



Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE
Banco Interamericano de Desarrollo

1300 New York Ave. N.W., Washington, D.C. 20577

RE-262

***Nota de Evaluación del
Programa con el Perú:
Período 1990 - 2000***



Oficina de Evaluación y Supervisión

Oficialmente distribuido al Directorio Ejecutivo el 28 de Mayo de 2002.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO

I.	CONTEXTO Y PROBLEMAS DE DESARROLLO DEL PAÍS	1
II.	PROGRAMACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DEL BANCO: DIAGNÓSTICO Y ESTRATEGIA.....	3
III.	EL PROGRAMA DEL BANCO	10
	El programa del Banco en contexto	12
	Ejecución	14
IV.	EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DEL BANCO: INICIATIVAS Y RESULTADOS	17
	Estabilización y reforma estructural.....	17
	Reforma	18
	Empleo, salarios e ingresos	24
	Sectores productivos	27
	Reducción de la pobreza y servicios sociales	33
	Reforma del Estado.....	40
	Fortalecimiento de las instituciones de gobierno económico	42
	Reforma de los ministerios competentes	46
	Descentralización	49
	Reforma jurídica.....	50
V.	RESUMEN SINÓPTICO DE LAS COMPROBACIONES	54

ANEXO I Operaciones del BID en el Perú

Resumen Ejecutivo

En julio de 1990, cuando asumió sus funciones, el nuevo Gobierno del Perú tuvo antes sí dos importantes desafíos. Primero, tenía que abordar la crisis macroeconómica e hiperinflacionaria inmediata, la reinserción en la comunidad financiera internacional y la contienda para poner fin al terrorismo. Segundo, tenía que formular una estrategia viable para el desarrollo a largo plazo del país, que permitiera enfrentar los tres problemas del desarrollo.

Los problemas del desarrollo eran los siguientes: primero, una economía basada en la exportación de productos básicos de gran densidad de capital que hacía, no sólo que la economía fuera vulnerable a las crisis externas (un problema cíclico), sino que no podía generar puestos de trabajo suficientes, a un nivel de sueldos en aumento (un problema estructural). Segundo, un patrón pendular histórico en las políticas que iba de favorecer al mercado —que generaba producción, pero no empleos, y contribuía a niveles elevados de desigualdad social— a favorecer la intervención del Estado (que tenía un éxito temporal en su gestión, pero que daba lugar a grandes desequilibrios macroeconómicos). El tercer problema era la ausencia, por un lado, de un régimen eficaz de intermediación de intereses y, por el otro, del desarrollo de contratos sociales amplios e inclusivos, con un fundamento institucional de democracia participativa.

El país, con el apoyo, entre otros, del Banco, se embarcó en un programa intensivo de estabilización macroeconómica y reforma estructural en favor de las fuerzas del mercado. Se redujeron los desequilibrios macroeconómicos y se controló la hiperinflación. Gracias a las políticas estructurales adoptadas, el Perú, en pocos años, pasó de un nivel inferior al promedio regional a la categoría de modelo en materia de políticas favorables al mercado. Esas políticas, a más de contribuir a superar la crisis inmediata, al parecer han echado los cimientos del crecimiento económico. Hubo un aumento apreciable de la inversión privada nacional y extranjera y de la productividad total de los factores, y mejoró la eficiencia de asignación de los recursos económicos. Sin embargo, la intensidad y celeridad de las reformas se cobraron un precio. A fin de facilitar el ritmo de las reformas, se debilitó la rendición de cuentas vertical (ante la sociedad civil) y horizontal (ante los poderes legislativo y judicial del Estado).

Durante el decenio el Perú fue el punto focal de la asistencia para el desarrollo de las instituciones multilaterales y bilaterales. El BID fue el primer acreedor multilateral con el que el Perú liquidó sus moras y fue la fuente de financiamiento más importante del periodo. El Banco aprobó 227 operaciones discretas para el Perú. Los préstamos ascendieron a US\$3.800 millones y las operaciones de cooperación técnica no reembolsable a US\$97 millones.

Las entrevistas con las autoridades en el Perú revelan un grado elevado de satisfacción con el programa *de facto* ejecutado por el Banco y, de hecho, debiera encomiarse al Banco por la pertinencia de su programa. El Banco participó intensamente en casi todos los problemas importantes que tuvo antes sí el país. En cuanto a la eficiencia, el examen de la cartera del Perú revela un patrón de desembolsos y unas características de cartera mucho más positivos que el promedio del Banco. El resultado es indicativo del alto

grado de identificación local con el programa, combinado con la colaboración entre una Representación muy dinámica y el Ministerio de Economía y Finanzas. En cuanto a la eficacia, el cuadro no muestra un signo definido: se concretó la mayoría de los cambios respaldados por el Banco, pero los resultados no estuvieron a la altura prevista. El Banco realizó una acción relativamente eficaz en lo que concierne a promover reformas de políticas para realzar la productividad, fortalecer las instituciones del gobierno económico y asegurar transferencias localizadas en favor de las personas en situación de pobreza externa (contribuyendo así a reducir la pobreza extrema en casi 50%), además de mejorar el acceso a servicios básicos como el agua, la educación y la salud. Además, contribuyó a la eliminación de embotellamientos de infraestructura. Sin embargo, las exhortaciones del Banco de que se mejorara la gestión de gobierno (reformas del poder ejecutivo y fomento de la descentralización) no produjeron cambios de política, con la excepción de la reforma de las instituciones del gobierno económico y la promoción de la autonomía de las entidades reguladoras rindió menos resultados que los previstos.

Además, las políticas estructurales apoyadas por el Banco produjeron un número de resultados positivos significativamente inferior al previsto. En verdad, con la excepción de la estabilidad macroeconómica, muchos de los desafíos importantes de principios del decenio de 1990 siguen siendo desafíos diez años después. La economía sigue dependiendo de las exportaciones de recursos naturales de gran densidad de capital. No se ha producido una diversificación de las exportaciones al nivel deseado debido en parte a que la transformación de la economía no se completado todavía, razón por la cual hoy día el país es vulnerable a crisis en las condiciones de intercambio. Además, el Perú no puede todavía generar puestos de trabajo con sueldos reales en aumento y reducir el nivel de pobreza. La estructura institucional del gobierno en un contexto democrático sigue siendo débil. Los sondeos de opinión pública atribuyen cada vez más importancia a los problemas del bajo nivel de los sueldos, el desempleo, la pobreza y la falta de credibilidad de las instituciones públicas. La incapacidad para superar estos problemas estructurales contribuyó al desmantelamiento asombrosamente rápido del gobierno de Fujimori.

Estos problemas de desarrollo aún no resueltos continúan inscritos en la agenda del Banco y del país. La medida en que se aborde esta agenda inconclusa en los próximos años determinará si el decenio de 1990 fue una oscilación más del movimiento pendular de las políticas. En verdad, la sostenibilidad es la esfera en la que resulta más difícil formular un juicio de evaluación con conocimiento de causa. En el período posterior a las reformas, hacia finales de los años noventa, hubo un retroceso de las políticas estructurales en virtualmente todos los aspectos: política y administración tributarias, política comercial, flexibilidad del mercado de trabajo y debilitamiento de la autonomía de los organismos reglamentarios. Ello no obstante, los sondeos de opinión pública sugieren que las reformas macroestructurales cuentan con apoyo del público y, al parecer, la contracción económica de 1998-2000 no ha generado un clamor general en favor del repudio total del modelo ortodoxo. En consecuencia, tanto para el Banco como para el país, la capacidad de consolidar las reformas existentes y abordar los problemas estructurales del país constituye la "agenda inconclusa" que determinará si el decenio de 1990 fue el principio de una auténtica transformación de la economía y de la sociedad y el final del péndulo histórico.

I. CONTEXTO Y PROBLEMAS DE DESARROLLO DEL PAÍS

- 1.1 El examen de la historia política y económica del Perú pone de manifiesto tres puntos críticos para comprender y evaluar las actividades del BID en el Perú en el decenio de 1990. Primero, la estructura de la economía peruana se sustenta en la exportación de productos básicos de gran densidad de capital. Esta estructura hace que la economía sea sumamente vulnerable a las crisis externas (un problema cíclico) y crea un mercado de trabajo interno segmentado, que tiene dificultades considerables para generar puestos de trabajo suficientes, a un nivel de sueldos en aumento (un problema estructural). Conjugadas con la fragmentación geográfica y étnica, estas características económicas produjeron una sociedad mal integrada y propensa al conflicto.
- 1.2 Segundo, estas características estructurales contribuyeron a un patrón pendular en las políticas públicas respecto de la economía. El sector privado generó producción, pero no empleo, y contribuyó al mantenimiento de niveles elevadísimos de desigualdad social. El descontento popular frente a estas realidades produjo periódicamente gobiernos que trataron de utilizar el poder del Estado para rectificar los desequilibrios de la economía privada. Esos gobiernos a veces tuvieron éxito, pero el modelo de crecimiento liderado por el Estado, en general, fue difícil de sostener en el curso del tiempo. El fracaso percibido de este modelo llevó al restablecimiento de políticas encaminadas a liberalizar el mercado, lo cual puso a su vez en marcha otro ciclo del péndulo.
- 1.3 Por último, el ciclo recurrente de esfuerzos frustrados por generar un crecimiento social y políticamente sostenible encontró su paralelo en un régimen político incapaz de generar un consenso sociopolítico estable, caracterizado por un firme fundamento institucional de carácter democrático. Ello se ha debido en parte a la exclusión, pues las oscilaciones del péndulo político hacia el centro-izquierda democrático por lo común se han visto truncadas. Los cambios en las políticas han erosionado la confianza del pueblo en las instituciones de gobierno del país. Los partidos políticos, en general, han sido débiles y muy personalizados y ninguno de los poderes públicos disfruta de una amplia legitimidad pública. Un porcentaje importante de ciudadanos tiene exigua confianza en que las instituciones políticas nacionales puedan comprender y representar sus intereses y, en consecuencia, ello refuerza una marcada tendencia hacia que la movilización política se produzca en niveles muy locales, por conducto de las ONG o de instituciones comunitarias espontáneas. Por lo tanto, si bien la movilización de intereses es un hecho perdurable de la vida política peruana, la intermediación de intereses y la formulación de contratos sociales amplios y su fundamento institucional han estado en gran medida ausentes.
- 1.4 A estas características nacionales, salientes y persistentes, hay que añadirles la grave situación política y económica observada inmediatamente antes del decenio de 1990. Hubo un colapso económico con un proceso de hiperinflación. La infraestructura básica (caminos, escuelas, hospitales, etc.) se encontraba en

situación abismal. Los movimientos terroristas habían hecho grandes estragos, no sólo en términos de vidas humanas y deterioro de la matriz sociopolítica del país, sino también en términos de la actividad económica, particularmente en los sectores de la minería y la agricultura. Las relaciones con los acreedores internacionales se interrumpieron debido a una moratoria unilateral en el servicio de la deuda externa, y la inversión extranjera directa se redujo prácticamente a cero.

- 1.5 En este contexto, el nuevo gobierno de Fujimori tuvo claramente ante sí dos grandes desafíos cuando asumió sus funciones en 1990. Primero, tenía que abordar la crisis inmediata de una virtual bancarrota nacional mediante políticas encaminadas a la estabilización económica y la derrota del terrorismo. Segundo, tenía que encontrar una estrategia de crecimiento viable a largo plazo para el país, que resultara eficaz para resolver problemas estructurales como la dependencia de industrias de productos básicos de gran densidad de capital, una generación inadecuada de puestos de trabajo, una pobreza profunda y persistente y la pérdida de legitimidad de las instituciones políticas nacionales.

II. PROGRAMACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DEL BANCO: DIAGNÓSTICO Y ESTRATEGIA

- 2.1 Desde hace mucho, el BID se ha sentido obligado a realizar sus actividades en los países miembros prestatarios mediante un proceso formal y relativamente transparente que armoniza las opiniones y prioridades de los países prestatarios con sus propias opiniones y prioridades. En el curso de los años, este proceso pasó a denominarse programación.
- 2.2 El primer cometido de la evaluación de un programa de país es determinar la intención del Banco. Para determinar esa intención de manera inequívoca, el proceso de programación debe recurrir a un análisis para formular el punto de vista del Banco respecto de un país y sus problemas, del cual se han de extraer las prioridades que han de orientar su acción en el país. Esa acción ha de servir de base para un diálogo con el país, en el cual el Banco inserta sus actividades en el contexto de otras actividades de asistencia para el desarrollo, con el objeto de fomentar la cooperación con otros organismos y de obtener sinergias en beneficio del prestatario. Por último, el proceso de programación debe anticipar el programa real del Banco, que integra la gama completa de instrumentos del BID y establece un marco de resultados amplios contra el cual se ha de evaluar el éxito del programa¹.
- 2.3 La prueba documental formal de las actividades de programación está consignada en los documentos de país (el documento de programación por excelencia del Banco), los memorandos de programación (diálogos) y los informes de las misiones de programación (resultados del diálogo)². Además, la intención de programación del Banco se pone también de manifiesto en el Préstamo para el Sector del Comercio, aprobado en 1991, y en un Informe Socioeconómico amplio sobre el Perú preparado por el Departamento de Investigaciones Económicas del Banco en septiembre de 1992. Además, el Banco envió una misión de reforma socioeconómica a mediados de 1990, que se concentró en los problemas del desarrollo social sostenible³.

¹ Si bien se puede destilar de los documentos oficiales del Banco, este modelo normativo subvalora la naturaleza cambiante de la normatividad de programación, pues las orientaciones del Banco, basadas en las directivas del Directorio Ejecutivo, se modificaron durante el decenio y, por lo tanto, incidieron en la práctica de programación.

² Los documentos relativos al Perú se componían de un borrador de documento de programación del país concluido en octubre de 1989, que nunca se presentó oficialmente al Directorio Ejecutivo; un documento de programación del país que se transmitió al Directorio Ejecutivo en abril de 1993 (GN-1773-2), un proyecto de documento de país preparado en abril de 1994 (CP-627), que no se transmitió al Directorio Ejecutivo, y un documento de país que se transmitió al Directorio Ejecutivo en abril de 1998 (GN-1992-1).

³ Véase *Challenges for Peace: Towards Sustainable Social Development in Peru*, BID, abril de 1995.

- 2.4 El punto de partida de la programación del Banco es el análisis del país y sus problemas. Ese análisis constituye el fundamento con el cual el Banco puede formular su parte del diálogo con el país acerca de las cuestiones problemáticas y las prioridades de acción. Aunque la calidad del análisis en los documentos de programación es variable, estos documentos, en general, son esencialmente descriptivos, más que analíticos. Contienen a la vez descripciones de problemas y —aunque en menor medida— recomendaciones de políticas, pero carecen las más de las veces de los pilares analíticos subyacentes (¿Por qué son las cosas como son? ¿Por qué las intervenciones propuestas son las más atinadas?)⁴.
- 2.5 Por ejemplo, el proyecto de documento de programación del país de 1989 examina la crisis macroeconómica del Perú, pero evita un examen más a fondo de las causas de la crisis, concentrándose en cambio en la descripción de las condiciones imperantes en diversos sectores tradicionales de actividad del Banco. Se presta poca atención a los cambios necesarios en la política macroeconómica o estructural. Si el documento de programación del país de 1989 reflejaba las prioridades y la orientación del Gobierno del Presidente García, el análisis contenido en el Préstamo para el Sector del Comercio de 1991 reflejaba el nuevo paradigma sustantivo del Gobierno del Presidente Fujimori. El documento de préstamo exponía el nuevo consenso sobre la necesidad crítica que tenía el Perú de emprender una reforma económica macroestructural: retirar al Estado de la actividad productiva, eliminar las distorsiones inducidas por las políticas y crear un clima positivo para el sector privado. Aunque este “nuevo consenso” tenía un linaje largo e intelectualmente distinguido en el Perú, el documento no tiene más en cuenta este historial que el proyecto de documento de programación del país de 1989. Ambos documentos presentan sus análisis de la situación peruana como verdades eternas, haciendo caso omiso de la polémica de larga data entre diferentes corrientes de opinión dentro del país⁵. Sin embargo, el documento del Préstamo para el Sector del Comercio contenía los pilares analíticos y los argumentos necesarios para determinar por qué las intervenciones propuestas eran las más apropiadas.
- 2.6 El informe del Grupo sobre políticas de la agenda social contenía un amplio análisis de las causas de la pobreza en el país, que concentraba tanto su diagnóstico como su prescripción en el problema clave de acrecentar la productividad económica de los pobres. El informe recomendaba una “estrategia de desarrollo de orientación social”, sustentada en la descentralización (para atender a las disparidades

⁴ Ello se debe, en parte, a la ausencia de toda referencia a los trabajos económicos y sectoriales realizados los primeros años del decenio de los noventa ofrecen un ejemplo de sinergia entre el BID y el Banco Mundial en este campo: “el Banco recurrió fundamentalmente a los documentos del Banco Mundial”, pág. 1 de “RE3 Comments to OVE’s Peru 1990-2000 Draft Country Program Evaluation”, 2001.

