

La Reforma del Estado en Perú

**Fernando Straface
Ana Inés Basco**

2006

WORKING PAPER

**Banco Interamericano de Desarrollo
Departamento de Desarrollo Sostenible
División de Estado, Gobernabilidad y
Sociedad Civil**

Este informe se publica con el único objeto de contribuir al debate sobre un tema de importancia para los países de la región. Su publicación por este medio tiene como propósito generar comentarios y sugerencias de las personas interesadas en el tema. El informe no ha sido sometido a un proceso independiente de revisión ni ha sido estudiado por el Grupo gerencial del Departamento de Desarrollo Sostenible. Tampoco representa la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo. Las opiniones expresadas en el documento son de los autores y no coinciden necesariamente con la posición oficial del BID o de su Directorio Ejecutivo.

Los comentarios deben dirigirse a Fernando Straface, fstraface@iadb.org
Ana Inés Basco, anainesba@iadb.org

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
EL ESTADO COMO PRODUCTO DE UNA ÉPOCA: TRES MOMENTOS HISTÓRICOS EN LA EVOLUCIÓN ESTATAL PERUANA.....	6
LAS MEDIDAS DE LA REFORMA DEL ESTADO EN LA DÉCADA DEL '90.....	8
IMPACTO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LAS REFORMAS.....	13
CONCLUSIONES.....	19
BIBLIOGRAFÍA.....	22

LA REFORMA DEL ESTADO EN PERÚ¹

El presente capítulo analiza la evolución del Estado peruano como resultado de diversos procesos político-económicos que alteraron las relaciones estado-sociedad desde la segunda mitad del siglo pasado hasta la fecha. Dicha perspectiva histórica sirve de marco para un análisis de mayor profundidad sobre el programa de reforma estatal llevado a cabo durante la década del '90 en el Perú. En la primera sección se realiza una descripción general introductoria del país con relación a aspectos demográficos y geográficos, económicos y políticos. En la segunda sección se analiza la evolución del Estado peruano desde la década del '30 hasta la actualidad, caracterizada por la existencia de tres momentos históricos bien diferenciados. En la tercera sección se profundiza el análisis de las reformas económicas llevadas a cabo durante la década del '90. En la cuarta sección se describe el impacto económico y social de las reformas. Finalmente, se formulan algunas conclusiones generales acerca de los principales desafíos institucionales asociados al modo de implementación de las reformas y su sostenibilidad futura.

INTRODUCCIÓN

La característica principal del desarrollo económico peruano se vincula con la fuerte concentración y centralización económica en la ciudad capital de Lima y una creciente desigualdad de ingresos entre las zonas más ricas y las más pobres del país. Si bien el centralismo de la ciudad de Lima se remonta a la época colonial, finalizada la segunda guerra mundial, producto de la industrialización y el desarrollo demográfico, la centralización económica se profundizó mucho más (Efraín Gonzáles de Olarte, 2000)

La realidad señalada se explica, en parte, por el condicionamiento geopolítico espacial de la estructura económica, en relación a la división del territorio peruano en tres ecosistemas independientes: a) la Costa, bañada por el Océano Pacífico con áreas desérticas, playas y valles fértiles; b) la Sierra, zona montañosa dominada por la Cordillera de los Andes; y c) la Selva, zona de vegetación tropical de la cuenca del río Amazonas, donde se ubican las más grandes reservas de naturaleza. Estas tres regiones comprenden 26 gobiernos regionales.

Al comenzar la segunda mitad del Siglo XX, Perú tenía 7.6 millones de habitantes y crecía a una tasa anual media de 2.6%. La velocidad de crecimiento demográfico se aceleró a partir de 1955, llegando al 2.9% (el más alto registrado en toda la historia) en 1961 y manteniéndose con pocas variaciones hasta el segundo quinquenio de la década del setenta. Como consecuencia, la población peruana pasó rápidamente de casi 10 millones en 1960 a poco más de 17 millones en 1980. De acuerdo al Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI), en la actualidad la población de Perú se estima en 27 millones de habitantes.

Los últimos años dan cuenta de una mejora en algunas variables macroeconómicas. Entre 2000 y 2005 se observa un crecimiento promedio del PBI del 3.9%, alcanzando en este último año un valor del 6.6%. Desde inicios de la década del '90 se verifica una

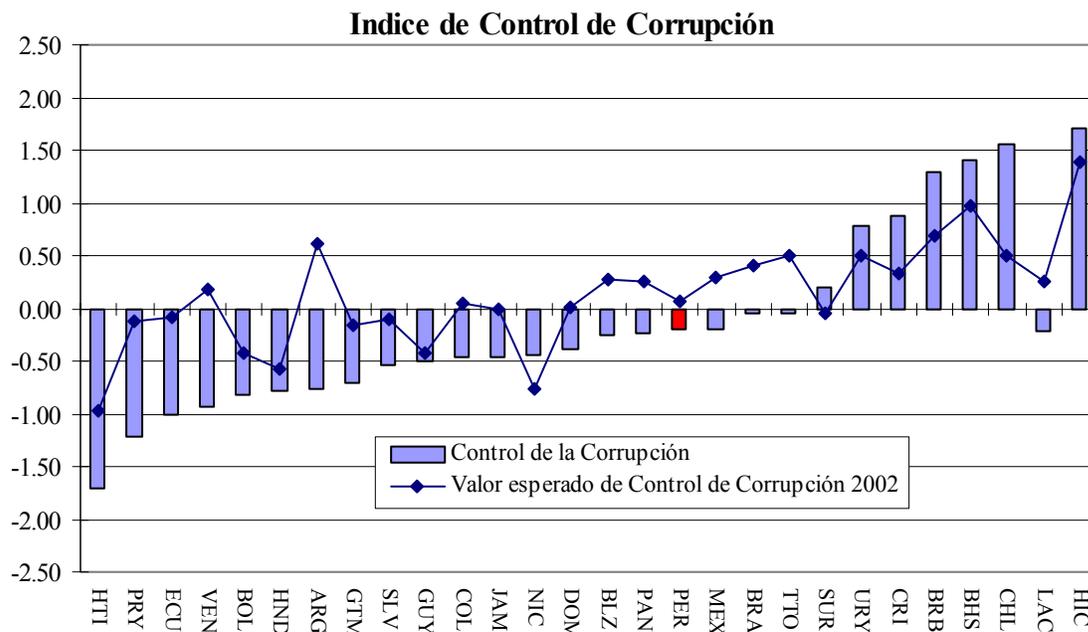
¹ Por Fernando Straface y Ana Inés Basco

progresiva disminución en los niveles de inflación, llegando en 2000 al 3.7% anual, y alcanzando el 1.5% en 2005. Por su parte, un contexto internacional favorable, sumado a mejoras en la gestión y el control del gasto público, permitieron a Perú contar con un déficit fiscal anual de aproximadamente 1% del PIB en los últimos años. Todas estas variables impulsaron la acumulación de reservas en el país, llegando a junio de 2005 a un récord histórico de 15.000 millones de dólares.

