Banco de la Nación. Enrique Vidal va aún más allá cuando afirma que *"la política tributaria es muy importante, no basta con un vice-ministro de hacienda porque él ve los egresos mas no los ingresos, que es algo muy técnico. Se necesita alguien que coordine estas dos cosas básicas."*

En algunas épocas hubo ciertos niveles de coordinación pero también basados en las relaciones personales. Por ejemplo, Daniel Tarnawiecky, siendo director de contribuciones, participó en el diseño del D.S .286 de reforma tributaria de 1968 que estuvo vigente hasta 1980.

De manera general, una de las debilidades de las instituciones macroeconómicas es la falta de instancias de coordinación institucionalizadas. En el fondo, la falta de coordinación institucional eleva los costos de transacción y hace que los resultados de las políticas económicas sean mediocres e ineficientes.

*E. La concordancia entre lo institucional y lo instrumental*

La coordinación interinstitucional y la coherencia instrumental son la clave del éxito de las políticas económicas. Lo que parece haber fallado de manera permanente durante los últimos 17 años es la concordancia entre ambos aspectos. La parte instrumental debido a los cambios en la orientación de las políticas económicas y la parte institucional debido a inestabilidad y la lenta capacidad de adaptación de las instituciones. En el cuadro 6 observamos que, hasta 1975, hubo consistencia en las políticas económicas, pues se dio simultáneamente coherencia instrumental y coordinación entre instituciones. De ahí que la economía peruana fuera relativamente estable durante aquellos gobiernos, aún con políticas económicas bastante distintas (Gonzales & Samamé 1991). Posteriormente, cuando se desencadenó la crisis, la incoherencia instrumental en los dos primeros años del gobierno de Morales fue el inicio de la descoordinación, tanto en el BCRP como en el MEF, a lo que contribuyó la autonomización del Banco por mandato constitucional. Ya dentro del regimen democrático, no se pudo llegar a la concordancia, tanto por el deterioro de las instituciones como porque los programas de ajuste se fueron haciendo más drásticos, haciendo, en consecuencia, más difícil lograr la armonía instrumental.

**Cuadro 6**

<b>Gobiernos (Años)</b>	<b>Coherencia Instrumental</b>	<b>Coordinación Interinstitucional</b>
F. Belaunde (1963-1968)	si	si
J. Velasco (1968-1975)	si	si
F. Morales (1975-1980)	no/si	si
F. Belaunde (1980-1985)	no/si	si/no
A García (1985-1990)	si/no	no
A Fujimori (1990- ? )	si	no

La parte neurálgica de la concordancia entre instrumentos e instituciones es la definición precisa del programa económico del gobierno. Es sobre la base de las metas e instrumentos que se hace la coordinación entre instituciones; inclusive, esto permite mejorar la consistencia instrumental y adecuar mejor las instituciones. La evidencia señala que los programas económicos de los distintos gobiernos han sido poco precisos o, en algunos casos, ni siquiera han existido. Esto se ha debido a que los partidos políticos o los militares han sido básicamente improvisadores en relación a este aspecto. Tal como señala César Ferrari, *"la tradición de tener un plan económico se perdió a fines de los 70; con Belaunde en el 80 ya no hay plan, lo que hay son grandes ideas, además ¿para qué vas a tener un plan si el mercado lo hace todo?"*

Por ejemplo, durante el gobierno actual *"no hay programa económico sobre el cual coordinar, aunque hay consenso con el MEF en que el BCRP no debe financiar al gobierno central. Pero esto no quiere decir que no deben coordinar; muchos de los errores de política monetaria durante el primer semestre de 1991 se han debido a la falta de coordinación "*, dijo Julio Velarde, ex-director del BCRP. Además, agrega lo siguiente: *"La única manera de remonetizar y bajar la inflación es ejerciendo un claro liderazgo que comunique expectativas positivas al público... Creo que el problema es una debilidad muy grande dentro del MEF y no por culpa de los ministros sino porque no hay equipo. El Banco Central tiene un equipo más estable pero no tiene contraparte. "*

El ex-gerente general Héctor Neyra ilustra lúcidamente el problema en cuestión: *"No existe una institucionalización de un trabajo conjunto, no existe la gerencia de una programa económico. No existe diálogo entre el BCRP y el MEF y debe existir este diálogo, tanto a nivel político como técnico, para obtener la coherencia de las medidas, tanto para un plan de estabilización como para un programa de mediano y largo plazo. Pero esto se dejó siempre a las relaciones personales. Existe susceptibilidad en el sentido de que, si hay una coordinación normada, eso significa disminuir la autonomía del BCRP."*