⁵ El Préstamo para el Sector del Comercio presentaba esta evaluación unidimensional de la historia del Perú: “Durante los últimos 30 años, la gestión económica del Perú se vio trabada por una creciente intervención del Estado en la economía y por una estrategia de desarrollo orientada hacia el mercado interior... Esta circunstancia y la pérdida progresiva de la disciplina fiscal y monetaria llevaron a una apreciación real secular del tipo de cambio y a crisis cíclicas de balanza de pagos”.

regionales), la participación y la formación de consenso (a fin de atender a problemas de intermediación política de larga data), y una estrategia de crecimiento focalizada en el empleo y centrada en los mercados de alimentos internos y la producción agrícola (de modo de atender tanto a la desarticulación regional como a la baja productividad del sector que tenía mayor potencial de dar empleo a los pobres). Si bien este análisis fue mucho más amplio que ningún otro producido desde el Préstamo para el Sector del Comercio, no hay indicios de que sus conclusiones se hayan incorporado al programa operacional del Banco ni utilizado como fundamento para formular la política del Gobierno.

- 2.7 El segundo cometido primordial de la programación es impartir orientación al Banco para determinar las áreas prioritarias de actividad con el país. Cada uno de los documentos pertinentes contiene una sección relativa a la “Estrategia del Banco” en el país. En el Recuadro 1 figura un resumen de las prioridades de la acción del Banco.
- 2.8 De estos datos se desprenden claramente tres características de la programación del Banco en el Perú. Primera, los temas calificados de “prioridades” para la acción del Banco son tan amplios y generales que es casi imposible imaginar medidas que pudieran quedar excluidas de examen de resultados de estos enunciados estratégicos. Si nada está excluido, todo es prioritario. Segunda, no se hace una tentativa por priorizar los objetivos. Un esfuerzo viable para determinar las prioridades ordenaría la lista de posibles intervenciones desde las de más prioridad a las de menos prioridad; sin embargo, no hay mención alguna de medidas de menos prioridad. El uso del término “prioridad” está siempre e invariablemente vinculado con la circunstancia de que una medida tenga gran importancia. Tercera, debido en parte a la amplitud de los temas estratégicos, éstos son notablemente persistentes en el tiempo, lo que hace difícil llegar a la conclusión de que las medidas anteriores han solucionado los problemas, que entonces podrían excluirse sin inquietud del programa del Banco para el futuro.

Recuadro 1: La evolución de la programación en el Perú	
Áreas de prioridad estratégica enunciadas para la actividad del Banco	Progreso\
Proyecto de documento de programación del país de 1989 “Por lo tanto, en resumen, los objetivos generales de préstamo son los siguientes: Aumentar extraordinariamente los ingresos en divisas, primordialmente mediante la expansión de las exportaciones de la minería y la industria; Reconstruir y expandir la infraestructura productiva; Recuperar los servicios sociales perdidos por los extraordinarios recortes presupuestarios de años recientes de crisis de la deuda y contienda civil; Dar apoyo a la reconstrucción institucional y el desarrollo de los organismos de Gobierno en Lima y en particular en las demás ciudades principales y en las provincias, a fin de hacer realidad de manera más eficaz todos los aspectos de los objetivos de desarrollo del Gobierno.”	Parcial Sí Parcial Ninguno
Documento de programación del país de 1993 Consolidación del programa de estabilización macroeconómica y ajuste estructural Apoyo al fortalecimiento de la capacidad institucional y apoyo de preinversión Privatización y desarrollo del sector privado, incluidas la microempresa y las empresas del sector no estructurado Mitigación de la pobreza y programas sociales Rehabilitación de los sectores productivos y de la infraestructura económica, en particular la agricultura (párrs. 3.4-3.8)	Sí Parcial Parcial Sí Parcial
Documento de país de 1994 “La estrategia del Banco a mediano plazo apoyaría los siguientes objetivos del Gobierno: Consolidación de la reforma económica y la modernización del Estado. Sectores sociales y reducción de la pobreza: Modernización de la infraestructura productiva y social y Agricultura y desarrollo sostenible.” Párr. 3.2.	Parcial-Ninguno Sí Parcial No
Documento de país de 1998 “Los componentes básicos de la estrategia del Banco en el país para el período de 1998 a 2000 son los siguientes: Mantener la asistencia al país en las áreas críticas que ayudarán a lograr el progreso en la modernización económica, con especial hincapié en el apoyo para la Segunda etapa del proceso de reforma estructural. Rehabilitación y expansión de la infraestructura productiva, el financiamiento (directo e indirecto) de la inversión privada en infraestructura física y la producción de bienes comerciables. Y el desarrollo de un marco de política institucional que promoverá una ordenación atinada de los recursos naturales (tierra, agua, bosques y biomasa marina) y la inversión en la agricultura. Continuar el apoyo a los esfuerzos por reducir la pobreza y aumentar la cobertura y mejorar la eficiencia de la prestación de servicios sociales Apoyar los esfuerzos por modernizar al Estado peruano”.	No Parcial No Sí Parcial

\a Dada la generalidad de los temas estratégicos, esta columna adolece de la misma generalidad cuando usa el ambiguo término “progreso”, en lugar de hablar de “resultados”, que es más pertinente.

2.9 En el decenio de 1990, los documentos de programación del país han pasado de una preocupación casi exclusiva por los préstamos a una descripción más inclusiva de la gama completa de los productos operacionales del Banco. Sólo para 1998, sin embargo, aparece en un documento de país una lista completa de operaciones de cooperación técnica, del FOMIN y del PRI y una lista de los trabajos económicos y

sectoriales (estudios técnicos y análisis necesarios para ahondar la comprensión de los problemas del país y definir programas y proyectos). Sin embargo, su integración en una estrategia global para el país sigue siendo insatisfactoria⁶.

- 2.10 En el curso del decenio se observa una mejora sostenida de la ubicación del programa del Banco en los documentos de programación dentro del universo de los actores del financiamiento para el desarrollo. Sin embargo, estos documentos no presentan un entendimiento *ex ante* o *ex post* de la forma en que se dividían las responsabilidades ni de las ventajas comparativas de los distintos actores. ni tampoco indican la sinergia potencial entre las actividades del BID y las de otros actores.
- 2.11 En el curso del decenio ha habido un mejoramiento considerable de la capacidad del Banco para anticipar formalmente el programa de préstamos subsiguiente. En el proyecto de documento de programación del país de 1989 se anticiparon diversos proyectos de préstamos en los sectores productivos, que luego se abandonaron debido al cambio de gobierno. En el documento de programación del país 1993 se anticiparon tres proyectos específicos (en electricidad, saneamiento básico y agricultura), pero también se incluyó un párrafo que capta acertadamente las características del documento como plan para el futuro:

3.27 iv) *Otros posibles programas para 1993-1994. Además de estos proyectos, existen otras áreas que se podrían incorporar al inventario de proyectos . . . El Banco tiene también un amplio inventario de pequeños proyectos en áreas . . . que se podrían también incluir en el inventario de proyectos para 1992-1994. Estos y otros programas se examinarán en el contexto del diálogo actual entre el Banco y el Gobierno del Perú.*

- 2.12 El documento de país de 1994 continúa esta pauta, si bien incluye una lista mucho más amplia de probables proyectos futuros. El examen de los préstamos en años subsiguientes, sin embargo, hace ver que sólo alrededor de un tercio de las operaciones anticipadas en 1994 se ejecutó realmente y que muchos de los proyectos aprobados no habían sido anticipados en el documento de país. Esta misma pauta reaparece en el documento de país de 1998, si bien con una mejora en la relación entre los proyectos anticipados y los proyectos realmente aprobados. En el Recuadro 2 se sintetizan los datos sobre este tema. La segunda columna se puede

⁶ En el decenio de 1990 no hubo un plan integrado de trabajo ni mucha coordinación entre RE3 y la CII, el FOMIN y el PRI respecto de la programación y de las misiones, pero sí se informaron de sus programas respectivos *ex post facto*. Ha habido escasos puntos de contacto o de interferencia. Entrevista con Jorge Zelada y Jaime Roldán, CII, 9 de noviembre de 2000, y Aurora Belmore, Coordinadora para el Perú, 9 de noviembre de 2000. Sin embargo, en 1998, el Banco trató de definir una estrategia coherente para las operaciones destinadas al sector privado, tratando de integrar al Grupo y los instrumentos del BID mediante un diálogo activo con el sector privado. Véase *Informe de Misión, Perú: Estrategia de Apoyo al Sector Privado*, septiembre de 1998.

⁷ Documento de programación del Perú, 7 de abril de 1993 (GN-1773-2).

tomar como indicador de la flexibilidad frente a cambios imprevistos. El argumento acaso sea razonable respecto de los tres préstamos en apoyo de reformas de políticas, pero resulta difícil de sostener en cuanto a los otros, aunque ciertamente está en concordancia con el plan.

- 2.13 La última columna del Recuadro 2 es interesante, no sólo porque para 2001 la mayor parte de los proyectos propuestos había desaparecido del inventario, sino también porque es instructiva, desde el punto de vista de la programación, la razón por la cual no se llevaron a cabo⁸. El primer grupo comprende proyectos (administraciones locales, mejora de barrios, descentralización y desarrollo municipal y transporte urbano de Lima) que contrariaban lo que estaba ocurriendo en el proceso político del país, a saber, la centralización del poder en el ejecutivo y, por lo tanto, era contrario al fortalecimiento de los infranacionales. El segundo grupo abarca proyectos (electrificación rural, vivienda, saneamiento y modernización de puertos) en los que había un conflicto entre el MEF y los ministerios sustantivos (y, a veces, el Banco). Estos proyectos eran esencialmente actividades de inversión pública tradicionales que se consideraban incompatibles con la estrategia de desinversión que seguía el MEF. El tercer grupo abarca proyectos en el sector agrícola (reforma de la agricultura, desarrollo de la Selva, manejo ambiental de la cuenca del Rimac y riego) que quedaron atrapados en el conflicto entre la intención de reforma del MEF y la resistencia del Ministerio de Agricultura. A este último factor hubo que agregar la circunstancia de que el Presidente mismo, un agroeconomista con conocimiento concreto del sector, obraba con mucha cautela. Un ejemplo interesante del conflicto es el proyecto de saneamiento II. El primer proyecto, con PRONAP en el Ministerio de la Presidencia, marginó a los municipios y trabajó directamente con las empresas locales de aguas, sin tener en cuenta el contexto institucional y político. Sin embargo, cuando cooperaron, constituyeron una alianza contra la nueva Ley de Aguas (una condición del propuesto proyecto de reforma agrícola); además, el MEF se opuso al segundo proyecto de saneamiento. En el grupo final figuran proyectos aplazados debido al recorte fiscal a partir de 1998 (entre los que se cuentan FONCODES II y Caminos Rurales).
- 2.14 Si bien los documentos de programación del Banco han mejorado a todas luces durante el período que se examina, los marcos de resultados de estos documentos oscilan entre ausentes y deficientes. Rara vez se encuentra una exposición cuantitativa de lo que el Banco o el país piensa que será el resultado —el impacto de desarrollo— de las medidas propuestas, lo cual hace virtualmente imposible evaluar la eficacia del programa del Banco en la consecución de sus objetivos (no declarados).

⁸ Lo que sigue es una síntesis de entrevistas con funcionarios del MEF y OD5. Se trata de una visión parcial que, por lo tanto, se debe examinar con reserva.

Recuadro 2: Anticipación de operaciones en los documentos de programación			
	Operaciones anticipadas correctamente	Operaciones no anticipadas	Operaciones anticipadas, pero no ejecutadas
Documento de programación de 1993	Electricidad Saneamiento básico Agricultura	Demasiado vago para evaluar (véase el párrafo supra)	Demasiado vago para evaluar (véase el párrafo supra)
Documento de país de 1994	Saneamiento básico Educación Microempresas Rehabilitación de caminos Préstamo para el sector de inversiones	Crédito global multisectorial FONCODES II Reducción de la deuda Modernización del sector público Administración de justicia	Administraciones locales Electrificación rural Mejoras de barrios Vivienda Descentralización y desarrollo municipal Reforma agrícola Desarrollo de la Selva Manejo medio ambiental de la cuenca del Rimac Modernización de puertos
Documento de país de 1998	Enesur Microempresas II Crédito multisectorial Wawa wasi Rehabilitación de carreteras Reforma de la salud Educación II El Niño II Gestión financiera amplia	Sector financiero II Préstamo para el sector del financiamiento público Línea de transmisión de Redesur Consolidación aduanera	Saneamiento II Riego FONCODES 2000 Desarrollo alternativo Caminos Transporte urbano de Lima Caminos rurales

- 2.15 Hay dos excepciones: primera, el Préstamo para el Sector del Comercio, que estableció los resultados numéricos que se esperaban de la liberalización del comercio. Segunda, en el memorando de la misión de programación de 1995 y en el documento de país de 1998 se indica que el Gobierno del Perú había hecho suyo el objetivo de reducir la tasa de pobreza extrema en 50% para 2000. La existencia de una meta clara impulsó tanto al Banco como al Gobierno del Perú hacia la consecución de este objetivo.

III. EL PROGRAMA DEL BANCO

- 3.1 En parte sobre la base de los ejercicios de programación descritos anteriormente, en 1991 el Banco entró en un periodo de intensas relaciones con el Perú, que hizo del programa con el país uno de los programas operacionales más activos del decenio siguiente.
- 3.2 El Gobierno de Fujimori, que asumió el poder en julio de 1990, tomó rápidas medidas para enfrentar la crisis macroeconómica imperante. Invirtiendo la posición que había adoptado durante la campaña, el gobierno hizo suyo un programa de ajuste macroeconómico ortodoxo y riguroso, del tipo que entonces apoyaban el Banco Mundial y el FMI. Este “choque Fuji” adoptó políticas monetarias, fiscales y cambiarias encaminadas a la estabilización macroeconómica, políticas comerciales destinadas a la apertura de la economía, políticas para liberalizar el sector agropecuario, el sector financiero y el mercado de trabajo y políticas orientadas a modificar la función del Estado de productor a regulador⁹. Un objetivo clave del programa de choque fue restaurar el acceso del Perú a los mercados internacionales de capital. En ese proceso, el Gobierno del Perú se concentró inicialmente en el BID como institución apta para orientar el restablecimiento de las relaciones con los acreedores¹⁰. En el otoño de 1990, el Primer Ministro del Perú pidió al BID que actuara de “padrino” de los esfuerzos del país por normalizar sus relaciones con la comunidad financiera internacional¹¹.
- 3.3 Una vez eliminadas las moras, el Banco adoptó rápidas medidas para ejecutar un importante programa de actividades con el Perú respecto de una amplia gama de problemas. El 18 de septiembre de 1991, el Banco aprobó un préstamo de ajuste para el sector del comercio por valor de US\$429 millones, el préstamo de mayor

⁹ A este tipo de paquete de políticas se le denominó luego el Consenso de Washington. Véase J. Williamson, “*In Search of a Manual for Technopls*”, en J. Williamson (compilador), *The Political Economy of Reform*, Institute for International Economics, 1994. En un plazo de tres años, el Perú aplicó casi en su totalidad las diez medidas sustantivas recomendadas: disciplina fiscal, prioridades del gasto público, reforma tributaria, liberalización financiera y comercial, unificación y liberalización de los tipos de cambio, abolición de barreras a la inversión extranjera directa, privatización, desregulación y derechos de propiedad.