Los resultados económicos positivos de los últimos años permitieron también algunos avances en materia de lucha contra la pobreza. Entre 1990-2000 la mortalidad infantil se redujo en casi un 50%, mientras que el Índice de Desarrollo Humano (UNDP, 2005) ha mejorado doce puntos decimales en las tres últimas décadas. No obstante, Perú se encuentra entre los países con población de menor ingreso dentro de América Latina. Según datos del World Development Indicador (WDI), en 2004 el 18 % de la población todavía vivía con menos de 2 dólares diarios, mientras que el 59,4% de la población, en su mayoría indígena y rural, poseía algún grado de pobreza (INEI) Asimismo, el ingreso de los hogares da cuenta de la falta de equidad: el 40% más pobre de la población tiene acceso al 11% del ingreso de los hogares, mientras que el 20% más rico representa el 53% del ingreso (UNICEF, 2005)

Con respecto a su sistema político, Perú cuenta con un régimen presidencial y un sistema de elección mayoritario con segunda vuelta si ningún candidato alcanza una mayoría absoluta (50% +1) Mediante la Ley 27.365 del 5 de noviembre de 2000 se modificó el artículo 112 de la Constitución, estableciéndose la imposibilidad de reelección inmediata, debiendo transcurrir un mandato presidencial antes de que el ex presidente se pueda volver a postular.

Gráfico 1.1



Fuente: Calculado en base a datos de KKZ 2002 y WDI 2004

El índice de control de la corrupción (calculado con base a datos de KKZ- Kaufmann, Kraay, y Zoido-Lobaton, y del WDI-World Development Indicator) ubica a Perú a penas por encima de la media de América Latina (Gráfico 1.1) Con relación al grado de apertura de mercado y sobre la intensidad de la competencia local al 2005, el World Economic Forum indica que Perú se encuentra en el cuarto mejor lugar dentro de 21 países de América Latina y el Caribe.

EL ESTADO COMO PRODUCTO DE UNA ÉPOCA: TRES MOMENTOS HISTÓRICOS EN LA EVOLUCIÓN ESTATAL PERUANA

Durante el último siglo el Estado evolucionó en tres etapas con características diferenciadas. Un primer momento comienza a principios de la década del '30 y finaliza a fines de los años '60, el cual se caracteriza por un Estado con poca participación en la economía y un rol limitado a funciones indelegables. A modo de ejemplo, durante el período 1964-68 el gasto público se mantenía por debajo del 20% del PBI y la participación de las empresas públicas en el PBI se encontraba cerca del 6%.

Hacia finales de la década del '60 comienza una segunda etapa signada por una mayor participación del Estado en la economía, a través de una presencia que fue variando desde la significativa intervención hasta una intervención más moderada, cuyo denominador común fue la existencia de un Estado planificador en lo económico y lo social, reflejando la tendencia histórica del momento.

Durante el gobierno militar de 1962-63 se creó el Instituto Nacional de Planificación (INP), al que puede considerárselo como el primer intento de modernización del aparato estatal peruano. Luego, bajo la primera presidencia de Fernando Belaunde (1963-68), se realizaron algunas reformas significativas como intento de reforzar a los gobiernos locales, se mejoró la eficiencia de algunos organismos y empresas del Estado y se fortalecieron varios ministerios.

El gobierno militar del General Velasco Alvarado (1968-1975) impulsó la nacionalización de la economía peruana y con ésta aumentó el rol del Estado en el país. El gasto público se incrementó significativamente, el déficit público pasó del 1 % en 1969 al 10 % del PBI en 1975, y las empresas del Estado llegaron a más de 150. Asimismo, se realizó una fuerte reestructuración del Poder Ejecutivo, incrementándose el número de ministerios y agencias públicas, así como también la nacionalización de varias empresas privadas. La expansión de las potestades estatales se evidenció también en diversas modificaciones en el mercado de trabajo, junto a una fuerte restricción de las libertades civiles y políticas.

En las elecciones presidenciales de abril de 1985, Alan García (APRA) ganó las elecciones con una abrumadora mayoría. Su gobierno impulsó un importante incremento del gasto público, en un contexto de tasas de interés y tarifas públicas bajas, controles de precios, un fuerte atraso en el tipo de cambio y empresas públicas deficitarias. Todo esto trajo como consecuencia, hacia finales de la década del '80, una profunda hiperinflación y crisis económica que redujeron la recaudación fiscal de manera muy significativa, elevando el déficit público. Dicho contexto impulsó la reducción del PBI per cápita a niveles inferiores de los años sesenta, el debilitamiento en la prestación de servicios

públicos producto de reducción de los reales gastos en educación y salud, y la puesta en jaque del sistema financiero.

La situación económica y social de esos años abrió la puerta al replanteo ideológico sobre el papel del Estado, tarea que llevaría a cabo Alberto Fujimori durante la década del 90. Fujimori alcanzó el poder en 1990 por medio de una segunda ronda electoral con el 62 % de los votos, enfrentando a Vargas Llosa (38%) Al inicio de su presidencia Fujimori no contaba con mayoría propia en el Congreso² ni con un partido estructurado, a pesar de lo cual fue capaz de consolidar un importante movimiento público e internacional a su favor, en parte debido a una significativa legitimidad producto de ser un hombre que venía desde afuera del juego político.

Fujimori inauguró un período en el cual las principales decisiones de gobierno fueron ejecutadas exclusivamente por parte de algunos pocos asesores y el Presidente, sumado a una gran fragmentación de la oposición. Durante los dos primeros años de gobierno Fujimori no intentó realizar alianzas electorales en el Congreso y expresó un continuo descrédito tanto hacia éste como hacia al Poder Judicial y al resto de los partidos políticos. Todo esto sumado a la percepción generalizada de crisis, le permitieron al reciente Presidente tomar medidas políticas y económicas muy significativas orientadas hacia un programa de estabilización (Eduardo Morón y Cynthia Sanborn, 2006)

Sin embargo, a partir de 1992 comenzó una fuerte oposición debido principalmente a la cantidad de decretos y al debilitamiento de algunos derechos civiles. Ese año hubo un fuerte conflicto en torno al presupuesto como consecuencia de nuevos impuestos que quería imponer el Ejecutivo y otras medidas propuestas por el Ministerio de Economía. La crisis llegó a su punto límite cuando el Congreso renovó la presidencia de ambas cámaras con figuras de la oposición y vetó varias leyes propuestas por el Presidente, incluyendo una nueva Ley de Control Parlamentario (Eduardo Morón y Cynthia Sanborn, 2006)

La dinámica señalada abrió paso a un planteamiento de Fujimori sobre la necesidad de fortalecer el Poder Ejecutivo del país y las instancias de democracia directa por encima de los partidos y el Congreso, tarea que se cristalizaría en una nuevo marco constitucional. En 1993 los peruanos aprobaron una nueva Constitución que reducía el Congreso a una cámara y permitía además la reelección del Presidente. También se redujeron a dos los niveles de gobierno (gobierno central y gobiernos municipales) y se estableció el sistema de elección por distrito único, aumentando las posibilidades de sobre-representación de la ciudad de Lima. Al mismo tiempo, la nueva Carta Magna estableció la creación del Defensor del Pueblo, así como también la conformación de algunas medidas de democracia directa y control horizontal.