Además, durante los últimos años en que los vientos liberales se han hecho bastante fuertes, la concordancia entre instrumentos e instituciones se ve afectada por el creciente papel que se le ha dado al mercado, por ejemplo, para fijar tipo de cambio, la tasa de interés e inclusive el nivel de la oferta monetaria. *"El Banco ha perdido manejo, no hay monetización y tampoco intermediación del sistema. Pero todo se enmarca dentro del dogma*

*internacional de la liberalización total ¿para qué el Banco Central si el mercado lo va a resolver todo?"*

Según pudimos inferir del conjunto de entrevistas, parte importante de la debilidad de las instituciones macroeconómicas es la falta de coordinación formal con instituciones "puente" que, más allá de la amistad y el conocimiento personal de las personas encargadas, permitan una coordinación fluida y reglamentada. Evidentemente, el Banco Central es la institución que ha coordinado con mayor continuidad en el tiempo, ahora, pese a que la Constitución le da un estatus de autonomía, debería institucionalizarse las coordinaciones. En cambio, la SUNAT requiere de una suerte de recontextualización institucional, es decir, se debe crear instancias de coordinación formales con otras instituciones.

## CONCLUSIONES

La principal conclusión de este trabajo es que las instituciones macroeconómicas estudiadas no han llegado a ser buenos "amortiguadores" de las oscilaciones políticas; en consecuencia, han contribuido poco a lograr la estabilidad económica. El Banco Central de Reserva se presenta como una institución relativamente estable, en cambio, la SUNAT aparece como inestable. Esto se ha debido a factores de ineficiencia e ineficacia institucional creados a los largo de su evolución.

El origen de ambas instituciones ha sido endógeno, es decir que fueron creadas como efecto de cambios económicos o sociales importantes. Los cambios institucionales posteriores también fueron endógenos, pues dependieron de los cambios socio económicos y políticos ocurridos desde los años 60. Por esta razón, la crisis las ha afectado también, aunque en relación inversa a su autonomía administrativa y a su desarrollo institucional. Es decir, el BCRP ha sido menos afectado que la SUNAT por su mejor desempeño institucional. Estos aspectos, autonomía y desarrollo institucional, son los elementos exógenos que han podido reducir las influencias del contexto económico y político, es decir, son la base sobre la cual se debería construir la estructura institucional de las políticas económicas.

La Nueva Economía Institucional considera que las instituciones existen como resultado de arreglos entre personas que se comportan de manera egoísta o altruista, predominando actualmente el "self-interest". Este es el contexto en el cual hay que entender la evolución de las instituciones. Por ello, tanto el BCRP como la SUNAT, siendo instituciones secundarias, es decir, siendo el resultado de voluntades colectivas (altruistas) delegadas en el Estado, pueden ser presa de comportamientos egoístas que tratan de aprovecharse de ellas para beneficio propio. De ahí que su eficacia institucional depende de los mecanismos de control efectivo de los *gorreros* o contraventores por el gobierno y su eficiencia institucional depende

de la minimización de los costos de transacción. Pero existen diferencias entre el BCRP y la SUNAT a este respecto. El primero puede favorecer a algunos agentes económicos si es que hay asimetría en la información, por ejemplo, del tipo de cambio, lo que ha sucedido a menudo en el Perú; pero si no hay asimetría, cualquier distorsión en el precio relativo del dinero es sancionado por el mercado, en consecuencia, la institución secundaria (el BCRP) es regulada en última instancia por la institución primaria que es el mercado. No ocurre lo mismo con la SUNAT y el cobro de impuestos, donde los comportamientos egoístas son más agudos en la medida en que los agentes son reacios a pagar impuestos, sobre todo cuando el contribuyente no siente que recibe algo a cambio; en consecuencia, se requiere de una institución adecuada para cobrar impuestos con eficacia y para sancionar a los evasores y omisos.

En las instituciones macroeconómicas, como en los mercados, se crean asimetrías en la información tanto por las características internas, por incertidumbre, como por conductas políticas sectarias de los funcionarios de la institución, dando lugar al azar moral en el comportamiento de los agentes. Este ha sido el caso del Banco Central con las políticas de corte heterodoxo del gobierno de A. García o cuando los miembros del directorio han tenido intereses particulares, sobre los cuales las decisiones del Banco pueden influir a través de la fijación del tipo de cambio, crédito o tasa de interés. El control de dichas asimetrías aumenta los costos de transacción de la institución que, si son muy elevados, pueden dar lugar a reformas o a la supresión de las instituciones; éste ha sido el caso de la SUNAT que ha sufrido muchos cambios.

