

Serie  
Reformas Económicas

66

# **POLÍTICAS DE ESTABILIZACIÓN Y REFORMAS ESTRUCTURALES: PERÚ**

**Alberto Pasco-Font**

LC/L.373  
Mayo de 2000

Este trabajo fue preparado por el señor Alberto Pasco-Font, consultor, para el Proyecto “Crecimiento, empleo y equidad: América Latina en los años noventa” (HOL/97/6034), financiado por el Gobierno de los Países Bajos. Las opiniones expresadas en este trabajo, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	5
<b>I. CONDICIONES INICIALES</b> .....	7
1. Situación Macroeconómica.....	7
2. Situación Social .....	12
3. Condiciones Políticas.....	14
<b>II. POLÍTICAS DE ESTABILIZACIÓN</b> .....	15
1. Política Monetaria.....	15
2. Política Cambiaria .....	20
3. Política Fiscal y Tributaria.....	23
4. Manejo de Deuda Externa.....	26
<b>III. REFORMAS ESTRUCTURALES</b> .....	28
1. Liberalización Comercial.....	28
2. Apertura del mercado de capitales .....	32
3. Liberalización Financiera.....	32
4. Reforma Fiscal y Tributaria .....	33
5. Inversión y Privatización .....	34
La Inversión y el proceso de Privatización.....	36
6. Reforma Laboral.....	38
7. Promoción de Exportaciones .....	39
8. Reforma del Sistema de Pensiones .....	40
9. Las Reformas Sociales.....	41
Lucha contra la pobreza .....	42
La Reforma Educativa.....	43
La Reforma en Salud.....	43
10. La Regulación de Servicios Públicos.....	44
Electricidad .....	45
Agua .....	45
Telecomunicaciones .....	47
<b>IV. PRINCIPALES RESULTADOS DE LAS REFORMAS</b> .....	49
1. Sector Real.....	49
Producto .....	49
Precios.....	51
Ahorro-Inversión .....	52

2. Sector Externo .....	52
Balanza Comercial .....	53
Cuenta Corriente .....	55
Cuenta Financiera.....	56
Reservas Internacionales Netas .....	57
3. Empleo y Pobreza .....	57
<b>V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>59</b>
1. Consistencia y Secuencialidad de las Reformas.....	59
2. Estado de las Reformas.....	60
3. Recomendaciones .....	61
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>65</b>
Notas.....	69

## INTRODUCCIÓN

Después de experimentar una de las hiperinflaciones más severas del mundo moderno durante 1988-1990, desde agosto de 1990 el Perú se embarcó en un drástico programa de estabilización y en un agresivo proceso de reformas estructurales.

El presente documento tiene por objetivo realizar un balance del proceso de reformas realizados, discutir el grado de profundidad, su consistencia y la complementariedad de las mismas, la agenda pendiente y evaluar el impacto que han tenido sobre crecimiento, empleo y pobreza en el Perú hasta el momento y cuales se esperan sean los resultados futuros.

Para ello el documento se encuentra dividido en cinco secciones además de esta introducción. La primera presenta las condiciones macroeconómicas, sociales y políticas previas al inicio del proceso de reformas que permiten entender la necesidad y la magnitud del ajuste requerido, así como poner en contexto las dificultades que enfrentaron las reformas. La segunda sección presenta las principales políticas de estabilización: cambiaria, monetaria, y los aspectos fiscales y tributarios.

Aunque es difícil separar aquellas políticas que pertenecen a la esfera del programa de estabilización de aquellas que pertenecen a las reformas estructurales, es útil realizar esta separación porque permite ilustrar ciertas situaciones en que han existido conflictos entre los objetivos de estabilización y aquellos vinculados a sentar las bases para un crecimiento futuro. Usualmente en estos casos, los intereses de corto plazo son los que han prevalecido.

La tercera sección presenta un recuento de las reformas estructurales ejecutadas y de su proceso de implementación. La cuarta sección discute los resultados de las reformas estructurales y sus efectos sobre crecimiento ahorro, inversión, sector externo, empleo y pobreza.

Finalmente, la quinta sección presenta comentarios finales y conclusiones a fin de realizar un balance del alcance de las reformas y de la agenda pendiente.