La Constitución de 1993 alteró la presencia del Estado en la economía peruana y como agente de equilibrio social en general. Con relación a las obligaciones sociales del Estado, se eliminó la garantía constitucional de diversas prestaciones, incluyendo las asignaciones obligatorias a las personas de más escasos recursos. También se redujo el alcance del concepto de seguridad social garantizado por el Estado, además de prescindir

² En la Cámara de Diputados obtuvo 32 asientos de los 180 existentes y en la Cámara de Senadores, de un total de 60 asientos, consiguió sólo 14.

de las obligaciones estatales con relación a la vivienda, y de restringir la amplitud de la educación gratuita en las universidades públicas (Gustavo Guerra-García, 1999)

Asimismo, se establecieron una serie de medidas que promovieron el fortalecimiento del poder presidencial. Con respecto al Poder Legislativo, se le impidió intervenir en el nombramiento de altos funcionarios, entre ellos ascensos militares, ratificación de embajadores y de los jueces de la Corte Suprema, así como también se le prohibió el derecho de autoconvocarse para sesionar en sesiones extraordinarias. A esto se agregó la facultad del Presidente para disolver el Congreso en el caso de que exista censura o desconfianza.

Los resultados económicos del período (el PBI creció del 4.8 % en 1993 al 12.5 % en 1994, la inflación disminuyó del 15 % en 1994 al 10 % en 1995) generaron durante los primeros años de gobierno un fuerte apoyo de la población al Presidente, quien fue reelecto en 1995 con el 64 % de los votos, obteniendo su partido 67 de los 120 asientos del Congreso Unicameral. Este apoyo político sustentó diversas medidas de reforma estatal que alteraron la fisonomía del Estado en Perú y su rol en la economía. En la próxima sección se analizan las medidas más importantes.

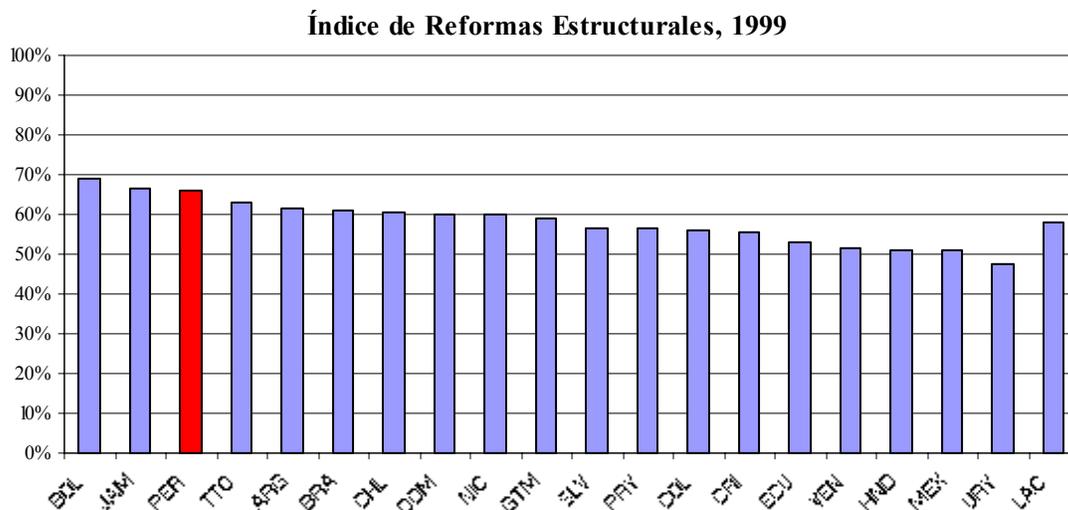
LAS MEDIDAS DE LA REFORMA DEL ESTADO EN LA DÉCADA DEL '90

La Reforma del Estado en Perú durante esta década se divide en dos períodos. Entre 1990 y 1996 se llevaron a cabo un conjunto de reformas estructurales que intentaron seguir los lineamientos propuestos en el Consenso de Washington y revertir la crisis económico y social en la cual se encontraba el país. Por su parte, de 1996 a 2000 se tuvo como objetivo profundizar y ajustar las reformas realizadas durante los primeros años de la década.

El primer conjunto de reformas se ha caracterizado por: la promoción en términos generales de la participación del sector privado en la economía; la privatización de empresas públicas; la promoción de la competencia; el fortalecimiento de los entes reguladores; la reducción y centralización del gasto público en manos de Ministerios dependientes directamente del Poder Ejecutivo; y la reforma tributaria y aduanera. Asimismo, se llevaron a cabo otra clase de reformas vinculadas específicamente con la retirada del Estado de diversos ámbitos económicos, incluyendo la reforma comercial; la liberalización financiera; la reforma laboral; y la reforma del Poder Judicial.

Todas estas medidas ubican al país como uno de los mayores reformadores de la región en el período analizado. El Índice de Reformas Estructurales Lora (2001) da cuenta del avance de las reformas estructurales en Perú durante la década del '90, alcanzando el tercer lugar en un total de 19 países (Ver Gráfico Nro. 3.1) después de Bolivia y Jamaica.

Gráfico Nro. 3.1



Fuente: Lora, 2001

Una porción importante de las medidas de reforma estuvo destinada a ampliar la participación del sector privado en espacios reservados hasta ese momento para el Estado. A principios de la década se promulgaron varios decretos-leyes que promovían la participación del sector privado en la economía. Algunas de las normas más importantes fueron el D. Ley N° 718, que norma los sistemas privados de salud; la Ley N° 674, sobre la promoción de la inversión privada en las empresas del Estado; el D. Ley N° 758, que promueve la inversión privada en la infraestructura de servicios públicos; y Ley del Sistema Privado de Pensiones (Gustavo Guerra-García, 1999)

El andamiaje legal de incentivo al sector privado se complementó con la retirada del Estado de distintos emprendimientos. En el año 1990 el Estado peruano poseía 180 empresas, las cuales en su mayoría se encontraban en serios problemas financieros y operativos, con una acumulación de pérdidas que llegaba en 1989 a los 531 millones de dólares (Gustavo Guerra-García, 1999) Una de las principales medidas económicas que tomó el Estado fue la privatización de varias de estas empresas, a través de un proceso de privatizaciones masivo en servicios de transporte, educación, correo, salud, suministro de agua potable, energía y hasta seguridad pública y administración de justicia. En 1992 se constituyó la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI), que quedó a cargo de ejecutar el proceso de privatización de las mismas. Entre 1991 y 1997 se privatizaron 147 empresas por un total de 7.553 millones de dólares, siendo en la mayoría de los casos inversores extranjero, en ocasiones asociados con capitales nacionales (Efraín Gonzales de Olarte, 2000)

Como contrapartida del proceso de privatizaciones se crearon diferentes órganos reguladores de las empresas privatizadas, incluyendo: el Instituto de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), el OSINERG (que fiscaliza las concesiones eléctricas), el OSITRAN (que supervisa la inversión privada en infraestructura de transportes de uso público), y el OSIPTEL (que vela por el suministro

de los servicios públicos de telecomunicaciones) Estas agencias constituyen el germen institucional de una parte del Estado peruano gestada durante la década del '90 que se caracteriza por contar con un alto grado de autonomía de los procesos políticos, recursos humanos calificados, procesos de gestión basados en resultados y fuentes de financiamiento propias.