Los costos de transacción son inherentes a las instituciones, permiten el cumplimiento de sus funciones y evitan el asedio de los *gorreros* (*freeriders*) que usan la institución sin pagar sus costos. La principal característica de las dos instituciones es la fuerte oscilación de los costos de transacción en relación a la oferta monetaria o a la masa tributaria; en consecuencia, son instituciones que no han minimizado dichos costos por lo que no serían eficientes desde el punto de vista neoclásico. Sin embargo, en macroinstituciones como la SUNAT y el BCRP, la eficiencia debe medirse de otra manera, por dos razones: 1. Porque los costos de transacción son múltiples, es decir, los gastos totales de cada institución sirven para administrar varios instrumentos de las políticas económicas que tienen distintos costos de transacción. 2. Porque las oscilaciones de los costos de transacción se deben a la falta de autonomía de las instituciones o a la variación

global de las normas estatales para pago de sueldos y compra de bienes y servicios.

El desarrollo institucional es el aspecto clave que permite a las instituciones ser eficaces, cumplir sus fines con fluidez, y tratar de ser eficientes minimizando los costos de transacción.

El BCRP ha sido una institución eficaz por mucho tiempo, aunque parece haber decaído desde 1980. Su eficiencia ha sido relativa, sobre todo porque ha debido administrar políticas monetarias bastante cambiantes y fluctuantes, las que a su vez definieron las variaciones de los gastos operativos (costos de transacción).

En cambio, la SUNAT no ha sido ni eficaz ni eficiente, por lo menos hasta 1991, aunque es cierto que la ineficiencia ha provenido de las posibilidades de corrupción latentes que tienen los funcionarios, sobre todo si tienen sueldos bajos, lo cual ha provocado su ineficacia y, progresivamente, la erosión institucional y su reemplazo por estaciones de gasolina, bancos y la compañía eléctrica, para recaudar impuestos. El problema esencial de la SUNAT ha sido que a lo largo del tiempo ha hecho del que no paga impuestos (el *gorrero o free-rider*) la regla y del que paga la excepción. Así, el principal costo de transacción ha sido la coima, que impide la minimización de dichos costos y hace de la institución un ente ineficiente.

El desarrollo institucional se ha fundado en el grado de autonomía, en la existencia o no de una carrera pública dentro de la institución y de su capacidad para coordinar sus acciones con otras instituciones.

La autonomía administrativa es la base para la estabilidad institucional, el BCRP la ha tenido desde su fundación e inclusive la Constitución de 1979 amplió el carácter de su autonomía; en cambio, la SUNAT no la ha tenido. Sin embargo, las instituciones no pueden ser absolutamente autónomas pues, siendo parte del conjunto de instituciones que administran las políticas económicas, deben poder coordinar en torno a un programa económico detallado, es decir, las instituciones deben poder adaptarse sin interferencias políticas a los cambios en los programas económicos. Autonomía administrativa y capacidad de coordinación son la clave del desarrollo institucional.

Sin embargo, la coordinación interinstitucional ha estado basada en relaciones personales antes que en relaciones institucionales. Por esta razón, cuando se volvió a la democracia y el "establishment" de la administración pública ya se había dispersado, las relaciones personales fueron más difíciles, en consecuencia, la coordinación se hizo poco fluida. Estas

son dos de las razones del fracaso aprista en política económica: falta de autonomía de las instituciones y falta de coordinación.

Pero la autonomía y la coordinación también dependen de la organización interna de la institución y de la carrera pública de sus empleados y funcionarios. El BCRP fomentó una carrera pública que permitió la cohesión institucional y el profesionalismo, por lo menos hasta la década de los años 80, lo cual le ha permitido coordinar sus políticas y defender su autonomía en base a propuestas técnicas. No ha sucedido lo mismo con la SUNAT, básicamente porque es una institución muy proclive a la manipulación política, de ahí que nuestra principal conclusión normativa sea darle el mismo estatus del BCRP o de la Superintendencia de Banca y Seguros, es decir, independizarla de los vaivenes políticos y burocráticos.

El éxito o fracaso de las políticas económicas ha dependido de la concordancia entre coherencia instrumental y coordinación institucional de cada programa económico. Esta concordancia sólo se observó hasta mediados de los años 70, después sólo se dio en períodos muy cortos en el gobierno de F. Morales y en el segundo gobierno de F. Belaunde. El fracaso de las políticas de estabilización desde 1976 se ha debido a la inconsistencia instrumental o a la descoordinación institucional, o a ambas, como a finales del gobierno de A. García.