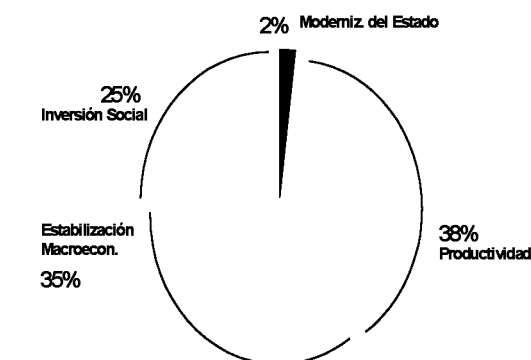
¹⁰ Con las reformas que el Gobierno ya había aprobado y las reformas en las que había convenido, el Perú obtuvo la aprobación de derechos especiales de giro del FMI el 12 de septiembre de 1991. El Perú pagó entonces las moras con el BID el 13 de septiembre de 1991, con recursos de un préstamo en condiciones concesionarias otorgado en agosto de 1991 con cargo al Fondo Latinoamericano de Reservas y un préstamo puente del Banco Central del Perú. El Club de París reescaló la deuda bilateral del Perú el 16 de septiembre de 1991. Las moras con el BIRF, de mayor cuantía que las moras con el BID, se solventaron en 1993, con la ayuda de un préstamo puente del Japón. Las moras con los bancos comerciales se solventaron en 1997 en el contexto de un Plan Brady.

¹¹ “Perú. Report of Special Mission, September 12-15, 1990”, memorando de Euric Bobb a James Conrow, pág. 2, párr. 5.

cuantía otorgado hasta y desde entonces al Perú, sin financiamiento paralelo del Banco Mundial, pero con cofinanciamiento del Fondo de Cooperación Económica de Ultramar (OECE). En los nueve años siguientes, el BID aprobó un total de 227 operaciones discretas con el Perú: 41 préstamos por un total de US\$3.800 millones y 186 operaciones de cooperación técnica (incluidos proyectos del FOMIN) por un total de US\$67 millones en monedas convertibles y US\$30 millones en moneda local. Durante ese periodo, el Perú fue el mayor receptor de cooperación técnica en monedas convertibles y el segundo después del Brasil en cuanto al volumen total de financiamiento de cooperación técnica.

- 3.4 El programa del BID con el Perú durante el periodo se puede definir de diversas maneras. En el decenio de 1990 (véase el Gráfico 1), las actividades del BID destinadas a las reformas macroeconómicas y estructurales absorbieron el 35% del programa, la infraestructura y las actividades del sector productivo representaron el 38% y las operaciones de orientación social recibieron el 25% del programa. El 2% del volumen de préstamos destinado a la modernización del Estado subvalora su función dentro del programa total del Banco con el país y en alguna medida sobrevalora los recursos realmente asignados a esa función¹².
- 3.5 En el decenio de 1990 hubo una modificación relativa en las esferas de concentración. El periodo 1991-1992 estuvo fuertemente concentrado en las cuestiones relacionadas con el ajuste macroeconómico, pues se aprobaron un Préstamo para el Sector del Comercio y un préstamo para el sector financiero. La infraestructura (camino y electricidad) también fue un tema que se perfiló en una etapa temprana. En la cooperación técnica durante ese periodo se hizo hincapié en dar apoyo a organismos fiscales clave (SUNAT) y a los trabajos de diseño del fondo de estabilización social, que posteriormente se convirtió en FONCODES. En

Gráfico 1. Porcentaje de aprobaciones brutas por tema



Fuente: Almacén de datos del BID

¹² El Gobierno canceló el préstamo de mayor cuantía en esta categoría antes de que se hiciera ningún desembolso. Sin embargo, el préstamo está incluido tanto en los apéndices como en el Gráfico 1, pues se aprobó durante el periodo que se examina. Nota: las cancelaciones parciales representaron el 17% de la cuantía original aprobada durante el periodo. Las cancelaciones correspondientes a la categoría de modernización del Estado representaron el 75% de las aprobaciones en el sector. Sin embargo, muchos proyectos clasificados en otras categorías tuvieron componentes de fortalecimiento institucional, lo que sugiere una subvaloración de la categoría de modernización del Estado. Las cancelaciones en el sector de las inversiones sociales representaron el 21% de las aprobaciones. Las cancelaciones en el sector de la productividad ascendieron al 20% de las aprobaciones. Por último, las cancelaciones relativas a la estabilización macroeconómica representaron el 9% de las aprobaciones en el sector.

los dos años siguientes, 1993 y 1994, se prosiguieron las actividades en infraestructura, con un interés emergente tanto en el saneamiento como en la salud, así como las operaciones de crédito multisectorial en el sector financiero. En 1995 y 1996 hubo nuevos préstamos para infraestructura rural, agricultura y educación, junto con un importante esfuerzo por fomentar la modernización de la administración pública. De 1997 a 1999 inclusive, el programa del Banco incluyó importantes operaciones de préstamo relacionadas con la emergencia de El Niño, la continuación de las reformas en el sector de las inversiones y la reforma del sector del financiamiento público; al propio tiempo, se continuaron las actividades en infraestructura, educación, salud y operaciones de crédito multisectorial. El programa del Banco en este último período comenzó también a incluir proyectos destinados al sector privado.

- 3.6 El número total de operaciones ascendió a 277 actividades discretas. Muchas de estas operaciones fueron pequeños proyectos de cooperación técnica. En una categoría reducida de operaciones “básicas”, las que involucran préstamos con recursos ordinarios de capital y operaciones de cooperación técnica de US\$1 millón o más, figuran 67 operaciones, todas ellas elementos importantes del programa del Banco en el país¹³. Ello equivale aproximadamente a tres veces el número de operaciones del Banco Mundial, que aprobó 22 préstamos por un valor de US\$3.200 millones en igual período. El número de las operaciones y la amplitud del programa del Banco pueden plantear cuestiones en cuanto a su concentración, pues imponen un desafío enorme en lo que se refiere a una ejecución eficaz, particularmente en el contexto de una capacidad institucional deficiente. Sin embargo, no ocurrió así (véase *infra*).

El programa del Banco en contexto

- 3.7 Antes de pasar a los detalles del programa operacional del Banco durante el período que se examina, es importante señalar que el Perú fue el punto focal del financiamiento para el desarrollo de muchos otros actores. Tanto el FMI como el Banco Mundial tuvieron programas importantes con el Perú durante el período, y la asistencia bilateral mediante donaciones, primordialmente de los Estados Unidos, España, el Japón e Italia, registró un promedio anual de US\$500 millones durante el período.
- 3.8 La coordinación entre los diferentes actores del financiamiento para el desarrollo fue relativamente satisfactoria. El OECF y el Banco de Exportación e Importación, del Japón, cofinanciaron los primeros préstamos de ajuste del BID¹⁴. Hubo una coordinación muy estrecha de donantes entre el Banco, el Banco Mundial, el FMI,

¹³ Véase el anexo I.

¹⁴ El cofinanciamiento del Japón con destino al Préstamo para el Sector del Comercio ascendió a US\$100 millones y el destinado al préstamo para el sector financiero a US\$400 millones. Véase CP-397, *Perú, CPP 1992*, pág. 39, párr. 3.16.

el OECF, el Banco de Exportación e Importación del Japón, el Club de París y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional¹⁵.

- 3.9 El BID y el Banco Mundial elaboraron también un enfoque sumamente coordinado, en parte porque los funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas tenían claras ideas acerca de la división del trabajo entre las instituciones. Ambas instituciones financiaron conjuntamente diversas operaciones, incluidas la reforma del sector comercial, la reforma del sector financiero, el financiamiento social de emergencia, la reducción de la deuda y las medidas relacionadas con la emergencia de El Niño. Si bien hubo un desfase en la fecha de aprobación en los préstamos del Banco y del Banco Mundial con destino a la reforma del sector del comercio y la reforma del sector financiero, el primero de esos préstamos fue preparado conjuntamente y el segundo se elaboró en estrecha coordinación durante todo el periodo de diseño.¹⁶ En cuanto a los préstamos para caminos rurales, educación y salud, ambos bancos se dividieron las tareas sin cofinanciar proyectos, si bien coordinaron sus actividades y muchas veces realizaron misiones conjuntas¹⁷. Un ejemplo de colaboración entre el FMI, el BIRF, el Eximbank y el BID fue el préstamo de servicio y reducción de la deuda, que se elaboró sin una sola misión del Banco¹⁸.
- 3.10 En el Gráfico 2 se puede observar la estrecha relación entre el BIRF y el Banco Mundial. Con la excepción del periodo 1990-1991, cuando el Banco pudo otorgar préstamos, pero el Banco Mundial no pudo hacerlo debido al mantenimiento de las moras, las aprobaciones y corrientes netas (desembolsos menos amortizaciones de principal e interés) de ambas instituciones corrieron paralelas.
- 3.11 La coordinación de donantes con las instituciones del sistema de las Naciones Unidas fue importante para financiar la asistencia técnica y los estudios de

¹⁵ Entrevista con Izumi Ohno, Directora de la División 1 (América Latina y el Caribe), Departamento IV de Asistencia para el Desarrollo, Banco de Cooperación Internacional del Japón, en Tokio, el 28 de septiembre de 2000. La Sra. Ohno había sido la encargada de las operaciones con el Perú en el Banco Mundial a principios del decenio de 1990. Véanse también las Actas de una reunión del FMI, el Banco Mundial y el BID, 5 de septiembre de 1990, archivos de RE3.

¹⁶ PR-1796 Rev., *Perú: Propuesta de préstamo y cooperaciones técnicas para un programa de ajuste del sector de comercio*, 10 de septiembre de 1991, págs. 7 y 8, párr. 1.28, y pág. 30, párr. 2.69; y PR-1832, *Perú: Proposal for a loan and reimbursable technical cooperation for a finance sector adjustment program*, 25 de febrero de 1992, pág. 32, párr. 3.19. El mandato de colaboración figura en Asamblea de Gobernadores, *Propuesta para el Séptimo aumento general de recursos del Banco Interamericano de Desarrollo, Informe a la Asamblea de Gobernadores*, Washington, DC, documento del BID AB-1378 (1 de mayo de 1989), párr. 3.17, págs. 10 y 11.

¹⁷ Entrevista con Aurora Belmore, antigua Coordinadora para el Perú y actualmente Jefa interina de División, OD5, 28 de diciembre de 2000; y Máximo Jeria, Jefe de División SO3, 20 de diciembre de 2000.

¹⁸ El préstamo del BID ascendió a US\$235 millones. Simultáneamente, el BIRF aportó US\$183 millones y el Eximbank US\$38 millones “en forma paralela al programa del FMI y US\$80 millones en calidad de cofinanciamiento con el BIRF”.

preinversión en momentos en que el Banco todavía no podía hacerlo. A este respecto cabe señalar la particular importancia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Los recursos anticipados por el PNUD se amortizaron posteriormente con cargo a recursos de préstamos.

- 3.12 El Banco tomó también la iniciativa de patrocinar reuniones del Grupo Consultivo para el Perú: una sobre el programa de paz con el Ecuador (2000) y otra sobre desarrollo alternativo (en relación con el comercio de estupefacientes) en 1998 y 2000, así como el Grupo de Apoyo a la economía peruana (Club de París), que celebró reuniones en 1993-1996¹⁹. Las operaciones de cooperación técnica en apoyo de la preparación de las reuniones del Grupo Consultivo para el Desarrollo Alternativo ascendieron a US\$150.000 por reunión y a US\$100.000 para preparar la reunión del Grupo Consultivo sobre el Programa de Paz. La reunión del Grupo Consultivo en relación con el programa de desarrollo alternativo se movilizaron US\$277 millones en un principio y otros US\$56 millones en una reunión de seguimiento²⁰. En la reunión del Grupo Consultivo para el programa de desarrollo fronterizo Ecuador-Perú, parte del proceso de paz, se movilizaron US\$973 millones con destino a ambos países en concepto de donaciones y promesas de compromisos de préstamos por valor de US\$1.200 millones²¹.

Ejecución

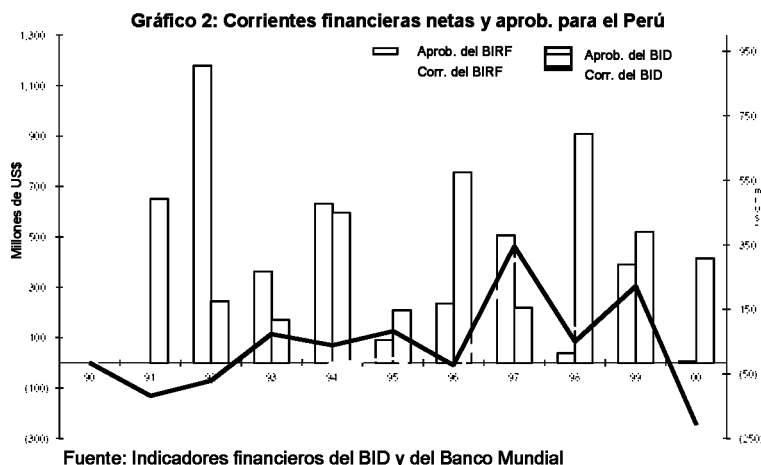
- 3.13 A pesar de su ambicioso alcance, el programa del Banco en el Perú tropezó con relativamente pocos problemas en su ejecución. En el Gráfico 3 se compara el perfil de desembolsos de los proyectos activos en el Perú con el promedio del Banco. El gráfico compara el porcentaje de fondos desembolsados con destino a un proyecto con el porcentaje del plazo de ejecución previsto transcurrido. La curva muestra el patrón medio del Banco, en el cual los proyectos se inician con lentitud, luego se desembolsan con más rapidez antes de que se produzca una nueva desaceleración de los desembolsos más adelante en la vigencia del proyecto. Los préstamos activos en el Perú se encuentran en su totalidad por encima y a la izquierda de la curva, lo

¹⁹ Al principio del decenio, el Banco Mundial patrocinó dos reuniones del Grupo Consultivo a fin de movilizar fondos con destino a los programas sociales y dar apoyo a FONCODES.

²⁰ *Report of the Consultative Group in Support of a Comprehensive Alternative Development and Prevention of Drug Consumption and Rehabilitation Program in Peru*, Bruselas, 11 a 18 de noviembre de 1998, pág. 3; y *Report on the Follow-up Meeting of the Consultative Group in Support of a Comprehensive Alternative Development and Prevention of Drug Consumption and Rehabilitation Program in Peru*, París, 26 de enero de 2000, pág. 1.