Con respecto al gerenciamiento del gasto público, una de las características de las reformas durante la mencionada década fue la concentración del poder presupuestario en la figura del Presidente y en dos “superministerios”, el MEF (Ministerio de Economía y Finanzas) y el MIPRE (Ministerio de la Presidencia) La centralización del poder de gasto, sumada a la implementación exitosa del Sistema Integral de Administración Financiera (SIAF), otorgó al Ejecutivo un control casi total del destino de la inversión pública. La centralización de los órganos presupuestarios y la concentración del poder de gestión en manos del Presidente, estuvieron sustentadas en un diagnóstico según el cual era necesario fortalecer el Poder Ejecutivo para implementar las reformas económicas de “primera generación”.

El control sobre el destino del gasto tuvo también sustento legal mediante la proliferación de decretos presidenciales. Entre 1994 y 2001 se establecieron un total de 748 decretos de necesidad y urgencia, de los cuales más de la tercera parte se destinaron a amendar el presupuesto o a tener efectos directos en las finanzas públicas. Algunos de estos decretos autorizaron la transferencia de fondos desde un sector a otro sin la aprobación del Congreso (Yasuhiko Matsuda, 2001)

Por su parte, la organización del Estado reflejó los cambios sectoriales señalados, observándose una pérdida de espacio de las funciones del Estado central “tradicional”, y un fortalecimiento de funciones asociadas a recursos distributivos con alta visibilidad en la sociedad. Tal como se observa en el Cuadro Nro. 3.1., el presupuesto del MEF y del MIPRE concentraba la mayor parte de las partidas presupuestarias durante el período analizado, alcanzando casi el 50 % del presupuesto para el año 1996. Asimismo, es importante destacar que, aproximadamente el 90 % del presupuesto del MIPRE se destinaba a gastos de capital, concentrando de esta manera la mayor parte de las inversiones del gobierno en su conjunto.

Con respecto al Ministerio de Defensa e Interior, si bien su presupuesto se vio disminuido levemente entre el año 1990 y 1996, su participación alcanzó el 10 % del presupuesto en el año 1996, siendo uno de los presupuestos más altos del período. Se destaca también la importante reducción del presupuesto del Ministerio de Educación, pasando de casi el 17 % en 1990 al 7.86 % en 1996, así como también el bajo presupuesto asignado en este último año al Ministerio de Industria (0.41 % en 1996), de Pesquería (0.4 %) y de Trabajo (0.08 %)

Cuadro Nro. 3.1

Estructura porcentual del presupuesto del gobierno central por pliegos

Pliego	1990 (%)	1996 (%)
Ministerio de Economía y Finanzas	18.44	26.44
Ministerio de la Presidencia	25.41	22.61
Ministerio de Defensa	12.2	10.76
Ministerio del Interior	11.36	9.12
Ministerio de Educación	16.97	7.86
Ministerio de Transporte	1.33	7.1
Ministerio de Salud	4.48	6.17
Ministerio de Energía y Minas	0.76	1.96
Ministerio de Agricultura	1.33	1.57
Poder Judicial	0.88	1.29
Relaciones Exteriores	1.49	0.94
Presidencia del Consejo de Ministros	0.29	0.83
Ministerio de Justicia	0.56	0.83
Congreso de la República	1.94	0.71
Ministerio Público	0.3	0.53
Ministerio de Industria	0.2	0.41
Ministerio de Pesquería	0.76	0.4
Ministerio de Trabajo	0.14	0.08
Otros	1.24	0.37
Total	100.00	100.00

Fuente: INEI. Compendio Estadístico 1995-1996. Perú en números 1996

La propia Presidencia, a través del Ministerio de la Presidencia, “recuperó” gran parte de los fondos quitados a los ministerios sectoriales. El MIPRE adquirió las partidas de infraestructura y gastos corrientes para apoyo social que antes eran canalizadas por intermedio de los ministerios de Salud y Educación (Otero Bonicelli, 2001) Además, fueron creados algunos fondos de asistencia social destinados a sectores afectados por el ajuste estructural, como el Fondo de Compensación de Desarrollo (FONCODES), el Programa Infraestructura Educativa (INFES) y el Programa Nacional de Agricultura y Alimentación (PRONAA), todos dependientes del Ministerio de la Presidencia, esto reforzó la centralización del gasto y aumentó la descoordinación con los ministerios sectoriales (Yasuhiko Matsuda, 2001)

Dentro de las medidas que tuvieron como meta la reducción del empleo público, se destaca el programa de renuncia de funcionarios públicos por intermedio principalmente de retiros voluntarios, la reducción paulatina de los salarios públicos y la desactivación de instituciones vinculadas a la capacitación y planificación en el sector público (como el Instituto Nacional de Planificación y el Instituto Nacional de Administración Tributaria) Estas medidas contribuyeron a reducir durante los tres primeros años de gobierno el número de empleados públicos en un 14%.

Por su parte, ante el descenso en la presión tributaria en la cual se encontraba el país en el año 1990 (solo el 4.1 % del PBI), el gobierno se propuso reorganizar la Superintendencia

de Administración Tributaria (SUNAT), modificando la estructura impositiva y mejorando la eficiencia general del sistema. Por intermedio de un conjunto de decretos se amplió la base tributaria y se definió un nuevo Sistema Tributario Nacional conformado por el Código Tributario, los tributos municipales (de acuerdo con el Decreto Legislativo N° 776), los tributos del Gobierno central (Renta, Impuesto General a las Ventas (IGV), Aranceles, Tasas y Régimen Único Simplificado), y otras contribuciones (Seguridad Social, FONAVI, SENATI y SENSICO). Asimismo, se intentó su fortalecimiento institucional a través de la renovación de su personal, poniendo énfasis en la selección y capacitación del mismo. Otra de las medidas que el gobierno de Fujimori adoptó para mejorar la recaudación fiscal fue la reorganización de las aduanas y la consolidación de la Superintendencia de Aduanas (SUNAD)

El fortalecimiento de determinadas agencias con responsabilidades muy precisas y de carácter más bien técnico, sumado a la centralización del poder presidencial en otras de perfil más distributivo y político, denota una estrategia de “delegación selectiva” de funciones que varios autores han analizado. Alberto Alesina y Guido Tabellini (“Why do politicians delegate?”, 2005) sostienen que los políticos se reservan para su toma de decisión aquellas áreas en donde los beneficios son mucho más tangibles e inmediatos (gasto público o política fiscal)