## I. CONDICIONES INICIALES

### 1. Situación Macroeconómica

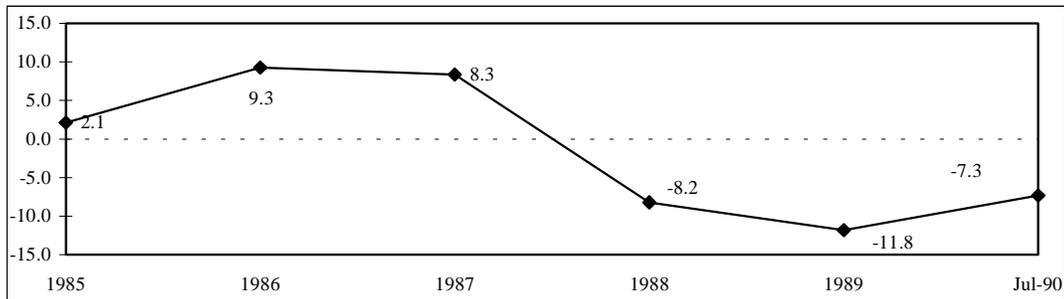
A principios de 1990, el país experimentaba la mayor y más prolongada inflación y recesión en el curso de su historia; la economía peruana enfrentaba altas tasas de desempleo, caída en los ingresos tributarios y persistencia del desequilibrio fiscal, distorsiones en los precios relativos y un creciente proceso de desintermediación financiera.

El origen de este descalabro se encuentra en el manejo de la política económica del gobierno de Alan García durante 1985-1990. Durante este período se aplicó un programa económico heterodoxo de corto plazo que pretendía lograr el crecimiento económico a través de una política basada en el aumento de los salarios reales, expansión del crédito interno y del gasto público, aumento en la protección arancelaria y para-arancelaria a la industria nacional, y finalmente estableciendo un sistema generalizado de control de precios que entre otras cosas, fijaba las tasas de interés en niveles reales negativos, congelamiento del tipo de cambio, etc.

Durante los primeros 18 meses de aplicación del programa se apreció una mejora en los indicadores macroeconómicos,<sup>1</sup> gracias a que el Gobierno de Alan García heredó una situación en los frentes fiscal y externo relativamente sólida. Sin embargo, esta mejora era insostenible y tan luego se agotaron los recursos externos y se deterioraron los ajustes fiscales, las políticas ejecutadas comenzaron a evidenciar sus inconsistencias. Así, en setiembre de 1988, la estabilidad económica llega a un punto crítico cuando se produce una inflación mensual de 114% acompañado de una recesión económica sin precedentes (-8.2%) (ver gráfico 1). Para frenar esta situación se aplican sucesivos reajustes en los precios controlados, salarios y tipo de cambio, además de modificaciones en la estructura tributaria que alimentaron el clima de incertidumbre y especulación (los llamados “paquetazos”).

La política de control de precios, retraso de los precios públicos (especialmente gasolina), expansión del empleo en el sector público y tipo de cambio fijo, generaron desequilibrios en las finanzas públicas y en la balanza de pagos. A su vez, los crecientes déficit fiscal y cuasifiscal al ser financiados por el Banco Central originaron una emisión creciente que impulsaba las presiones inflacionarias.

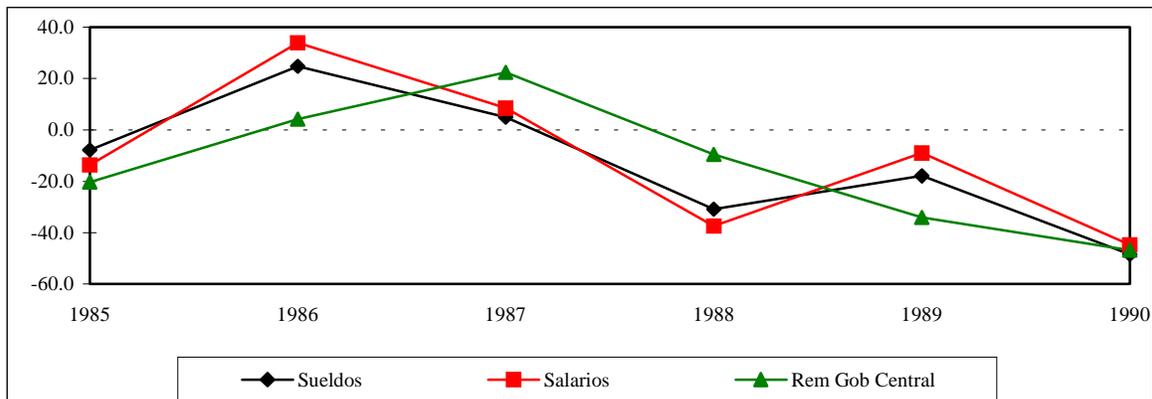
**Gráfico 1**  
**I.1.1 CRECIMIENTO DEL PBI**  
(En porcentaje)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.