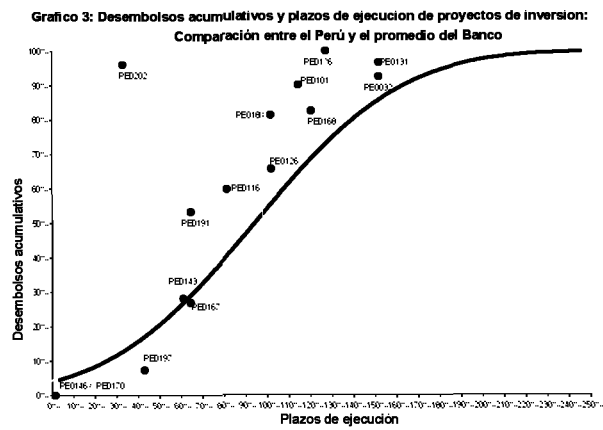
²¹ *Report on Meeting of the Consultative Group in Support of the Consolidation of Peace in Ecuador and Peru*, Nueva Orleans, 23 de marzo de 2000, pág. 2.

cual sugiere que el programa del Perú se desembolsaba a un ritmo más acelerado que el promedio del Banco²².



- 3.14 Esta impresión de una cartera de gestión satisfactoria se confirma en el Cuadro 1, que muestra el resumen más reciente de la gestión de cartera. Los proyectos en el Perú tienen mucha mayor probabilidad que el promedio del Banco de figurar en la categoría de “sumamente probable” en cuanto a la probabilidad de lograr sus objetivos de desarrollo y en la categoría de “sumamente satisfactoria” en términos del progreso en la ejecución.
- 3.15 La amplitud y la dimensión del programa del Banco pudieron ser causales de deficiencias en la ejecución y el hecho de que no haya sido así puede atribuirse a la colaboración eficaz entre una Representación dinámica (que tomó la iniciativa en cuanto a la previsión y solución de los problemas de ejecución) y dos unidades (la de préstamos sectoriales y la de inversiones públicas) —financiadas en parte por el BID— del Ministerio de Economía y Finanzas.

²² En gran medida, esta gestión excepcional se puede atribuir a la Unidad de Inversiones del MEF que, en general, aseguró niveles apropiados de cofinanciamiento. La Representación también contribuyó sustancialmente al esfuerzo manteniendo relaciones efectivas con el MEF y otros ministerios sectoriales.



Cuadro 1: Objetivos de desarrollo y progreso en la ejecución

Probabilidad de lograr los objetivos de desarrollo (% de proyectos) ¹					
	Alta	Probab.	Baja	Improbab.	Total
Perú	18	59	5	18	22
Prom. Banco	13	75	10	2	497
Progreso en la ejecución (% de proyectos) ¹					
	S. satisf.	Satisfactor	Insatisfactor	Muy insas.	Total
Perú	14	54	32	0	22
Prom. Banco	4	72	23	1	497

¹ Al 31 de diciembre de 2000

Fuente: CC-56-44-1, 2001, Situación de los proyectos en ejecución

IV. EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DEL BANCO: INICIATIVAS Y RESULTADOS

- 4.1 La presente sección tiene por objeto evaluar el programa real del Banco desde el punto de vista de sus resultados, esto es, el impacto de desarrollo. Sin embargo, se plantean algunas cuestiones de método, que corresponde examinar en primer lugar. La primera tarea consiste en reconocer que cuando se utiliza el parámetro del impacto de desarrollo, a nivel de toda la economía o de un sector, se utiliza una norma elevada de evaluación. Segundo, la evaluación tiene la ventaja, y el defecto del conocimiento retrospectivo. Se trata no sólo del reconocimiento retrospectivo de información que no estuvo al alcance del Banco y los equipos de proyectos, sino también del hecho de que una evaluación invariablemente refleja la opinión ortodoxa “modificada” de la institución²³. En tercer lugar, los resultados del programa sólo se pueden evaluar con justicia si el país adopta las medidas de políticas propuestas. No se puede culpar al diagnóstico si el paciente no toma las medicinas que se le han prescrito. Por último, se plantea un problema grande e importante de atribución, pues son muchas las fuerzas que empujan al país en la misma dirección. Con el FMI, el Banco Mundial, los acreedores bilaterales, los inversores privados y un grupo importante de la élite peruana en favor de las mismas medidas de política, es virtualmente imposible distinguir la influencia del BID e imputar resultados determinados a intervenciones singulares de éste²⁴.
- 4.2 En las secciones que siguen, por lo tanto, el documento hará hincapié en la ejecución real de las reformas propuestas y examinará los efectos globales del programa sobre la economía peruana. No se tratará de imputar causalidad a los actores o proyectos, si bien se tratará de señalar las esferas en las cuales nuestras estrategias comunes contribuyeron a la obtención de resultados positivos y las esferas en las cuales los progresos han sido menos positivos.

Estabilización y reforma estructural

- 4.3 En el área de la política macroeconómica y estructural, cabe decir que el Perú pasó por una transformación importante a principios del decenio de 1990. El péndulo de las políticas que se mencionó anteriormente se orientó vigorosamente en la dirección del liberalismo económico del mercado libre, una orientación apoyada con el asesoramiento y el financiamiento de virtualmente todos los acreedores bilaterales y multilaterales. Los tecnócratas del Ministerio de Economía y Finanzas

²³ Un ejemplo extremo, inconveniente pero pertinente, del caso del Perú es la modificación de la opinión ortodoxa en cuanto a la función del Banco en el fortalecimiento de los procesos democráticos y la lucha contra la corrupción.

²⁴ Por ejemplo, gran parte de la condicionalidad del préstamo para la reforma del sector del comercio de 1991 se cumplió antes de firmar el préstamo. Véase la matriz de políticas en PR-1796 Rev., *Perú: Propuesta de préstamo y cooperaciones técnicas para un programa de ajuste del sector de comercio*, 20 de septiembre de 1991, Adición, págs. 1 a 10.

(MEF) elaboraron el programa de estabilización inicial, con el apoyo técnico y de políticas del FMI y del Banco Mundial²⁵. A todas luces hubo una “autoría” local importante del programa de reforma y una definida voluntad política de enfrentar los intereses creados, en la consecución de reformas amplias y profundas de políticas. La hiperinflación impartió carácter urgente a las reformas y, por lo tanto, las facilitó.

- 4.4 El BID, en un principio, desempeñó un papel importante en el proceso de reforma, pues fue el primer acreedor multilateral cuyas moras fueron solventadas por el Perú y, por lo tanto, pudo proporcionar financiamiento (el Préstamo para el Sector del Comercio) mucho antes que el Banco Mundial. El Banco proporcionó más de US\$1.000 millones de préstamos en apoyo de reformas de políticas (préstamos de rápido desembolso) con destino a estabilización y reforma estructural, esto es, más de una cuarta parte del programa de préstamos para todo el período.
- 4.5 Además de su volumen sustancial, los préstamos en apoyo de reformas de políticas –de rápido desembolso– se diferenciaron de otros tipos de préstamos, porque el marco de resultados se enunció claramente en la documentación de los préstamos. Por cuanto se pedía a los prestatarios que adoptaran medidas de políticas que muchas veces involucraban sacrificios a corto plazo, se puso mucho cuidado en describir los beneficios a largo plazo proyectados como resultado de la adopción de esas medidas. Se esperaba que esas políticas redujeran la inflación y las tasas de interés, reestructuraran la economía peruana, a fin de que ésta fuera más competitiva, reorientaran la economía hacia las ventajas comparativas del país en la exportación de mercancías de gran densidad de trabajo, aumentaran el crecimiento, el empleo y los salarios, redujeran la pobreza, disminuyeran el déficit crónico en cuenta corriente, fortalecieran el sector bancario, abarataran los costos de intermediación financiera y estimularan la inversión y las entradas de capital.

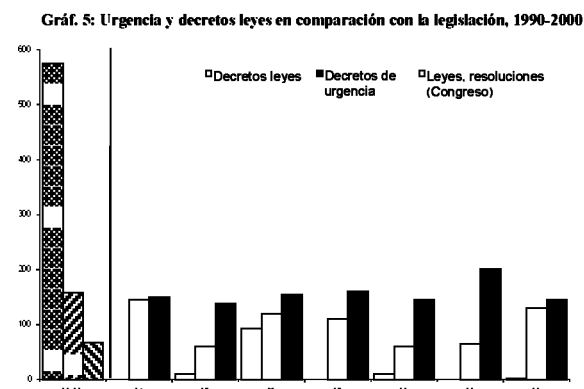
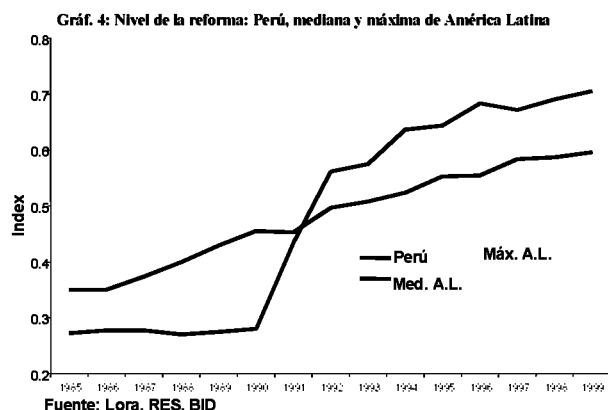
Reforma

- 4.6 Las medidas de macroestabilización y reforma estructural adoptadas por el Perú tienen cuatro características clave. Primera, la gran intensidad temporal de las reformas no tenía precedente en América Latina y el Caribe²⁶. En sólo cinco años, con el Índice Estructural Lora-BID, el Perú pasó de un nivel muy inferior al promedio regional a la categoría de modelo para la región (véase el Gráfico 4). Segunda, tanto la estabilización como la reforma fueron relativamente “puras” y convencionales; por lo tanto, encarnaron cabalmente la opinión ortodoxa de las instituciones multilaterales en la época. A todas luces, el Perú aplicó la receta de ajuste. Tercera, el país trató simultáneamente de ejecutar lo que luego se

²⁵ Como veremos, el Banco financió a estos tecnócratas.

²⁶ El grado de reforma ha sido cuantificado por el BID (Lora 1997), que preparó un conjunto de índices de reforma que abarcaban la política comercial, la política financiera, la privatización y la legislación laboral, de los cuales se derivó un índice compuesto de reforma estructural.

denominarían la primera y la segunda generación de reformas (como ejemplos de la segunda cabe mencionar el éxito en la seguridad social y el fracaso en la reforma de la educación). Por último, casi todas las reformas, particularmente en la etapa intensa de reformas de 1991-1995, se ejecutaron principalmente por decreto presidencial y no mediante legislación del Congreso (véase el Gráfico 5). En 1990-1992, se dictaron 37 decretos por mes, en su mayoría utilizados para "... dar efecto a amplias reformas orientadas al mercado"²⁷. Se ganó así en celeridad. Esa celeridad en la ejecución de la reforma tuvo un costo elevado. Cuando el Congreso comenzó a derogar los decretos y el Tribunal Constitucional revocó algunos de los decretos de reforma estructural, esto es, cuando comenzaron a funcionar los frenos y contrapesos del sistema, se produjo la disolución del Congreso y se inició la "reorganización" de la administración de justicia²⁸. Evidentemente hubo un trueque entre la celeridad de las reformas (a su vez, parte de los préstamos en apoyo de reformas de políticas del Banco y otras instituciones multilaterales) y la solidez de las instituciones de gobierno participatorio. También hubo claramente una coincidencia entre el Gobierno y los organismos multilaterales en cuanto a los beneficios y costos relativos de la agenda de reforma²⁹.



²⁷ Véase Gregory Schmidt, "Presidential Unsurpation or Congressional Preference? The Evolution of Executive Decree Authority in Peru" en *Executive Decree Authority*, 1998. John Carey y Matthew Soberg Shugart (compiladores).

²⁸ El autogolpe se anunció el 5 de abril de 1992. El Tribunal Constitucional había revocado tres decretos de política económica el mes anterior.

²⁹ Los préstamos internacionales en el año del autogolpe ascendieron a US\$800 millones y aumentaron a US\$1.200 millones al año siguiente. El BID aprobó préstamos por valor de US\$224.5 millones (224 operaciones separadas, operaciones de cooperación técnica, etc.) y US\$326 millones (21 operaciones discretas) en esos mismos años. Debe observarse, sin embargo, que el Banco no aprobó operaciones entre el autogolpe en abril y la celebración de elecciones para la Asamblea Constituyente ese año.

- 4.7 Las reformas del Perú contribuyeron a un éxito señalado en varias esferas relacionadas con la estabilización macroeconómica. La inflación se redujo (de 7.842% en 1990 a dos dígitos para 1992, continuando su descenso a partir de entonces), se estabilizó el tipo de cambio y se pudo controlar el déficit fiscal mediante el mejoramiento de la recaudación tributaria y un control estricto de los gastos.

Recuadro 3: Operaciones seleccionadas del sector financiero			
PROYECTO	OBJETIVOS	COMPONENTES	PRODUCTOS
677/OC – PE Préstamo de ajuste del sector financiero Aprobado: Marzo de 1992 Monto: 200 millones Préstamo paralelo del BIRF	<ul style="list-style-type: none"> Reducir la participación del Estado en los bancos comerciales Reestructurar los bancos de desarrollo Mejorar la solvencia del sistema financiero Reformar el Banco Central del Perú Aumentar el ahorro financiero Mejorar la asignación de recursos financieros Reducir los costos de la intermediación 	<ul style="list-style-type: none"> Los tres tramos de condicionalidades del préstamo se cumplieron en febrero de 1993, diciembre de 1993 y diciembre de 1994, dentro del calendario previsto. 	<ul style="list-style-type: none"> Se privatizaron o liquidaron todos los bancos comerciales públicos Se liquidaron cuatro bancos de desarrollo Mejoraron los indicadores ordinarios de solvencia Aumentó la intermediación financiera (aunque principalmente la denominada en dólares) Se eliminaron las asignaciones de cartera y se estableció un régimen de encaje uniforme Se redujeron los costos de intermediación financiera
678/OC-PE Reforma del sector financiero Monto: 21.8 millones Aprobado: Mayo de 1992 Préstamo paralelo al 677/OC	Fortalecimiento institucional y asistencia técnica para las instituciones intervinientes en las operaciones del sector financiero	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento de OSIPITEL (que reemplazó al componente original de fortalecimiento de COPRI-Valorización de los bancos públicos) Fortalecer a la Superintendencia de Bancos para supervisar el sistema financiero Mejorar las operaciones cambiarias del Banco Central 	<ul style="list-style-type: none"> OSIPITEL: a) instalación de un sistema computadorizado; b) realización de auditorías; c) implantación de nuevos mecanismos. Superintendencia: a) aumento del número de instituciones financieras evaluadas y b) modernización del régimen jurídico de la supervisión Banco Central: a) se redujo la variación del tipo de cambio real; b) se aumentó el número de meses de reservas de divisas

- 4.8 La reforma del sistema financiero, conjugada con una caída radical de la tasa de inflación, restableció la confianza en las instituciones financieras y se tradujo tanto en una disminución de las tasas de interés nacionales como en un aumento sustancial de la intermediación financiera. El Banco se mostró muy activo en esta esfera³⁰. En 1992, el Banco aprobó un préstamo en apoyo de reformas de políticas y un préstamo de cooperación técnica complementario. La operación del BID fue

³⁰ Hubo seis operaciones del FOMIN en esta área. Véase el anexo 1.

cofinanciada por el OECF y hubo un préstamo paralelo del BIRF. En 1999, también en un período de contracción económica, el BID repitió el ejercicio y lo propio hizo el BIRF, con el JBIC³¹. Existen pruebas de que las reformas del sector financiero contribuyeron de manera considerable a la capacidad de resistencia del sector frente a las crisis externas. Las instituciones financieras del país capearon la tormenta causada por el incumplimiento de Rusia en 1998, resultado que por lo menos en parte se debe imputar a las reformas apoyadas con recursos del Banco³².