Por el contrario, según éstos mismos autores, los políticos tienden a delegar a los técnicos determinadas áreas del Estado con más riesgos políticos o donde las probabilidades de obtener beneficios elevados, tangibles y distribuibles a una determinada clientela son muy bajas (llegando a veces a ser eminentemente “costosas” en términos electorales, como por ejemplo recaudar impuestos o subir la tasa de interés). De esta manera, Alesina y Tabellini sostienen que el problema no está en cuánto se delega, sino en qué áreas se delegan, con lo cual concluyen que la forma en que esta tarea se lleva a cabo en el mundo real trae como consecuencia un alejamiento del óptimo social (Alesina y Tabellini, 2005: 3)

Fujimori, tal como fue mencionado anteriormente, concentró el manejo del gasto público y dotó de mayor autonomía a determinadas agencias mediante la descentralización de sus funciones, (SUNAT, SUNAD, organismos reguladores, entre otros), reservándose sin embargo cierto control presupuestario de las mismas mediante su sometimiento a la aprobación del MEF. A tales efectos se observa un sistema dual en el actual Estado peruano, caracterizado por un lado por un conjunto de instituciones modernas y flexibles de gestión y, por otro lado, por agencias fuertemente burocráticas que no poseen objetivos claros, con un servicio civil poco profesionalizado y de escasa orientación meritocrática.

A modo de conclusión, se destaca la existencia de tres ejes paralelos que caracterizan al Estado Peruano durante la década del '90: a) un primer eje cuyo objetivo fue una reducción del Estado, de manera tal de disminuir su participación en la economía, la cual había sido fuertemente incrementada en las décadas anteriores. Estas medidas incluyeron principalmente la retirada del Estado en la producción de bienes y servicios, así como también la reducción del gasto público no financiero; b) un segundo eje caracterizado por la reorganización del Estado, de acuerdo a una fuerte centralización de poder por parte de algunos ministerios dirigidos por el Poder Ejecutivo y cuyo objetivo fue la concentración

del gasto público (donde el uso de decretos de necesidad y urgencia fue moneda común); y c) un tercer eje cuyo objetivo fue la creación de agencias reguladoras orientadas a regular aquellas áreas privatizadas.

IMPACTO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LAS REFORMAS

A lo largo de la década del '90 la economía peruana ha logrado recuperarse de un escenario de volatilidad durante la década del '80, permitiendo un crecimiento promedio del PBI de casi el 4 % (Gráfico 4.1)

Gráfico Nro. 4.1



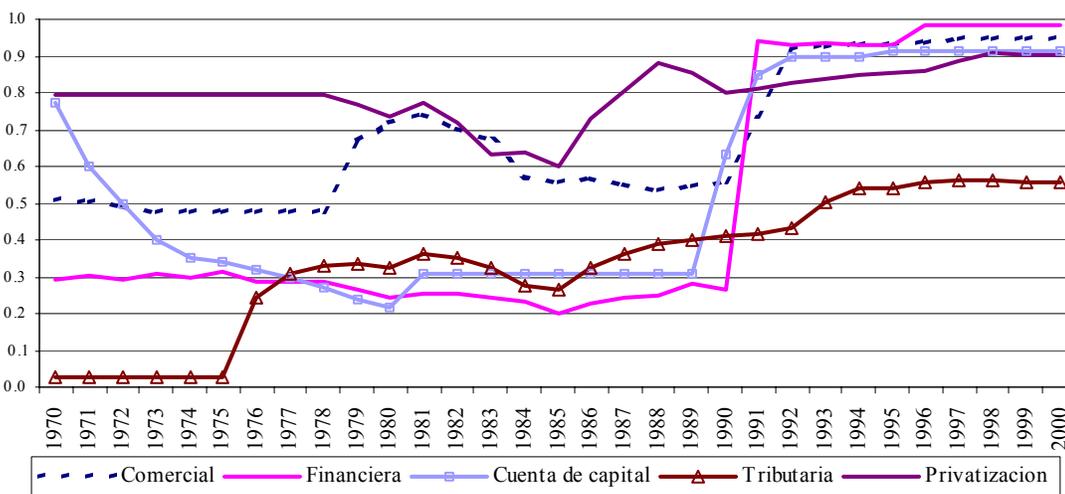
Fuente: WDI-WB

El Gráfico Nro. 4.2 describe el índice de Reformas Estructurales de Escalht y Pannovic³, el cual permite dar cuenta de la evolución de las reformas económicas que fueron desarrolladas durante la década del '90 y mencionadas en ésta sección, diferenciando por tipo de reforma y permitiendo su comparación con los años anteriores. Se observa claramente el fuerte impulso de las reformas a partir del año 1990, destacándose por su mayor crecimiento la reforma financiera, seguida por la reforma en la cuenta capital.

³ Éste índice mide la amplitud de una serie de reformas económicas agrupadas en: a) comercial (principalmente de aranceles); b) financiera (regulación de todo el sistema bancario); c) cuenta capital (regulación del ingreso de capitales e Inversión Extranjera Directa); d) tributaria (en el caso del Perú vinculado especialmente al SUNAT); y e) privatizaciones.

Gráfico 4.2

Índice de Reformas Estructurales 1970-2000



Fuente: Escaith y Paunovic, 2004

Durante el período comprendido entre 1990 y 1997 se observa una entrada masiva de capitales extranjeros producto de la apertura económica y la reinserción en el mercado financiero internacional. Estas inversiones se canalizaron principalmente a través de las privatizaciones (Otero Bonicelli, 2001) La estrategia seguida por el Perú para atraer inversiones privadas nacionales y extranjeras tuvo éxito particularmente en la industria minera, que volvió a desempeñar un papel primordial en la economía. La minería y la energía atrajeron poco más de un tercio de las inversiones extranjeras directas totales realizadas en el Perú en el período 1992-99. Sin embargo, con la crisis de 1998, los capitales comenzaron a retirarse, generando importantes consecuencias en el sistema financiero que repercutieron en el crecimiento económico, lo que evidenció cierta debilidad de muchas de las medidas económicas adoptadas en años anteriores.

Las corrientes comerciales aumentaron considerablemente como consecuencia de las reformas económicas de comienzos del decenio de 1990. Entre 1994 y 1998, el comercio total de mercancías registrado creció a un ritmo anual medio del 8,5 %. Las principales exportaciones del Perú, principalmente en productos primarios y semielaborados provenientes sobre todo de las actividades mineras y pesqueras, representaron en conjunto alrededor del 60 % de sus exportaciones totales de mercancías⁴.