Así, a inicios de 1990, se pueden identificar varios problemas de orden macroeconómico que debían ser enfrentados por el gobierno entrante. El más importante era la hiperinflación: en julio de 1990, la inflación anualizada era 4 778%, los precios mostraban una gran volatilidad y las tasas mensuales de inflación eran muy fluctuantes. Asimismo, existía una severa distorsión en la estructura de precios relativos, manifestada en un tipo de cambio muy bajo, retrasos en los precios de los servicios públicos y una reducción en los salarios reales (ver gráfico 2).

**Gráfico 2**  
**CRECIMIENTO DE LOS INGRESOS SALARIALES**  
(Variación porcentual anual)



Fuente: Perú en Números 1991, Cuánto S.A.

En segundo lugar persistía el desequilibrio fiscal, explicado en gran parte por la reducción de los ingresos fiscales (ver cuadro 1). En el Perú, la estructura del sistema tributario no contenía mecanismos de indexación de la deuda tributaria, por lo que el efecto Olivera-Tanzi explicaba parte de la dramática caída en la recaudación. Además, la existencia de una gran cantidad de impuestos y exoneraciones dificultaron la administración de los mismos.<sup>2</sup> De otro lado, el gobierno incrementó los compromisos de gasto corriente del gobierno, dificultando su posterior reducción. Cabe destacar que la tributación se encontraba concentrada en un número pequeño de contribuyentes, de acuerdo a Arias (1994), sólo 700 empresas aportaban el 90% del total de la recaudación.

**Cuadro 1**  
**INGRESOS Y GASTOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL**  
(Como porcentaje del PBI)

	Ingresos corrientes	Gastos corrientes
1985	14.8	14.7
1986	12.6	13.7
1987	9.2	13.0
1988	9.2	11.2
1989	6.8	10.0
Jul-90	5.6	14.2

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.

Es importante señalar que los intentos de frenar la inflación mediante retrasos en el precio de los servicios públicos aumentaron el déficit fiscal. Ante la incapacidad para aumentar la base imponible y falta de voluntad para reducir el gasto público, en un contexto de total restricción para acceder al crédito externo, el gobierno prefirió recurrir al financiamiento interno del BCR (ver cuadro 2) para solventar el déficit fiscal.

**Cuadro 2**  
**DÉFICIT FISCAL Y CUSIFISCAL**  
(Como porcentaje del PBI)

***	Déficit fiscal	Déficit Cuasifiscal	Financiamiento interno
1984	6.3	3.0	4.5
1985	2.7	2.5	1.5
1986	5.0	3.4	6.0
1987	6.5	5.0	10.0
1988	6.5	4.8	9.0
1989	4.5	4.5	7.8

\*\* estimado

Fuente: Sachs & Paredes (1991).

Adicionalmente, existía la posibilidad de un nuevo colapso en el mercado cambiario. Luego del ajuste aplicado en 1988, las reservas del sistema financiero se habían recuperado significativamente (US\$546 millones), pero en julio de 1990 las reservas se encontraban en un nivel cercano a -US\$300 millones (ver cuadro 3), resultado de la aplicación de un tipo de cambio preferencial para las importaciones atendidas en el Mercado Unico de Cambios. Cabe destacar

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/云报告?reportId=5\\_3257](https://www.yunbaogao.cn/report/index/云报告?reportId=5_3257)