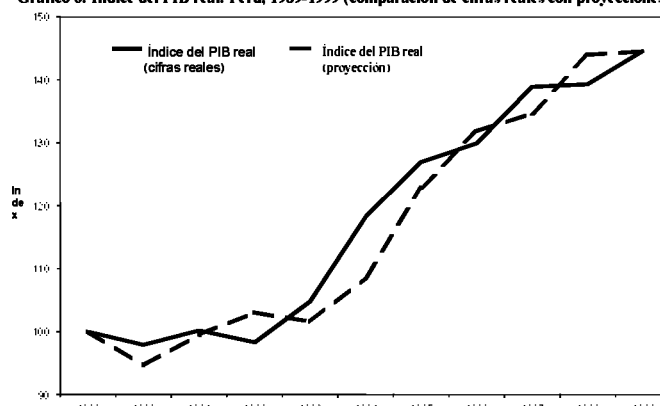
- 4.9 Las medidas de estabilización adoptadas por el país, a más de superar la crisis inmediata, echaron las bases del crecimiento futuro. Hubo un vigoroso aumento de las inversiones internacionales e internas. El coeficiente de inversión (Inversión/PIB) pasó de un promedio de 17,7% del PIB en 1990-1992 (no muy distante de su mínimo de 16,0% en 1985 en el período 1970-1990) a 23,3% en 1993-1998. Los resultados de crecimiento de este programa fueron casi precisamente los anticipados por el Banco en el Préstamo para el Sector del Comercio de 1991. El Gráfico 6 muestra que el historial real de crecimiento del PIB fue notablemente similar al pronosticado por el Banco en 1991.
- 4.10 Aunque notable, es importante ubicar en su contexto el crecimiento económico del decenio de 1990. Aunque la economía recuperó su capacidad de expansión, la tasa de crecimiento no ha alcanzado los niveles que había registrado en 1950-1980. El aumento de la tasa de crecimiento del Perú registrado en los años noventa está en consonancia con el observado en otros países, en los cuales unas reformas estructurales similares a las del Perú también se han traducido en un aumento de la tasa de crecimiento. Las estimaciones econométricas de este efecto realizadas por la CEPAL (cf. Stallings y Peres, 2000) muestran un aumento de alrededor de 0,2 puntos porcentuales en el crecimiento del PIB por cada aumento de 10% en el índice de reformas³³. En comparación con los otros nueve países de América Latina y el Caribe que emprendieron reformas, el Perú en el decenio de 1990 tuvo una actuación ligeramente superior al promedio (simple) de los nueve países, pero también tuvo una actuación mejor tanto en 1950-1970 como en el período de crisis del decenio de 1980.

³¹ De acuerdo con los funcionarios del MEF, las condicionalidades eran consistentes entre los diversos prestamistas y el BIRF tomó la iniciativa en el diseño de las reformas.

³² La condicionalidad del Préstamo para el Sector Financiero II requirió reformas jurídicas y reglamentarias que “pusieron en manos de las autoridades instrumentos esenciales para atender los efectos de las crisis en el sistema [bancario] a fines de 1998 y reducir al mínimo el efecto de futuras crisis”. PR-2415-1. *Peru. Loan 2295 OC-PE for the second stage of a financial sector reform program. Report on the release of the second tranche and waiver of contractual conditions*, 13 de diciembre de 1999, pág. 2, párrs. 1.4 y 1.5. Obsérvese, sin embargo, que “a finales de 1998 y 1999, las autoridades fiscales adoptaron diversas medidas para ayudar a los bancos a mejorar su posición de liquidez...”. Estas medidas incluyeron contribuciones fiscales brutas de alrededor del 4.8 % del PIB (con una recuperación de recursos equivalente al 0.5% del PIB al fin de 2000). FMI, Article IV Staff Report, febrero de 2001.

³³ El índice utilizado es diferente del elaborado por E. Lora. Véase S. Morley et al., “*Indexes of Structural Reform in Latin America*”, *Serie de Reformas Económicas*, CEPAL, 1999.

Gráfico 6: Índice del PIB real: Perú, 1989-1999 (comparación de cifras reales con proyecciones)

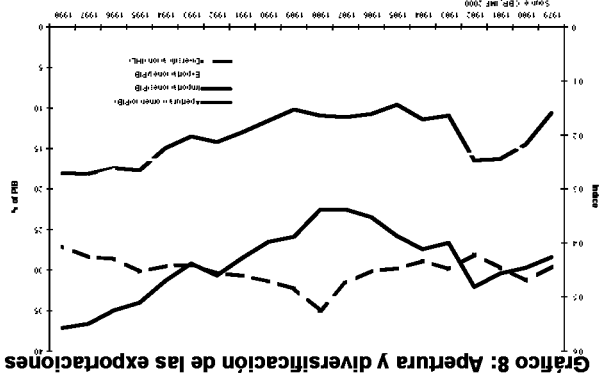
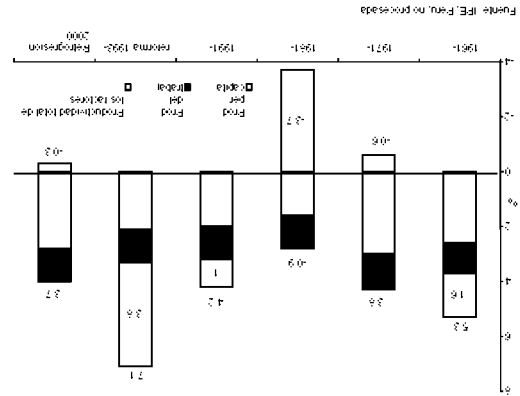


- 4.11 Para ser sostenible en el más largo plazo, el crecimiento económico debe sustentarse en un mejoramiento sostenido de la productividad de un país. Aunque en el Préstamo para el Sector del Comercio no se estableció una meta de crecimiento de la productividad total de los factores, a no dudarlo una mejora considerable en esa esfera era parte de los resultados que la reforma debía producir³⁴. En los trabajos realizados por el Departamento de Investigaciones del BID (1997), se sostiene que las reformas estructurales y, en particular, la reforma del comercio, debieran producir no sólo un aumento singular de la productividad, sino generar un aumento permanente de la tasa de crecimiento de la productividad total de los factores.
- 4.12 El Gráfico 7 demuestra claramente que el aumento de la productividad total de los factores mejoró en el decenio de 1990 y generó aproximadamente el 24% del incremento observado en el PIB durante el periodo. Este aumento, considerable en relación con los decenios de 1970 y 1980, resultó insuficiente para restaurar la tasa de aumento de la productividad a los niveles observados en los decenios de 1950 y 1960. El aumento de la PTF fue también más lento en el Perú que en el promedio de los demás países de América Latina y el Caribe que emprendieron reformas. Los efectos previstos de la reforma sobre la productividad no se manifestaron en el Perú, ni respecto de su actuación histórica ni respecto de sus homólogos geográficos. Además, un examen más atento del decenio de 1990 muestra un patrón desconcertante. Durante la primera mitad de los años noventa, el crecimiento

³⁴ El préstamo del Banco para el sector del comercio no determinó el objetivo del crecimiento de la productividad total de los factores, si bien señaló que "la reforma del comercio exterior e interior, conjugada con una mayor flexibilidad en el mercado de trabajo, debería traducirse en un empleo más eficiente de los recursos del país, tanto debido a las presiones competitivas sobre los productores nacionales como por conducto de una reasignación de los recursos hacia los sectores con ventajas comparativas. Además, los recursos y energías que ahora se vuelcan en actividades de "búsqueda de renta" se utilizarán en actividades productivas". Párrafo 3.10. Se estableció, sí, una meta de aumentar en un tercio la relación marginal capital-producto. Párrafo 2.32.

económico declina y la PTF pasa a ser negativa. La contracción se produce en un período caracterizado por el estancamiento de las reformas y por una serie de crisis naturales y externas (el fenómeno meteorológico de El Niño, la fuerte caída de los precios de los productos básicos y una crisis de liquidez vinculada con la turbulencia de los mercados financieros internacionales y la desaceleración y retroceso parcial de las reformas)³⁵.

Gráfico 7: Factores del crecimiento económico



4.13 La actuación externa del Perú durante el período también fue algo inferior al nivel originalmente anticipado. Aunque la apertura del país (exportaciones más importaciones/PIB) aumentó extraordinariamente, ello se debió más al aumento en el coeficiente de importaciones (porcentaje de las importaciones en el PIB) que al coeficiente de exportaciones (véase el Gráfico 8). Su cambio diferencial dio lugar a un deterioro de la balanza comercial en el período posterior a las reformas. Este efecto debe descontarlo la repercusión positiva que ha tenido la liberalización comercial en la productividad y el incremento registrado en la recaudación aduanera del gobierno³⁶.

4.14 Los cambios cualitativos en las exportaciones peruanas tampoco estuvieron enteramente en consonancia con las expectativas del Banco. El aumento de las

35 La simultaneidad de los acontecimientos hace difícil atribuir la importancia relativa de éstos a la declinación de la productividad total de los factores.

36 Si bien otros países de América Latina y el Caribe experimentaron un patrón similar después de introducir reformas, la actuación externa del Perú fue mucho peor que la de los nueve países utilizados en la comparación: las exportaciones aumentaron menos durante el decenio que en los países utilizados en la comparación; en cambio, el coeficiente de importaciones se elevó más que el de los países utilizados en la comparación. Véase Stallings y Wilson. Parte de este desempeño por debajo del nivel previsto puede atribuirse a la evolución del tipo real de cambio pero, más importante aún, al "efecto de desplazamiento" de un nivel de importaciones reprimido y al aumento de importaciones de capital a raíz de la reconversión industrial.

exportaciones no provino del sector esperado: las manufacturas (distintas de la elaboración de minerales o recursos naturales). Provino, en cambio, de los sectores tradicionales: materias primas, especialmente minerales, e industrias de elaboración de minerales y recursos naturales. Las exportaciones no tradicionales en porcentaje de las exportaciones totales se mantuvieron esencialmente inalteradas durante el decenio de 1990, en tanto que las exportaciones de manufacturas en porcentaje del PNB tampoco mostraron mejora. La diversificación de las exportaciones —cuantificada por el Índice Hirschman-Lorenz— “se mantuvo de manera notablemente estable en el decenio de 1990” (FMI, Selected Issues, 2001)³⁷.

- 4.15 En resumen, la considerable liberalización del comercio emprendida por el Perú, con el apoyo del Banco, no ha producido los efectos deseados en la posición externa del país. La mayor apertura de la economía hace que ésta sea más vulnerable a las crisis del comercio exterior. El nivel más profundo de intermediación financiera, aunado al fondo de estabilización recientemente creado, mitigan parcialmente este efecto. El crecimiento de las exportaciones del Perú ha sido desalentador y el país sigue dependiendo de los productos primarios respecto de aproximadamente el 70% de sus exportaciones. Cabe anotar que el menor acceso a los mercados de países desarrollados, como consecuencia de subsidios y barreras no arancelarias, ha contribuido a retrasar la diversificación de las exportaciones en Perú. En cuanto a las importaciones, la elasticidad de la demanda sigue siendo significativamente superior a la unidad, lo que significa que un aumento de la tasa de crecimiento del PIB va acompañada por un aumento aún más rápido de las importaciones. Si no se puede obtener financiamiento para el déficit en cuenta corriente resultante, el sector externo establece un tope al crecimiento sostenible, que es muy inferior a la tasa de crecimiento imprescindible para producir mejoras sostenidas en el mercado de trabajo³⁸.

Empleo, salarios e ingresos

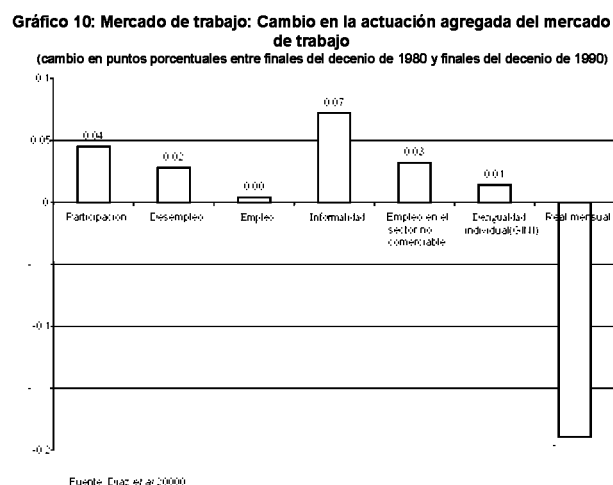
- 4.16 En última instancia, el juicio político respecto del éxito de un programa de reforma macroestructural depende fundamentalmente de sus efectos sobre el empleo y los ingresos. Si bien se pronosticó que el programa de ajuste tendría un efecto negativo sobre el empleo y los salarios, en el Préstamo para el Sector del Comercio se sostuvo que las reformas inducirían “una reacción de inversiones anticipada y, por lo tanto, la creación de puestos de trabajo” (párrafo 3.15). Además, se observó lo

³⁷ El Índice Hirschman-Lorenz es igual a la suma de los cuadrados del porcentaje de cada producto de exportación en el total de exportaciones: un valor más bajo capta una estructura de exportaciones diversificada.

³⁸ El déficit en cuenta corriente durante el decenio de 1990 se financió principalmente con recursos de los organismos multilaterales e IED, debido principalmente a la desinversión de las empresas de propiedad del Estado. Se ha de observar que recientemente un porcentaje importante del crédito interno se financió parcialmente con endeudamiento externo a corto plazo del sector bancario. Después de la crisis rusa de 1998, esos créditos no se renovaron al vencimiento, lo que produjo una contracción del crédito y contribuyó a la recesión de 1998-1999.

siguiente: “La reducción de la protección y el aumento de la flexibilidad del trabajo acrecientan el precio relativo de los sectores en los cuales el país tiene una ventaja comparativa (en el Perú, los sectores de gran densidad de trabajo). De acuerdo con el Teorema de Stolper-Samuelson, ello da lugar a un aumento de los salarios reales” (párrafo 3.14).

- 4.17 Además, el Perú se embarcó en etapas sucesivas de reforma del mercado de trabajo encaminadas a acrecentar la flexibilidad de éste, al punto de que fue “una de las reformas más profundas del mercado de trabajo en América Latina”³⁹. Las políticas adoptadas disminuyeron de manera pronunciada los gastos de despido mediante la eliminación de la seguridad en el empleo, la introducción de los contratos de trabajo temporales y la modificación de la estructura de los pagos de despido. Como lo muestra el Gráfico 9, el índice de reforma estructural del mercado de trabajo pasó de ser muy inferior al promedio de América Latina a un nivel superior a éste, con un retroceso parcial al final del decenio de 1990.