El comercio de servicios no atribuibles a factores también ha aumentado durante la década del '90, gracias al impulso del proceso de liberalización económica y al aumento paralelo del comercio de mercancías. En este sentido, hasta iniciada la década del '90, el Estado peruano era un importante proveedor de servicios, incluidos los servicios financieros, de transporte y telecomunicaciones. El programa de privatizaciones y la

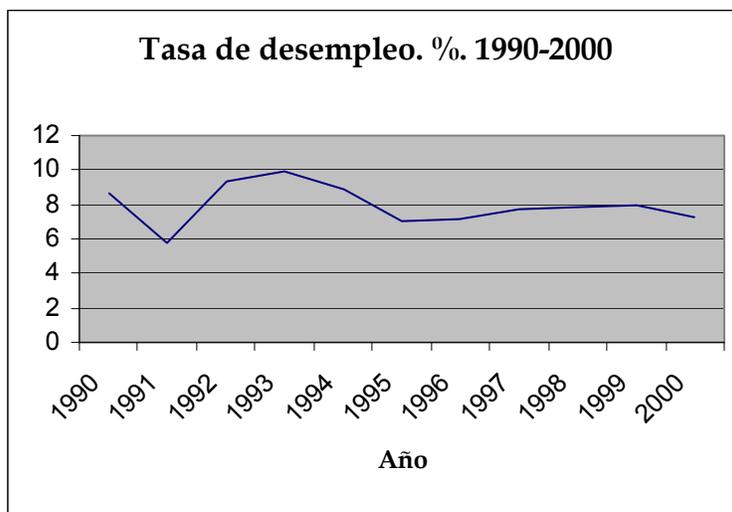
⁴ Esto a pesar de estar expuestos a pronunciadas fluctuaciones tanto en cuanto a volumen (variaciones de la producción) como a ingresos (variaciones de los precios)

política general de promoción de la inversión privada ha dado lugar a importantes cambios estructurales en la mayoría de las esferas de servicios.

Asimismo, durante la década del '90 disminuyó la inflación y mejoró el saldo externo, permitiendo que las reservas internacionales alcancen niveles récords históricos. La recuperación de la confianza de los inversores, en parte debido a la normalización de las relaciones con los acreedores externos y a la reestructuración de la deuda, también ha sido un factor importante de la recuperación económica del Perú.

Por su parte, la tasa de desempleo comenzada la década del '90 era del 8,6 %, fluctuando levemente durante todo el decenio hasta llegar al final del mandato de Fujimori en el año 2000 al 7,3 % (Ver Gráfico Nro. 4.3), ubicando al Perú en una posición favorable en ese espectro con respecto al resto de América Latina (en ese año, según datos de la OIT la tasa de desempleo promedio para la región era del 9.1%)

Gráfico Nro. 4.3



Fuente: WDI-WB

En relación con la deuda externa, la misma alcanzó un pico de los 25.652 millones de dólares en el año 1995, momento en el cual comenzó a descender lentamente hasta llegar en el año 2000 a los 19.205 millones de dólares. Durante el gobierno de Fujimori la deuda se mantuvo estable, finalizando su mandato con un nivel de 1.4% superior al de 1990. En parte, la evolución estacionaria de la deuda se explica por las mejoras en materia aduanera y de recaudación⁵.

A pesar de los logros señalados en algunas de las variables macroeconómicas, a fines de la década del '90 aún persistían importantes desafíos vinculados con los altos niveles de pobreza, de exclusión social y de inequidad, así como también en otros aspectos económicos que no tuvieron resultados exitosos durante el mencionado período.

⁵ Asimismo, la mayor eficiencia de esta administración ha permitido reducir los costos para los agentes de comercio exterior en cuanto al pago de derechos aduaneros.

En relación con el proceso de privatizaciones, persisten desafíos de competencia y tarifas vinculados con la baja capacidad de enforcement de las instituciones reguladoras (Otero Bonicelli, 2001) Adicionalmente, se observa la existencia de una debilidad en la prestación de los servicios privatizados, producto principalmente del desorden institucional y la incoherencia en la formulación de políticas que caracterizaron al Estado peruano al momento de llevar a cabo las privatizaciones. A modo de ejemplo, en el caso de la empresa de agua, el Gobierno intentó modificar en tres oportunidades desde 1994 el marco legal del sector, cambiando las direcciones de las políticas (Yasuhiko Matsuda, 2001)

Respecto a la gestión del gasto público, se produjo una fuerte concentración en el gobierno central por intermedio de decretos y leyes que concentraron las decisiones en el Poder Ejecutivo y la creación de Fondos de asistencia social que dependían directamente del Poder Ejecutivo. Esto ha repercutido sobre la eficacia y la transparencia en el gerenciamiento del gasto.

En cuanto a la Reforma Tributaria, si bien la presión tributaria ha aumentado a lo largo de la década del '90, la evasión a fines de la mencionada década continuaba siendo muy alta (Gustavo Guerra-García, 1999) Asimismo, en los últimos tres años de gobierno de Fujimori, la recaudación disminuyó a niveles similares a los del año 1993 (12.6% del PBI) como consecuencia de la caída en la actividad económica.

Perú ha realizado importantes avances en materia de registro y saneamiento de los derechos de propiedad, comparable al de los países desarrollados. Sin embargo, todavía persisten ciertos grados de informalidad, así como también el mal funcionamiento de la justicia socava la efectividad de la norma y vulnera el efectivo ejercicio de los derechos. Con respecto a la competencia, también se observan avances significativos en materia formativa y operativa, pese a lo cual persisten amenazas dadas por la inestabilidad de las reglas de juego y el desarrollo incipiente de las agencias a cargo de su aplicación. Asimismo, existen todavía barreras administrativas y burocráticas que impiden la competencia, mientras que en materia de contratación pública persisten las prácticas corruptas.

A modo de resumen, es posible distinguir dos momentos en la economía peruana de la década del 90: un primer momento que transcurre entre los años 1990 y 1997, en donde se observa un crecimiento de la economía y la reinserción del país en mercado financiero internacional.

En el año 1997 comienza la crisis más importante de este modelo, debido a shocks como el fenómeno del Niño o la crisis económica internacional, lo cual produjo un retiro de capitales extranjeros provocando una crisis financiera de gran envergadura. Como resultado, el desempleo, la pobreza y la recesión comenzaron a crecer (Otero Bonicelli, 2001)

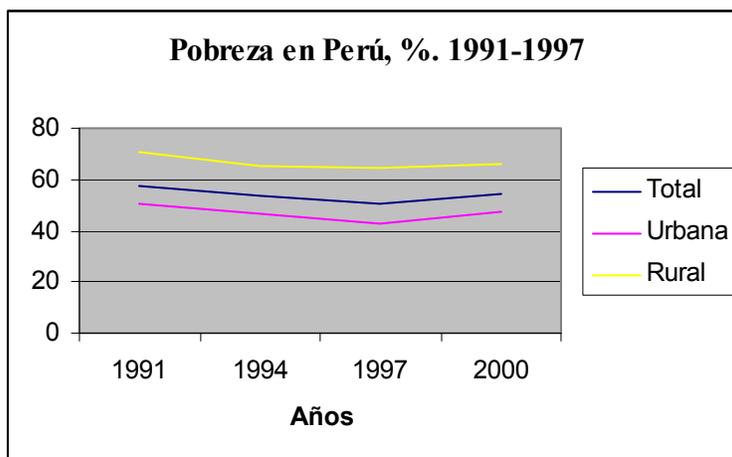
A pesar de los avances positivos en materia macroeconómica de los primeros siete años del gobierno de Fujimori, se observa la persistencia durante toda la década del déficit de efectividad del gobierno en la prestación de servicios sociales y de infraestructura. De

acuerdo a la Revisión del Gasto Público elaborada conjuntamente por el BID y el Banco Mundial en 2002 (Banco Mundial-BID, 2002), en el caso de los servicios de salud, no obstante un aumento considerable en la inversión en los últimos años, los resultados siguen estando por debajo del promedio correspondiente a países con un ingreso per cápita similar.