Finalmente, hemos terminado este trabajo con una preocupación que excede a los objetivos de esta investigación. La combinación de mercado (institución primaria) y de macroinstituciones (instituciones secundarias) no ha permitido ni la maximización de la producción ni mejoras distributivas, en los últimos 17 años, en consecuencia, se requiere reformas estructurales e institucionales. La preocupación que tenemos es que la política de estabilización y el denominado "ajuste estructural" que está llevando a cabo el actual gobierno no parecen tomar en cuenta que los cambios institucionales exógenos duran lo que duran los gobiernos, y que aquellos que tuvieron un carácter endógeno son los que han servido. En consecuencia, es incomprensible la reducción de las funciones reguladoras del BCRP si la economía de mercado sigue siendo la misma y si la estructura económica sigue siendo la misma.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALAM, M.S.  
1990 "Some Economic Costs of Corruption in LDCs". *The Journal of Development Studies*, Vol. 27, Oct. 1990, N°1, Londres.
- BROMLEY, Daniel W.  
1986 *Economic Interests and Institutions. The Conceptual Foundations of Public Policy*. Basil Blackwell, Oxford, New York.
- COASE, Ronald  
1937 "The nature of the firm". *Economica* (New series), 9, pp. 386-405.
- COTLER, Julio  
1978 *Clases, Estado y Nación en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos, Lima
- DORNBUSCH Rudiger & Stanley FISHER  
1977 *Macroeconomics*. McGraw-Hill, New York.
- GONZALES DE OLARTE, Efraín & Lilian SAMAMÉ  
1991 *El péndulo peruano: Políticas Económicas, Gobernabilidad y Subdesarrollo*. Instituto de Estudios Peruanos, Serie Análisis Económico, Lima.
- GONZALES DE OLARTE, Efraín  
1992 *Reforma del Estado y políticas de estabilización económica 1979-1992: El Perú, un caso especial*. Instituto de Estudios Peruanos, D.T. N° 41, Serie Economía, Lima.
- HIRSCHMAN, Albert O.  
1970 *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge University Press, Cambridge, U.K.

HODGSON, G.

- 1988 *Economics and Institutions: A Manifesto for a Institutional Economics*. Policy Press, Cambridge.

HOPKINS Raúl y Jorge FANO

- 1990 *La dimensión institucional de la política agraria. El caso de la Oficina Sectorial de Planificación (OSPA)*. Instituto de Estudios Peruanos, D.T. N° 35, Lima.

IDE-ESAN

- 1983 *El Sistema Tributario del Perú*. Mosca Azul editores, Lima.

KERVYN, Bruno

- 1989 "Campesinos y acción colectiva: La organización del espacio en comunidades de la sierra sur del Perú", *Revista Andina*, Vol. 13, Año 7 N° 1, Cusco.

LANGLOIS, R. (Editor)

- 1986 *Economics as a Process-Essays in the New Institutional Economics*. Cambridge University Press, Cambridge U.K.

NORTH C., Douglass

- 1990 *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge U.K.

PASTOR Manuel Jr. & Carol WISE

- 1992 "Peruvian Economic Policy in the 1980s: From Orthodoxy to Heterodoxy an Back". *Latin American Research Review*.

PEREIRA, Carlos

- 1985 *Estructura y elasticidad del Sistema Tributario Peruano*. Estudios Económicos, Banco Central de Reserva del Perú, Lima.

ROBINSON Joan & John EATWELL

- 1976 *Introducción a la Economía Moderna*. Fondo de Cultura Económica, España.

SEN, Amartya K.

- 1979 *Collective Choice and Social Welfare*. North Holland, Amsterdam.
- 1988 *On Ethics & Economics*. Basil Blackwell, Oxford, New York.

TAYLOR, Lance

1986 *Modelos macroeconómicos para los países en desarrollo*. Fondo de Cultura Económica, México 1986.

WILLIAMSON, Oliver E.

1985 *The Economic Institutions of Capitalism*. New York Free Press, N.Y.

1986 "The Economics of Governance: Framework and Implications". En: LANGLOIS, R. (Editor) *Economic Essays in the New Institutional Economics*, pp. 171-202. Cambridge University Press, Cambridge, U.K.

ZOLEZZI, Armando

1991 "Reforma y administración tributaria". En: PORTOCARRERO, Javier (Editor) *Reforma Tributaria en el Perú*. Foro Económico, Fundación F. Ebert, Lima.