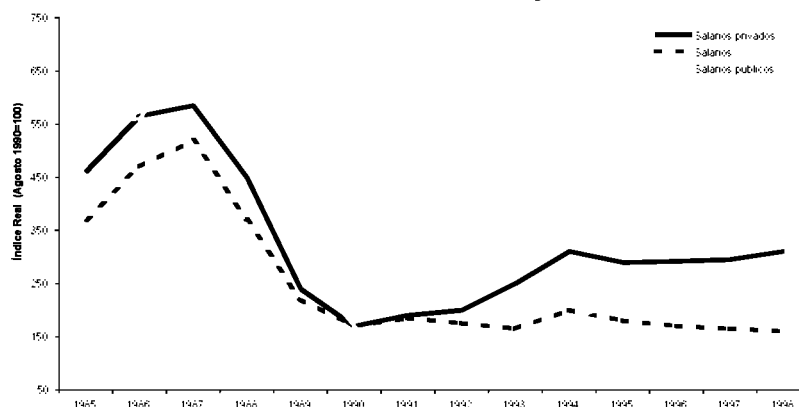


- 4.18 El Gráfico 10 capta la lamentable oscilación de los principales indicadores del mercado de trabajo desde finales de los años ochenta a finales de los años noventa. Contrariamente a las expectativas, el empleo se mantuvo prácticamente estancado, en tanto que la tasa de empleo informal pasó de 47% a 57% del empleo total, y el

³⁹ Para una descripción de esas reformas, véase J. Saavedra y M. Torero “*Labour Market Reforms and their Impact on Formal Labor Demand and Job Market Turnover: the case of Peru*”, BID, mayo de 2000.

empleo formal se contrajo de 53% a 43%⁴⁰. Como reflejo principalmente de un aumento de la tasa de participación en la fuerza de trabajo, la tasa de desempleo aumentó durante el período. El cambio más extraordinario que se observa en el gráfico, sin embargo, corresponde al ingreso y su distribución. El ingreso familiar mensual real era sustancialmente inferior al fin del período que al principio de éste y hubo un aumento del nivel de desigualdad de los ingresos de las personas y los hogares. Una razón importante de este patrón puede observarse en el Gráfico 11, que sigue el crecimiento de los ingresos salariales durante el período. Aunque la tendencia de los salarios sigue el patrón anticipado del Teorema Stolper-Samuelson, el ritmo de mejora es glacial, razón por la cual los salarios al fin del período son inferiores a la mitad de su valor en 1987. Cabe anotar que tales comparaciones han de tener en cuenta la insostenibilidad de la economía hacia finales de los años ochenta.

Gráfico 11: Tendencia de sueldos y salarios



- 4.19 Las medidas de reforma adoptadas fueron extraordinarias, y lo propio puede decirse de los resultados, si bien estos últimos fueron inferiores a las expectativas. Además, persiste una preocupación en cuanto a la sostenibilidad de las reformas. Como lo indicaba el Gráfico 4, tras una actividad intensiva a principios del decenio de 1990, el ritmo de la reforma declina con posterioridad a las elecciones presidenciales de 1995. Lo que el índice general de reforma no capta es que durante la segunda mitad del decenio de 1990 hubo un retroceso parcial en prácticamente todas las esferas: política y administración tributaria; política comercial; flexibilidad del mercado de trabajo; autonomía de los organismos reglamentarios y desaceleración de las

⁴⁰ La baja generación de puestos de trabajo durante un periodo de elevado crecimiento económico se debe a una baja elasticidad empleo-producto de 0.5. "Con arreglo a las actuales tendencias demográficas... se necesitaría un crecimiento económico de 6% durante unos 20 a 25 años para reducir el subempleo total a niveles bajos", FMI. *Selected Issues*, 2001. Con la misma tasa de crecimiento, la reducción se lograría si la elasticidad se duplicara a la unidad, que es el valor registrado en Chile.

desinversiones. Un problema importante fue la proliferación de las exenciones impositivas y los regímenes tributarios especiales, que no sólo produjeron una pérdida de rentas (de alrededor del 2% del PIB): la mayor complejidad y menor neutralidad del régimen tributario dificultaron y debilitaron al organismo fiscal (SUNAT)⁴¹. El resultado es que el esfuerzo tributario del Perú es bajo cuando se lo compara con países similares de América Latina y el ajuste recae necesariamente sobre el gasto público.

- 4.20 La desaceleración y el retroceso parcial de las reformas tendrían dos explicaciones, a saber, que en la segunda mitad del decenio de 1990 se emprendieron las reformas más complejas de segunda generación o que la actitud del Gobierno del Perú pasó a ser contraria a nuevas reformas. Al comparar el principio con el fin del decenio de 1990, RE3 dice: “Este período inicial se caracterizó por las reformas de primera generación. A partir de entonces, el Gobierno tuvo ante sí compensaciones difíciles cuando emprendió las reformas de segunda generación”. Ello no fue así, como se señaló en el párrafo 4.6, una de las características distintivas de la experiencia peruana es que el Gobierno trató simultáneamente de introducir reformas de primera y segunda generaciones a principios del decenio de 1990. Otra explicación es una combinación de factores. “...1) la actitud del Presidente Fujimori respecto del proceso de reforma, especialmente después del autogolpe de 1992; 2) las divisiones dentro del Gobierno respecto del proceso de reforma; y 3) la influencia variable que el Banco tuvo en el Perú al ir avanzando el decenio, especialmente después de 1994”⁴².
- 4.21 El retroceso parcial de la política tuvo ramificaciones para el MEF y los organismos multilaterales. Primero, los nuevos préstamos del Banco para la reforma (1996) se frustraron (la reforma del sector público se canceló, en tanto que el PSI, destinado a la desinversión y la reforma reglamentaria, sólo desembolsó su primer tramo y el segundo tramo permaneció en libros durante cinco años)⁴³. Segundo, el BID y el Banco Mundial volvieron a la agenda de reforma en 1999-2000 después de la crisis económica que se inició en 1998.

Sectores productivos

- 4.22 El segundo componente más importante del programa del Banco durante el decenio de 1990 fueron los préstamos de inversión para fortalecer los sectores productivos del país. Tradicionalmente, el Banco había financiado una amplia gama de actividades productivas y había hecho inversiones en manufacturas, pesca,

⁴¹ La tentativa de introducir una reforma neutral en cuanto a las rentas en 2000 fue contraproducente. El proyecto de legislación reducía las tasas máximas del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas y físicas; en cambio, la legislación sancionada redujo las tasas máximas, pero mantuvo las exenciones tributarias sectoriales y regionales.

⁴² Las citas se han tomado de *RE3 Comments*, párrs. 6, 20 y 21.

⁴³ El segundo tramo del préstamo se canceló en 2001.

agricultura, minería, caminos y electricidad; estos eran los tipos de operaciones que estaban en el inventario en el proyecto de documento de programación del país de 1989.

- 4.23 En cambio, los préstamos a los sectores productivos en los años noventa tuvieron una focalización mucho más precisa. Además de algunas operaciones multisectoriales, el grueso de esos préstamos se destinó a tres esferas: transporte por carretera, electricidad y agricultura⁴⁴. Las otras actividades productivas que antes había financiado el Banco en el sector público se habían esencialmente privatizado en el marco de las reformas estructurales. En ese contexto, es interesante observar que el programa de privatización del Gobierno fue atendido básicamente por el Banco Mundial, a pesar de que el BID tenía un historial mucho más amplio de actividades en los sectores productivos del país. Ello se debió a diversos factores. En 1993-1995, el Banco pasó de los préstamos para la reforma a los préstamos de inversión. El BIRF, en cambio, mantuvo su focalización en los préstamos para reformas. Había financiado en 1992 un préstamo a COPRI para desinversión, seguido en 1993 por un programa de ajuste de la privatización mediante un préstamo en apoyo de las reformas de políticas⁴⁵. Además, la experiencia del Banco en esa esfera era en ese entonces todavía relativamente incipiente⁴⁶.

⁴⁴ Los dos préstamos "El Niño", clasificados en el presente informe en la categoría de "préstamos sociales", se destinaron fundamentalmente a reparar la infraestructura de transporte.

⁴⁵ De acuerdo con los funcionarios del MEF, el BIRF también tenía más experiencia en privatización y, por lo tanto, se le dio preferencia.

⁴⁶ El Banco, al fin de 1992, había otorgado casi US\$650 millones de préstamos para la reforma de políticas, de rápido desembolso, y estaba llegando al límite del uso de esos recursos establecido en el séptimo aumento general de recursos del BID.

Recuadro 4: Operación multisectorial				
PROYECTO	OBJETIVOS	COMPONENTES	PRODUCTOS	COMENTARIOS
852/OC-PE Crédito Global Multisectorial Monto: US\$100 millones JEXIM US\$100 millones	Suministrar recursos al sector privado para financiar proyectos ecológicamente racionales, sin desplazar a las fuentes internas Acrecentar los vínculos entre los intermediarios financieros y los proyectos a largo plazo Fortalecer la institucionalidad del control medioambiental	<ul style="list-style-type: none"> Recursos de crédito para financiar inversiones del sector privado Fortalecer las instituciones de control medioambiental relacionadas con el programa 	Se financiaron 270 proyectos mediante 18 intermediarios financieros por un total de US\$466,8 millones con la siguiente composición: Industria 25% Turismo 21% Pesca 13% Minería 8% 350 funcionarios asistieron a seminarios sobre control medioambiental	El diseño del proyecto fue satisfactorio: se ejecutó en un entorno favorable debido al rápido aumento de las inversiones, los efectos de la reforma financiera, la estabilidad macroeconómica y el acceso a los mercados internacionales. Se ha establecido un régimen de competencia en el mercado de intermediarios financieros. Sin embargo, la sostenibilidad podría verse comprometida por las dificultades de amortización causadas por El Niño. El progreso respecto de las instituciones medioambientales no ha sido satisfactorio.

4.24 En el sector de los caminos, los proyectos del Banco han logrado en general los resultados previstos. Los proyectos se desembolsaron esencialmente conforme a las previsiones, si bien los costos de muchas de las obras fueron superiores a las expectativas. Las inversiones considerables realizadas en la Carretera Panamericana han ayudado a aumentar el tráfico y reducir los costos del transporte interno. La rehabilitación de caminos rurales ha tenido, en general, resultados positivos, tanto para los productores agrícolas como para el comercio rural⁴⁷.

4.25 Las autoridades peruanas, sin embargo, expresaron preocupación respecto del programa vial. El programa vial del BID era tan grande en relación con el presupuesto de transporte que las necesidades de contrapartida de los proyectos del BID estaban distrayendo fondos que debían orientarse hacia otras prioridades. Los problemas de contrapartida se han planteado en el préstamo de transporte más reciente, lo que llevó a que se expresaran preocupaciones en el PPMR respecto del avance en la ejecución. Las concesiones a empresas privadas, una nueva característica del préstamo de transporte más reciente, plantean dificultades de construcción y ejecución.

4.26 La agricultura tiene un gran potencial de desarrollo para el país, pero la actuación del sector ha sido crónicamente desalentadora. En los decenios de 1950 y 1960, la

⁴⁷ De acuerdo con el PPMR del Banco del 11 de diciembre de 2000, el proyecto de caminos rurales ha tenido buenos resultados en lo que se refiere a mejorar la infraestructura física, pero se señaló que también se esperaba que el préstamo redujera la pobreza, mejorara el nivel de vida rural y facilitara el acceso a los servicios sociales básicos. Los resultados logrados en cuanto a estos objetivos oscilaron entre "bajos y cero".

producción agrícola se expandió a una tasa más lenta que la tasa de crecimiento demográfico o la tasa de crecimiento del PIB, tendencia que no fue afectada por un importante programa de reforma agraria ejecutado en 1969. Durante los años ochenta, la gran cuantía de las inversiones públicas, las subvenciones agrícolas y un régimen de protección de comercio dieron lugar a un aumento pronunciado de la producción agrícola; sin embargo, como no estaba basado en un aumento sostenible de la productividad agrícola, la producción declinó fuertemente cuando se retiraron las subvenciones.

- 4.27 El retiro de las subvenciones, en verdad, fue un componente del primer préstamo del Banco para el sector del comercio. Tanto este préstamo como préstamos posteriores para los sectores financieros y de inversión establecieron condicionalidades destinadas a poner fin al crédito subvencionado y dirigido mediante el cierre del Banco Agrario del Perú, la prohibición de que los otros bancos estatales fueran prestamistas de primera línea a cualquier sector, la liberalización de los tipos de interés y el cierre de las juntas que habían monopolizado la comercialización de insumos y productos agrícolas. Los préstamos para el sector agrícola se pasaron a la banca comercial privada y a las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito (CRAC).

Recuadro 5: Crédito rural

El cierre del Banco Agrario a principios del decenio de 1990 dejó al sector de la agricultura sin crédito formal subsidiado. En 1994, el Gobierno del Perú apoyó la creación de una red de cajas rurales de ahorro y crédito (CRAC). Sin embargo, el nuevo sistema incorporó algunas deficiencias fundamentales: i) una estructura de gobierno pesada; ii) la concentración del riesgo en actividades agrícolas en un sector de muy baja rentabilidad, en especial en la región de la meseta, iii) la capacidad para movilizar ahorro sin una supervisión adecuada; y iv) un bajo nivel de capitalización. La mayor parte de estas instituciones han tenido problemas y algunas han cerrado sus puertas. Sin embargo, a finales del decenio de 1990 un pequeño grupo de estas instituciones emprendió un proceso de transformación y atrajo a inversores locales, en calidad de accionistas principales, o se fusionó con ONG urbanas especializadas en microfinanciamiento. Estas primeras medidas contaron con el apoyo de una CT paralela al primer préstamo microglobal (en 1998 se dio apoyo nuevamente con un proyecto específico del FOMIN). En 1999, por decreto del Gobierno central, se autorizó el refinanciamiento forzado de los pequeños prestatarios agrícolas. El efecto de esta medida política dejó muchas dudas en cuanto a las posibilidades futuras de las CRAC sobrevivientes y la incertidumbre política que toda institución financiera (incluidas cajas municipales y ONG pequeñas) tendría ante sí en el suministro de financiamiento a la agricultura.

- 4.28 Otras condicionalidades no fueron igualmente eficaces. El Gobierno mantuvo unas barreras arancelarias en la agricultura más elevadas que las aplicadas a los productos industriales. A un grupo limitado de cultivos de consumo corriente (trigo, harina de trigo, arroz, maíz, azúcar, leche entera y en polvo) se les otorgó una protección adicional mediante derechos variables⁴⁸. El Préstamo para el Sector del Comercio incluyó la condición de que se derogaran estos recargos, condición que no se cumplió. En general, sin embargo, las condiciones de los préstamos

⁴⁸ En 1997 se introdujo un recargo arancelario adicional de 5% para 350 productos agrícolas.

permitieron reducir extraordinariamente las distorsiones de precios y las subvenciones en el sector agrícola.

- 4.29 El diagnóstico que el Banco hizo de los problemas en el sector de la agricultura sugirió la necesidad de nuevos cambios, además de eliminar subvenciones y distorsiones. Poco después de adoptado el programa inicial de macroestabilización, el Banco comenzó a trabajar con el Perú en un importante préstamo para la reforma de la agricultura. El préstamo se concentraba en cuatro cuestiones clave: modernizar el Ministerio de Agricultura, crear un sistema viable para el financiamiento de proyectos de riego (incluida la creación de derechos de aguas negociables), el establecimiento de un sistema de titulación de tierras rurales y el desarrollo de un sistema de inspección fitosanitaria para mejorar la perspectiva de las exportaciones agrícolas⁴⁹.
- 4.30 A medida que el proyecto fue avanzando, se plantearon obstáculos importantes. El Ministerio de Agricultura se resistió a los elementos de reforma institucional, que oportunamente se abandonaron⁵⁰. Los derechos de aguas negociables, que eran la clave para la estrategia de movilización de financiamiento privado para el riego, resultaron políticamente contenciosos y también se abandonaron⁵¹. El componente de titulación se transformó en un proyecto por separado, aprobado en diciembre de 1995 (PE-0037) y el régimen fitosanitario también se financió por separado (PE-0143) en julio de 1997.
- 4.31 El programa truncado del Banco en la agricultura, por lo tanto, combinó la reforma de las instituciones de financiamiento rural (por conducto de las condicionalidades de los préstamos sectoriales) con la titulación y un régimen fitosanitario orientado hacia las exportaciones. Aunque el régimen sanitario se estableció y se considera eficaz, las instituciones de crédito rural privadas, incluidas tanto las CRAC como los bancos comerciales, la oferta de crédito sigue trabada por un régimen de garantías inadecuado, en un sector con altos costos de transacción y bajo

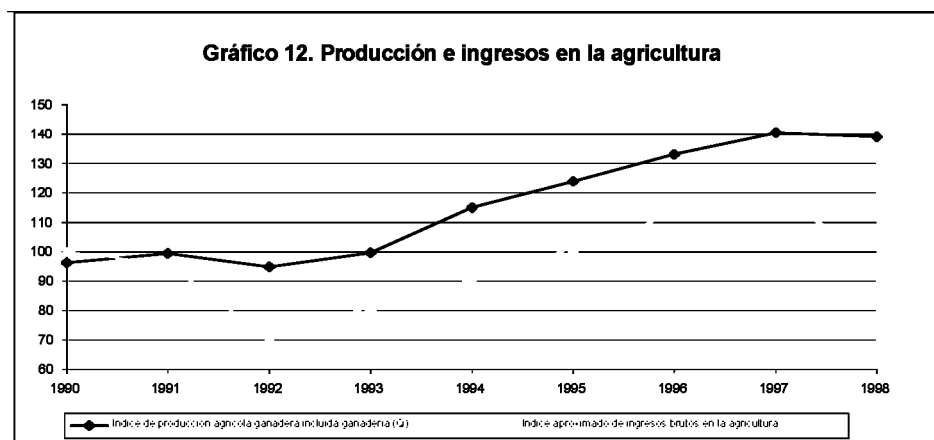
⁴⁹ El documento de programación del país de 1993 hizo hincapié en la prioridad de la reforma institucional, pues observó que "el Ministerio de Agricultura no puede cumplir su nueva función reglamentaria y requiere una reorganización y racionalización urgentes" (párr. 2.22).