A modo de ejemplo, según datos del INEI, la mortalidad infantil fue reduciéndose durante la década del '90, pasando del 57 por mil nacidos vivos en el año 1991 a 33 por mil nacidos en 2000. Sin embargo, según datos de UNICEF, al año 2002 la tasa de mortalidad infantil en el Perú se encontraba por encima del promedio de la región

Durante los primeros años del gobierno de Fujimori la pobreza rural y urbana tuvieron una reducción significativa, si bien hacia el final de su gobierno dichos valores repuntaron. (Gráfico Nro. 5.1) Por su parte, el coeficiente de Gini aumentó durante la segunda mitad de los años noventa hasta alcanzar 50 en el año 2000, situando al Perú en el lugar 102 de un total de 127 países.

Gráfico Nro. 5.1



Fuente: Elaboración propia con base en las Encuestas Nacionales de Niveles de Vida anuales del INEI.

Para medir los niveles de educación, se ha considerado el promedio de años de educación de la población⁶, el cual da cuenta de un incremento durante la década del '90, pasando de un promedio de 5.603 durante el quinquenio 1985-1990 al 6.923 en el último quinquenio del gobierno de Fujimori (Ver Cuadro 4.1)

Cuadro 4.1

País	Quinquenio	Años de educación promedio
Perú	1985-1990	5.603

⁶ Esta variable toma en cuenta tanto los años de educación primaria como secundaria.

Perú	1990-1995	5.922
Perú	1995-2000	6.923

Fuente: Barro, R., and J-W. Lee International Comparisons of Educational Attainment.” Journal of Monetary Economics.

Si se consideran exclusivamente los aspectos sociales, es posible inferir que las reformas permitieron disminuir apenas levemente la pobreza y a su vez incrementaron la desigualdad del ingreso. Hacia fines de la década del '90 Perú continuaba siendo uno de los países más pobres de la región. Los programas sociales desarrollados durante el gobierno de Fujimori ganaron en espacio fiscal y estabilidad presupuestaria. Sin embargo, fueron concebidos bajo la visión centralista y clientelar que distinguió el estilo presidencial de ese período.

A modo de conclusión en lo que respecta al impacto de las reformas, el análisis precedente destaca la diferencia en la efectividad de la gestión pública peruana entre las funciones de conducción macroeconómica y de regulación, por un lado, y la prestación de servicios sociales, por el otro. Las razones de esta incongruencia puede encontrarse en varios factores.

En primer lugar, el tamaño de la inversión social en el país, a pesar de haber mostrado mejoras sustanciales durante el gobierno de Fujimori, al final de la década todavía era bajo. Esta situación se vincula con un Estado débil en su capacidad para financiar políticas debido a la baja presión fiscal del país y a la alta inflexibilidad del presupuesto. Todo esto repercute en su escasa capacidad para financiar sus actividades con recursos genuinos.

En segundo término puede mencionarse una estructura de ingresos centralizada en cuanto a sus fuentes principales, concentrada geográficamente y comparativamente menos progresiva que la media latinoamericana. Se observa una estructura de gastos rígida en su composición e inserta en un patrón de economía política que no contribuye a aumentar la calidad de su ejecución.

Un tercer factor que explica la diferencia entre la efectividad estatal en los dos grupos de funciones analizado se vincula con la manifiesta priorización, en materia de modernización del Estado, del sector de agencias autónomas sobre aquellas relativas a las funciones básicas ligadas a la prestación de servicios sociales. Durante el gobierno de Fujimori, la reforma del Estado se orientó casi exclusivamente hacia la creación de enclaves de excelencia ligados a funciones de mercado. Esta política fue acompañada por un progresivo fortalecimiento de las decisiones en materia presupuestaria en manos del MEF y del aparato político del gobierno (particularmente el MIPRE) Como resultado de estas medidas, las funciones de planificación, supervisión y evaluación de los ministerios centrales quedaron relegadas en la estrategia de modernización, con consecuencias adversas para la eficacia de estas carteras en el cumplimiento de sus tareas.

A modo de resumen, la gestión pública peruana presentó a lo largo de la década del '90 una baja eficacia general, sobre todo en lo relativo a la prestación de bienes y servicios, alcanzando su peor desempeño en la provisión de servicios de carácter social. Sin

embargo, el estado peruano mostró un buen desempeño en las funciones de conducción macroeconómica y fiscal. Las causas principales de la baja eficacia radican principalmente en la baja capacidad fiscal del erario público peruano, la excesiva rigidez presupuestaria, y la débil capacidad de planificación estratégica.

CONCLUSIONES

Las siguientes conclusiones acerca de la Reforma del Estado en Perú se estructuran en torno a tres aspectos diferenciados y a su vez vinculados. En primer lugar, teniendo en cuenta el análisis desarrollado a lo largo de este capítulo, la reforma fue exitosa en recuperar un entorno macroeconómico estable para el crecimiento del país. Tal como ya fue comentado, el crecimiento del PBI alcanzó niveles elevados, la tasa de inflación disminuyó considerablemente, los volúmenes de comercio mostraron valores significativos, disminuyó el déficit público, entre otros logros.

En segundo lugar, se produjo una ampliación del mercado en áreas que hasta ese momento eran de exclusiva participación estatal. Sin embargo, este traslado de competencias fue poco ordenado, sin una perspectiva estratégica ni un plan de implementación que tuviera en cuenta objetivos de largo plazo. Como fue comentado, persisten aún diversos escenarios de debilidad y captura en la prestación de los servicios privatizados.

En tercer lugar, la existencia de este Estado dual, sumada a la centralización de la gestión en manos del Poder Ejecutivo, debilitó una porción significativa de la estructura estatal. Todo esto trajo como consecuencia un Estado muy débil en la prestación de servicios públicos, aspecto también vinculado con la baja presión tributaria y la rigidez presupuestaria. La debilidad estatal ha impactado especial y negativamente en la población de menores ingresos (aquellos que más necesitan de la prestación de servicios sociales)

Actualmente existe un creciente consenso en que una efectiva gobernabilidad democrática es esencial para acelerar el desarrollo económico sustentable y combatir la pobreza y la desigualdad. En efecto, la democracia es condición para la eficiencia de la relación entre Estado y mercado. A mayor democracia es esperable menor “captura” de las políticas públicas por intereses particulares. Por su parte, en un contexto de efectiva política democrática, es esperable un marco de incentivos alentadores de la competencia, la productividad y el funcionamiento eficiente de los mercados.

Por consiguiente, Perú necesita avanzar en la consolidación democrática, fortalecer el estado de derecho, incrementar la eficacia y eficiencia de su gestión pública y mejorar el clima inversor. Todas estas medidas son condiciones necesarias para terminar con la desigualdad y promover el desarrollo sustentable.