⁵⁰ Aunque la plantilla de personal del Ministerio de Agricultura se redujo radicalmente (de 23.000 a 5.000 funcionarios), en un estudio reciente se ha llegado a la conclusión de que el Ministerio y otras instituciones públicas que se ocupan del sector rural han hecho pocos progresos en lo que concierne a aplicar la nueva orientación de política respecto del sector (Escobar, 2000, pág. 198).

⁵¹ El Banco Mundial se ocupó del aspecto del riego y aprobó un préstamo de rehabilitación de obras de riego por valor de US\$34 millones en 1996.

rendimiento⁵². El programa de titulación avanza, pero a un ritmo más lento que el proyectado⁵³⁻⁵⁴.

- 4.32 Sin embargo, y a pesar de estos problemas de ejecución, la agricultura en el Perú ha mejorado considerablemente durante el decenio. La producción agrícola se ha expandido con más celeridad que el PIB y la población, invirtiendo así la tendencia histórica⁵⁵. Las exportaciones agrícolas no tradicionales han aumentado con más celeridad que las tradicionales y el Perú registra un superávit en el comercio de la agricultura (aunque sigue siendo un importante importador neto de alimentos).
- 4.33 La principal preocupación radica en que el crecimiento de la producción y las exportaciones agrícolas no se ha reflejado ni en el empleo rural ni en los ingresos rurales. El empleo formal en la agricultura se ha mantenido estático en alrededor de 1,1% del empleo total hasta el fin del decenio de 1990 y, como lo muestra el Gráfico 12, si bien la producción agrícola es aproximadamente superior en 40% al nivel registrado en 1990, los ingresos en el sector de la agricultura concluyeron el decenio en aproximadamente el mismo nivel en que lo empezaron.



⁵² Escobar (2000, pág. 201)

⁵³ El préstamo del Banco tenía el objetivo de normalizar 1.1 millones de títulos en cuatro años. "El proyecto concluyó en junio de 2000 y logró sustancialmente sus objetivos, pues legalizó a cerca de un millón de propiedades" (*RE3 Comments*, pág. 8).

⁵⁴ Además, "el Perú (en parte de resultados del apoyo del Banco) reorganizó totalmente el régimen jurídico de la propiedad rural, proceso que culminó con la aprobación de la Ley de Tierras de 1995" (*RE3 Comments*, pág. 8).

⁵⁵ La declinación en el período 1979-1990 fue tan fuerte, sin embargo, que en 1999 el PIB agrícola sólo había aumentado 48% en relación con el de 1950, lo que reflejaba una tasa de crecimiento anual de 0.8%, muy inferior a la tasa de crecimiento demográfico (que había sido de 2.5%, según Valcarcel, 2000).

Reducción de la pobreza y servicios sociales

- 4.34 Desde hace mucho se ha reconocido que el Perú tiene uno de los más graves problemas de desigualdad y pobreza de la región. En el decenio de 1960, el 40% más pobre de la población recibía el 8,8% de los ingresos personales, en comparación con un promedio de 14% en 43 países menos adelantados, y registraba sistemáticamente tasas de pobreza superiores al 50%⁵⁶. Estos problemas de pobreza y desigualdad de larga data se agravaron debido al colapso económico inducido por la inflación de finales del decenio de 1980 y probablemente en las primeras etapas del programa de ajuste y austeridad adoptado a principios del decenio de 1990.
- 4.35 Las preocupaciones en materia de servicios sociales y reducción de la pobreza han sido un tema constante de los documentos de programación⁵⁷. En un principio, la estrategia del Banco tenía por objeto mejorar los sistemas de prestación de servicios básicos, que virtualmente se habían derrumbado en el decenio de 1980 y apoyar los programas de transferencias para mitigar y reducir la pobreza. La segunda etapa de nuevas formas de organización, financiamiento, gestión y prestación de servicios continúa inscrita en la agenda. Si bien la “eliminación” de la pobreza nunca apareció en los documentos del Banco, el Gobierno, en 1995, hizo suya la meta de reducción de la pobreza, declarando su intención de reducir la tasa de pobreza extrema en 50% para el año 2000⁵⁸.
- 4.36 El Banco llevó adelante una estrategia de reducción de la pobreza compuesta de cuatro elementos principales: inversiones directas en infraestructura social en comunidades pobres por conducto de FONCODES; préstamos de inversión focalizados en la rehabilitación (infraestructura y equipo) y componentes preparatorios orientados hacia la reforma en salud, educación y saneamiento;

⁵⁶ Véase Adelman y Morris, 1964.

⁵⁷ En el documento de programación del país de 1993, el Banco aclaró sus metas en la esfera social, diciendo lo siguiente: “El logro de un aumento sustancial del acceso a los servicios sociales básicos y de las oportunidades de empleo productivo que refuerce el desarrollo sostenible, el crecimiento equitativo y la protección medioambiental, debía ser el elemento central de los objetivos y la estrategia del Banco en el Perú” (GN-1773, párr. 3.3). El documento de programación del país de 1993 enunciaba a continuación un programa específico de medidas que debían de contribuir a lograr el objetivo: “Se necesitan programas específicos en educación, salud y nutrición, agua y saneamiento y desarrollo de microempresas para mejorar los servicios sociales, garantizar que los pobres puedan aprovechar mayores oportunidades de empleo y proteger a grupos vulnerables clave que no pueden participar cabalmente en la economía” (GN-1773-2, párr. 2.42). El documento del país de 1994 observa que “El Gobierno del Perú prepara, con apoyo del Banco, un enfoque integrado respecto de la **eliminación (sic)** de la pobreza a mediano y largo plazo, denominado Plan de Estabilización Social... A mediano plazo, el Gobierno del Perú espera reducir grandemente la pobreza, lograr una cobertura universal de los servicios básicos de salud y educación y, elemento muy importante, ampliar grandemente el acceso de la población a oportunidades económicas nuevas y existentes” (CP-627, párr. 2.21).

⁵⁸ Saavedra Chanduvi, en colaboración con Eduardo Maruyama Sasaki, “*Evaluación de la situación de la pobreza en el Perú y de los programas y políticas de lucha contra la pobreza*”, informe preparado para el PNUD, octubre de 1999, pág. 8; y memorando de programación de fecha 17 de noviembre de 1995, pág. 5.

desarrollo de microempresas para promover oportunidades de empleo productivo para los pobres; y programas de capital humano relacionados con el empleo para trabajadores desplazados y trabajadores con pocas calificaciones laborales⁵⁹.

- 4.37 La mayor aportación financiera del Banco a los sectores sociales provino de dos préstamos al FONCODES (PE-0112 y PE-0101), por un total de US\$250 millones⁶⁰. Esta inversión fue precedida por un programa de cooperación técnica preparatoria de US\$4 millones financiado por el Banco con recursos del Fondo Especial del Japón. Las actividades de FONCODES se orientaron hacia las partes más pobres —rurales— del país, donde financiaron la demanda local de casi todos los tipos de inversiones comunitarias. FONCODES tiene varias características. Primera, fue administrado desde el Ministerio de la Presidencia (como la mayor parte de los programas de transferencias para los pobres)⁶¹, lo que creó un filtro político en el proceso de asignación de recursos. Segunda, FONCODES financió muchos tipos de actividades que correspondían a las esferas de responsabilidad de otros ministerios sustantivos y de administraciones regionales y municipales, lo que creó confusión y, en algunos casos, disminuyó la autoridad institucional de estas entidades públicas. Por último, FONCODES, durante toda su gestión, dependió del financiamiento de donantes externos, lo cual hace abrigar dudas en cuanto a su sostenibilidad a largo plazo.
- 4.38 FONCODES ha sido objeto de una amplia evaluación. En el Gráfico 13 se indica la eficacia relativa de FONCODES en relación con otros programas. El gráfico muestra la tasa de cobertura (porcentaje del 40% más pobre, dos quintiles más pobres, de la población beneficiada) en comparación con la actuación prevista (porcentaje del gasto total destinado a los beneficiarios previstos). Como se puede observar, el FONCODES tiene una elevada tasa de cobertura y, al propio tiempo, concentra sus recursos en la población más pobre, en comparación con otros programas. Sin embargo, en general, la cobertura y focalización de otros programas de lucha contra la pobreza son exiguas. Un criterio de referencia aproximado es que para el año 2000 los gastos públicos en concepto de transferencias —para eliminar la pobreza de un plumazo— derivados de la brecha de pobreza ascendían a US\$318 millones (0,59% del PIB). El presupuesto real con destino a programas de

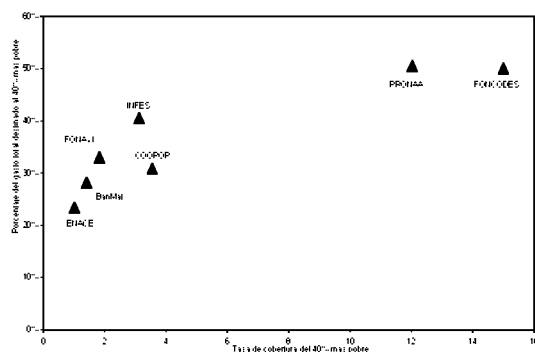
⁵⁹ El programa de ajuste inicial, aprobado en 1990, incluyó disposiciones para crear una red de protección social: sin embargo, no se hizo un gran progreso en el establecimiento del sistema durante el primer año de ejecución. Sin embargo, el Banco, cuando reanudó sus préstamos con el préstamo para la reforma del sector del comercio de 1991, incluyó una cuantía importante de financiación para FONCODES, un programa de protección social inaugurado por el Gobierno en agosto de 1991. FONCODES tenía por objeto realizar obras públicas de orientación social en zonas pobres, con el doble beneficio del empleo en el corto plazo y la creación de bienes sociales (escuelas y centros de salud) que, en el largo plazo, abordarían los problemas de la pobreza en forma permanente.

⁶⁰ Ambos acompañados por préstamos del BIRF de US\$100 millones y US\$150 millones.

⁶¹ De acuerdo con Thorp, los fondos de transferencias sociales asignados por el Ministerio de la Presidencia representaron el 16% del presupuesto del Gobierno central, equivalente a la suma gastada por todos los demás ministerios competentes (pág. 24).

lucha contra la pobreza fue de US\$1.046 millones (1,9%), prueba *prima facie* de las grandes posibilidades de mejorar la focalización.

Gráfico 13: Cobertura y focalización en el Perú, 1996



- 4.39 Los demás programas sociales del Banco evitaron también las tentativas de reformas inmediatas. Se orientaron esencialmente a mejorar la prestación de servicios —saneamiento, salud y educación— en el contexto del restablecimiento de sus niveles de financiamiento y su capacidad operacional. Los programas del Banco se concentraron en mejorar la infraestructura y el equipo, con operaciones de fortalecimiento institucional y estudios para echar las bases de la reforma. El programa de saneamiento básico, ejecutado también por conducto del Ministerio de la Presidencia, tuvo por objeto mejorar el acceso de los pobres al agua y los alcantarillados mediante la rehabilitación de 35 redes de agua más pequeñas en todo el país. En diciembre de 2000, el proyecto había estado en ejecución durante seis años, con una prórroga de 27 meses de la fecha del último desembolso, y había desembolsado el 92% de los recursos. Los documentos de supervisión del Banco respecto del proyecto indican que se habían terminado satisfactoriamente los componentes relacionados con reformas de leyes y procedimientos, pero no contienen información en cuanto al aumento del acceso de los beneficiarios previstos a los servicios de agua y alcantarillados.
- 4.40 El objetivo del préstamo para el sector de la salud de 1993 fue restablecer la capacidad del Ministerio para prestar servicios sanitarios. El mayor componente —55%— se destinó a equipo. También financió estudios para echar las bases de la reforma del sector de la salud (incluido el Ministerio mismo) y restableció los sistemas de información. Asimismo, financió el diseño y la ejecución experimental del seguro de enfermedad maternoinfantil. Un beneficio secundario del proyecto fue la constitución de Comités Locales de Administración de la Salud (CLAS), instituciones para la organización y gestión locales de los servicios de salud en comunidades pobres. El préstamo de seguimiento, aprobado en 1999, tenía por objetivo iniciar la reforma, concentrándose en la cobertura de salud maternoinfantil. Originalmente se había estructurado en la forma de una operación de dos etapas de US\$80 millones y US\$50 millones respectivamente, con un préstamo paralelo del

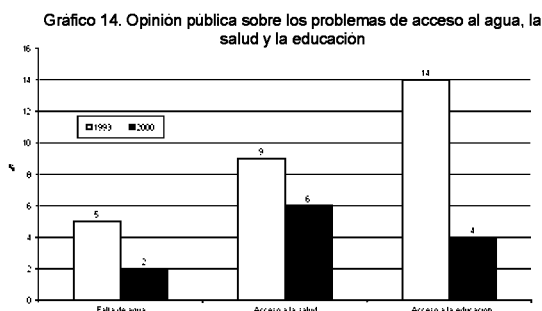
BIRF. Sin embargo, el Gobierno, antes de la firma, redujo el contrato a US\$28 millones y eliminó el principal componente del préstamo, el seguro de enfermedad materno-infantil. El Gobierno ha continuado el financiamiento integral del seguro de enfermedad escolar, que comprende a todos los niños en edad escolar. Se trata de una prioridad errónea, pues la investigación indica que los mayores riesgos para el desarrollo del niño se producen en los primeros cinco años de vida⁶². El gasto público total en salud, aunque en ascenso en años recientes, es muy inferior a los promedios regionales y al gasto del decenio de 1980; además, continúa sesgado en favor de las personas de posición holgada.