Sin embargo, tal como fue argumentado a lo largo de este capítulo la institucionalidad en Perú durante la década del '90 se sustentó en medidas de políticas orientadas a satisfacer intereses estrechos y de corto plazo, y basadas en la concentración de la autoridad en manos del Ejecutivo. Estos aspectos se encuentran vinculados con las características del

sistema político peruano: la baja capacidad del sistema de representar los intereses de la sociedad (recién en 1979 se estableció el sufragio universal); la debilidad del sistema de partidos (poca credibilidad ante la ciudadanía, ausencia de coherencia programática y de democracia interna); y la falta de pesos y contrapesos en la toma de decisiones, aspecto vinculado con el hiperpresidencialismo, en donde el Presidente domina la arena política (no sólo con respecto al resto de los poderes del Estado, sino también con relación a los ministros) (Yasuhiko Matsuda, 2001)

El Poder Judicial también necesita avanzar en la realización de reformas que tiendan a fortalecer su independencia tanto externa (como por ejemplo a través del mejoramiento del nombramiento de los jueces de la Corte Suprema), como interna (por intermedio del incremento en la transparencia del sistema de promoción y renovación de los magistrados)

Con relación a la gestión pública, durante el gobierno de Fujimori se desarrolló un sistema dual, caracterizado por un lado por la existencia de agencias modernas, dependientes del Poder Ejecutivo, y por otro lado agencias que contaban con recursos humanos poco calificados y poco eficientes. Asimismo, la asignación de fondos fue centralizada en manos del Poder Ejecutivo. El tránsito hacia una mayor profesionalización de la gestión pública en el país requiere profesionalizar al servicio civil, desconcentrar la gestión presupuestaria sobre la base de un esquema de responsabilización por resultados, incrementar la transparencia en los actos de gobierno, y orientar los servicios públicos al ciudadano.

La mejora del clima inversor es otro de los aspectos sumamente importantes para el desarrollo de la buena gobernabilidad. Para lograr este objetivo, en primer lugar es necesario promover la competencia, lo cual se puede lograr a través de por ejemplo: (i) la modificación de los requisitos para crear negocios y ofrecer incentivos que conduzcan a la formalización de las empresas; (ii) el reforzamiento del sistema de nombramiento de los directores de las agencias reguladoras a fin de garantizar su independencia y; (iii) la publicación del porcentaje de adquisiciones exceptuadas de los procedimientos formales de licitaciones públicas, y el porcentaje de las adquisiciones y contrataciones que se realizan mediante concursos públicos.

Asimismo, es necesario el fomento de los mercados, lo cual puede alcanzarse por intermedio de: (i) dinamizar el sistema financiero mediante la creación de un registro único de garantías y el mejoramiento del sistema de ejecución judicial de garantías que beneficie al buen pagador y; (ii) promover la inversión del sector privado en investigación y desarrollo mediante incentivos fiscales y mejorar la estructura universitaria a fin de que cumpla con su función investigativa.

Por último en lo que respecta al clima inversor, es claro que la falta de holgura fiscal limita la capacidad de respuesta del Estado a la gran cantidad de demandas sociales y crea una situación donde lo urgente parece no dejar espacio a lo importante. Por ello es imperativo mejorar el rendimiento del sistema tributario a través de la eliminación de exenciones y de un mejor control de la evasión y la elusión.

Si bien las reformas institucionales recientemente mencionadas son una condición necesaria para terminar con la pobreza y la desigualdad del ingreso, es fundamental tomar

medidas específicas que impacten en forma directa en la equidad del ingreso, siendo quizás el principal desafío que enfrenta Perú. A modo de ejemplo, se requiere incrementar el gasto social y focalizarlo en los más pobres, es necesario promover la cobertura de necesidades sociales básicas y con políticas específicas dirigidas a terminar con la marginación y la exclusión social. Asimismo, se recomienda establecer mecanismos que alienten la redistribución territorial de la renta, por intermedio por ejemplo de medidas impositivas que tiendan a promover la progresividad tributaria, que estimulen las oportunidades de inversión en las áreas de menor nivel de desarrollo y que mejoren la calidad de la educación y la salud pública.

BIBLIOGRAFÍA

Abusada, R., F. DuBois, E. Morón (2000) *La Reforma Incompleta: Rescatando los noventa*. Lima, Perú. Instituto Peruano de Economía/Universidad del Pacífico.

Alesina, A. y Tabellini, G. (2005) “Why do politicians delegate?” Working paper 11531. National Bureau of Economic Research. Disponible en: www.nber.org

Alonso, P., De la Cruz, R., Payne, M., Straface F., Robano, V., Melo, A., Deustua, G., Santiso, C. (2005) Perú: Evaluación de la Gobernabilidad Democrática. (RG-P1043), Banco Interamericano de Desarrollo (mimeo)

Alvarado Pérez, B., B. Rivera, J. Porras y A. Vigil (2003) *Transferencias intergubernamentales en las finanzas municipales del Perú. Documento de Trabajo 60, Universidad del Pacífico*. Lima, Perú.

Arias, L. A., Cuba E. y Salazar R. (1997) “La Sostenibilidad de la Política Fiscal en el Perú: 1970-2005”. Documento de Trabajo R-316, Banco Interamericano de Desarrollo (mimeo)

Banco Interamericano de Desarrollo (2003) *Perú. Programa de Integración y Modernización de las Administraciones Tributarias (PE-0223)*, Washington, D.C.

Banco Mundial, BID. (2002) *Peru: Restoring Fiscal Discipline for Poverty Reduction. A Public Expenditure Review*. Washington, D.C.

Francke, P. (1999) “Evolución y Concepción de la Pobreza y Políticas Sociales en el Perú de los años noventa”. Boletín de Opinión No.36, Consorcio de Investigación Económica.

Guerra-García, G. (1999) “*La Reforma del Estado en el Perú. Pautas para reestructurar el Poder Ejecutivo*”. Disponible en www.agendaperu.org.pe.

Gonzales de Olarte, E. (2000) *Neocentralismo y neoliberalismo en el Perú*. Lima, Perú. Instituto de Estudios Peruanos, IEP.

Kahatt, F. (2002) “Sociedad Civil y Gobernabilidad Democrática en Perú.” en Panfichi, A., (eds). *Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Morón, E y Sanborn, C (2006) *The Pitfalls of Policymaking in Peru: Actors, Institutions and Rules of the Game*. Banco Interamericano de Desarrollo y Red de Centros de Investigación. Research Network Working paper #R-511.

Otero Bonicell, C. (2001) “*Perú: gestión del Estado en el período 1990-2000*” Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Disponible en www.eclac.cl

Sanborn, C. y A. Panfichi (1996) “Fujimori y las raíces del neopopulismo.” en F. Tuesta, (eds). *Los enigmas del Poder. Fujimori 1990-1996*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

Yasuhiko Matsuda (2001) "*Peru Institutional Governance Review*". Disponible en www.worldbank.org

Banco Interamericano de Desarrollo

**Departamento de Desarrollo Sostenible
1300 New York Ave., NY
Washington, D.C. 20577, USA**