- 4.41 Los préstamos del Banco para educación se aprobaron algunos años después de que el Banco Mundial aprobara un importante préstamo para reformar el sistema de educación primaria. Esa reforma tuvo por objeto iniciar una descentralización radical de la educación y contó con el sustento de un amplio paquete de reformas aprobado por el Congreso a solicitud del Presidente. A pesar de ese respaldo, la reforma educacional radical se estancó frente a una vigorosa oposición pública. El programa del BID, que siguió a esa operación, adoptó un criterio mucho más estrecho de mejorar la calidad de la educación primaria. Este programa se viene ejecutando de manera satisfactoria, pero se dispone de muy pocos datos para evaluar la importancia de sus efectos. Al igual que en el sector de la salud, el gasto público total en educación es inferior al de otros países de la región por un margen considerable y continúa ligeramente sesgado a favor de las personas de posición más holgada.
- 4.42 En su mayor parte, estos proyectos no han sido objeto de un análisis de impacto por parte del Banco⁶³. Sin embargo, su éxito desde el punto de vista de mejorar el acceso a los servicios básicos se puede cuantificar de manera aproximada en el Gráfico 14. El gráfico muestra que la percepción pública, en 2000, de la falta de acceso al agua, la educación y la salud ha disminuido durante el decenio de 1990. Con todo, las ampliaciones de acceso a los servicios básicos y sociales entre 1994 y 1997 (véase el Cuadro 2) no muestran un sesgo en favor de los pobres, sino que se distribuyeron de manera uniforme entre toda la población. Además, muchos de los

⁶² El Banco viene financiando desde 1993, primero mediante operaciones de cooperación técnica y luego mediante un préstamo, el programa Wawa Wasi, que presta servicios (nutrición y guarderías) para los niños de madres trabajadoras de 0 a 3 años. El préstamo 1144/OC-PE (PE-0167) ascendió a US\$28.800.000.

⁶³ Sin embargo, "en el sector de la salud, los productos y los resultados se cuantificaron cuando eran pertinentes y la mayor parte de ellos se consignaron en el PCR. Por ejemplo, desde el punto de vista de las intervenciones de salud pública (por ejemplo, intervenciones educacionales para mejorar la manipulación de alimentos por parte de las familias pobres), la evaluación de impacto (con un diseño de casos de control) indica que la prevalencia de la diarrea se redujo en 18,2% en las comunidades intervenidas. Comprobaciones similares se notifican respecto del cólera, una importante causa de mortalidad a principios del decenio de 1990 en el Perú. Además, la ejecución experimental del seguro de enfermedad para la madre y el niño se evaluó con métodos cuasi experimentales, financiados con recursos del Fondo Fiduciario del Japón" (*RE3 Comments*, pág. 3).

programas públicos tenían un sesgo urbano, pues la mayor parte de los nuevos beneficiarios reside en zonas urbanas.



Cuadro 2: Distribución del nuevo acceso a los servicios básicos y sociales, 1994-1997

	Agua	Electricidad	Saneamiento	Salud
1 (más pobre)	20	18	18	16
2	25	25	24	20
3	21	18	20	18
4	18	20	18	26
5 (más rico)	15	18	19	19
Urbana*	57	72	78	74
Rural*	43	28	22	26

- 4.43 Por último, los préstamos y la asistencia técnica del Banco destinados a la lucha contra la pobreza han dado oportunidades de empleo productivo a los pobres en microempresas. El Banco financió dos préstamos globales de microempresa que, en general, se han considerado exitosos. El Banco apoyó la transformación de COFIDE en un banco de segunda línea y lo utilizó como vehículo para encauzar recursos, por conducto de los bancos locales, hacia las empresas pequeñas y medianas mediante préstamos globales multisectoriales. La Representación ejecutó un programa de pequeños proyectos y el FOMIN aprobó más de US\$18 millones de financiamiento de donaciones y capital social para diversas operaciones relacionadas con microempresas y pequeñas y medianas empresas. El PPMR sobre actividades de crédito multisectorial indican que los fondos se represtaron a prestatarios pequeños en la forma prevista, pero no se dispone de información sobre la utilización de esos recursos por parte de los prestatarios⁶⁴. Los proyectos del FOMIN todavía no se han evaluado.

⁶⁴ El PPMR sobre el segundo proyecto de COFIDE comprobó que la mayoría de los proyectos productivos financiados por el Fondo tenían una rentabilidad económica negativa: "Asimismo, si bien la evaluación indica que el proceso puede ser eficiente, los resultados de rentabilidad de los proyectos en su mayoría se muestran negativos", PPMR, PE-0101, 7 de diciembre de 2000.

Recuadro 6: Operación de crédito global				
PROYECTO	OBJETIVOS	COMPONENTES	PRODUCTOS	COMENTARIOS
<p>958/SF-PE Crédito global Monto: US\$25 millones Aprobado: Oct de 1995 ATN/CS-5074 paralela para fortalecimiento institucional de las entidades intervinientes en el programa de crédito global Seguimiento: Crédito Global para Microempresas II US\$30 millones aprobado en 1998</p>	<p>Aumentar el éxito de las empresas de crédito Los intermediarios financieros atienden a la demanda de crédito de las microempresas con recursos adicionales locales de manera sostenible</p>	<ul style="list-style-type: none"> Crédito a microempresas para microfirmas o particulares Desarrollo de un marco institucional para el acceso continuo al crédito por parte de las microempresas y tecnología de crédito para instituciones financieras Consultoría y capacitación para cuestiones medioambientales 	<ul style="list-style-type: none"> 61 préstamos por intermedio de 16 instituciones financieras que corresponde a 52% (5 bancos) 42% (CMAC) y 5% (3 CRAC) y 1% (1 EDPYMES) 25% del crédito se usó para activos: 75% capital de trabajo Distribución: comercio, 61%; servicios, 18%; industria, 9%; agricultura, 12%; otros, 2%. 45% de los clientes fueron mujeres El fortalecimiento institucional permitió aumentar la "Central de Riesgos" con información apropiada para microcréditos, aunque la transferencia de tecnología no fue satisfactoria. 	<p>Las CMAC tienen ahora un activo de más de US\$100 millones y más de 100.000 clientes fuera de Lima. Las CMAC, de propiedad de los municipios, están interesadas en atraer inversores privados internacionales. Existe un amplio consenso en que son uno de los ejemplos más felices de instituciones financieras reglamentadas y autosostenibles que prestan servicio a los grupos de más bajos ingresos. Los bancos comerciales de Rusia, Europa oriental y América Latina y el Caribe vienen utilizando las mismas tecnologías de crédito.</p>

4.44 En su totalidad, las actividades del Gobierno y del Banco respecto de la pobreza han producido algunos resultados concretos. El Perú ha hecho un progreso relativamente sostenido durante el decenio en lo que hace a reducir el número de personas en pobreza extrema; el país se aproximó para el año 2000 al objetivo anunciado en 1995 de reducir a la mitad la tasa de pobreza extrema (véase el Gráfico 15). Gran parte de este considerable progreso se puede imputar a FONCODES y a otros programas de transferencias focalizadas.

4.45 Además, por término medio, en el decenio de 1990 hubo un mejoramiento extraordinario del estado de salud y el nivel de instrucción de la población peruana. Respecto de la salud, la esperanza media de vida aumentó en 10 años y la tasa de fecundidad total se redujo a más de la mitad. Si bien las tasas de mortalidad infantil siguen siendo elevadas en comparación con el promedio latinoamericano, se redujeron a la mitad de 101 defunciones por 1.000 nacidos vivos en 1980 a 47,9 por 1.000 en 1996⁶⁵. Por otra parte, estos logros se han mantenido. Las cifras sobre nivel de instrucción también aumentaron extraordinariamente en este periodo. El estado de salud y el nivel de instrucción son los factores más significativos que

⁶⁵ He aquí los datos del Banco Mundial para los años noventa:

	1990	1999
Tasa de mortalidad infantil (por cada 1.000 niños nacidos vivos)	54	39
Expectativa de vida al nacer (años)	66	69

inciden en el bienestar y la pobreza en el Perú y que determinarán las futuras oportunidades de acumulación de capital de los pobres.

Gráfico 15: Pobreza y pobreza extrema

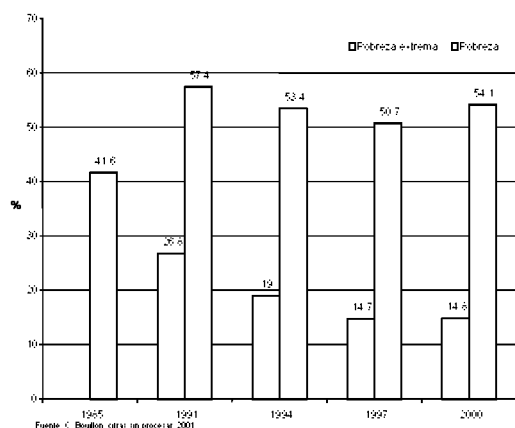
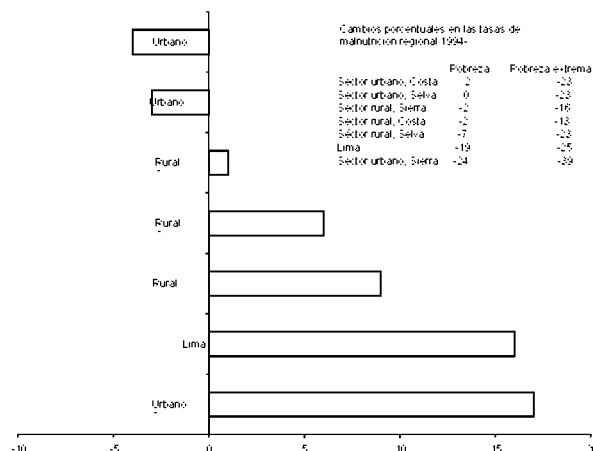


Gráfico 16: Tasas de crecimiento del consumo real per cápita por región



4.46 La otra cara del problema de la pobreza que revela el Gráfico 15 es menos alentadora, pues muestra que la tasa global de pobreza se mantuvo esencialmente inalterada al compararse los años 1991 y 2000. La declinación de la pobreza entre 1991 y 1997 se invirtió posteriormente, pues las tasas de pobreza comenzaron nuevamente a elevarse conforme se empezó a deteriorar la economía⁶⁶. Esta persistencia de unas tasas de pobreza elevadas es inquietante. Un factor importante que explica el patrón de pobreza es que el elevado crecimiento económico de los años noventa no se tradujo en un aumento de los ingresos reales de los grupos de bajos ingresos. Además, las extraordinarias tasas de crecimiento de la agricultura ni siquiera se tradujeron en la creación de puestos de trabajo. Estas últimas contribuyeron a aumentar la desigualdad regional y rural-urbana y a desacelerar el progreso social en el sector rural del país. El Gráfico 16 resume la creciente disparidad geográfica y rural-urbana en tres dimensiones: cambios en las tasas de aumento de la pobreza, malnutrición y consumo per cápita.

4.47 Otros dos elementos que causan preocupación son el mayor riesgo de pobreza de la población quechua y aymara, en particular los niños. La creciente disparidad entre la población quechua y aymara, por un lado, y la población de habla castellana, por

⁶⁶ Este aumento de la pobreza se produjo fundamentalmente en la zona metropolitana de Lima, donde el aumento fue de casi 10 puntos, de 35.5% a 45.2%. En otras zonas urbanas, la tasa aumentó levemente de 48.9% a 49.8% y en las zonas rurales pasó de 64.8% a 66.1%. La zona metropolitana de Lima registró también una virtual duplicación de la tasa de pobreza extrema, con un aumento de 2.4% a 4.7%. En otras zonas urbanas del país, la tasa se elevó sólo de 7.6% a 8.4%; sin embargo, en las zonas rurales la tasa declinó levemente de 31.9% a 30.1%. Instituto Cuánto, "Encuesta nacional sobre medición de niveles de vida, ENNII '2000", presentación. Lima, Perú. 31 de agosto de 2000, pág. 8.

el otro⁶⁷ es de tal entidad que para 1997 la población quechua y aymara tenía un 49% más de probabilidades de pobreza que la población de habla castellana, en comparación con una cifra de 40% en 1994. La población indígena tiene niveles más bajos de instrucción y de asistencia de los niños a la escuela y el doble de posibilidades de malnutrición. Debido en parte a su concentración rural, su acceso a los servicios básicos (electricidad, saneamiento, agua y salud) es bajo y la disparidad se ha intensificado, pues la distribución del nuevo acceso a los servicios básicos distintos del saneamiento ha tenido un fuerte sesgo en perjuicio de las poblaciones que no hablan castellano. Por último, incluso cuando se introducen controles de estos factores, se observa que las familias de habla quechua y aymara tienen tasas de consumo más bajas, lo que indica la falta de igualdad en el mercado. La población de habla quechua y aymara enfrenta condiciones de desigualdad tanto para adquirir calificaciones como para obtener oportunidades. Además, las tasas de trabajo infantil se han duplicado para los niños de 6 a 14 años y tienen un patrón fuertemente procíclico⁶⁸. El aumento sacrificado de capital humano tiene importantes consecuencias negativas a largo plazo.

- 4.48 En su conjunto, estos datos sugieren que el Gobierno ha obrado con relativa eficacia en lo que se refiere a ejecutar programa focalizados de transferencias destinados a los más pobres. En lo que concierne a la generación de puestos de trabajo e ingresos, la economía no ha sacado a las familias de la pobreza. La pobreza es un problema estructural causado por la forma en que funciona el sistema económico, lo que significa que las políticas sociales y de lucha contra la pobreza no están separadas de la estrategia general de desarrollo. La estrategia ha de estar dirigida no sólo a crear calificaciones para obtener ingresos (educación, salud, vivienda y servicios básicos), sino también a crear oportunidades (empleo e inversión) para utilizarlas de manera productiva. No basta con aumentar la eficiencia y eficacia de los programas focalizados de transferencias y fortalecer su fundamento institucional⁶⁹.

Reforma del Estado

- 4.49 La crisis macroeconómica de finales del decenio de 1980 había tenido un efecto devastador sobre el sector público. Las instituciones estaban trastornadas y la administración pública se sentía profundamente desmoralizada por el colapso de los sueldos que, en 1992, representaban el 10% del nivel registrado en 1981. En

⁶⁷ El idioma se usa como sustituto de la indignidad.

⁶⁸ Véase Rodríguez y Abler, 1998.

⁶⁹ Para corroborar este punto basta referirse a un ejercicio interesante. La brecha de pobreza en 2000 sugiere que los gastos anuales de transferencias que se necesitan son de 0.5% (0.5) del PIB para eliminar la pobreza (extrema). Un aumento del capital de las personas en situación de pobreza extrema por valor de US\$3.200 millones, con una rentabilidad anual de 10%, produciría el mismo resultado. Es decir que ese objetivo se lograría con un gasto anual de US\$630 millones destinados a aumentar el capital humano, físico y social de las personas en situación de pobreza extrema.

verdad, la preocupación por la calidad del Estado en el Perú ha sido un atributo persistente de la programación del BID en el país⁷⁰.

- 4.50 El examen de las operaciones concretas iniciadas (o intentadas) por el Banco muestra que, con respecto a la reforma del Estado en el Perú, se tuvieron en cuenta varias metas relativamente diferenciadas. Primera, hubo preocupación en cuanto a la calidad y la capacidad de instituciones clave para el gobierno económico, esto es, las instituciones de gobierno esenciales para la reglamentación y administración de una economía en la cual el ímpetu principal había de provenir del sector privado. Segundo había una preocupación más general en cuanto a las capacidades administrativas de la administración pública, en general, y de los organismos públicos dedicados a la prestación de servicios críticos (educación, salud, vivienda y agricultura), en particular⁷¹. Tercera, había interés en la calidad de la administración de justicia, particularmente en el contexto de una estrategia de desarrollo que atribuía tanta importancia al sector privado y, por extensión, al estado de derecho en la administración de la economía de mercado. Cuarta, había preocupación en cuanto a la forma en que los diversos organismos del Estado representaban y reconciliaban intereses y por la forma en que el Estado se comunicaba con el público. Por último, preocupaba la circunstancia de que las administraciones locales carecían de la capacidad técnica o administrativa para administrar sus responsabilidades financieras y fiscales⁷².
- 4.51 Sin embargo, dos factores críticos que se reforzaban recíprocamente condicionaron la consecución por el Banco de esas metas. El primer factor fue la dinámica política derivada de la lucha antiterrorista. Esta llevó no sólo a una fuerza centrípeta significativa en cuanto a las decisiones políticas y al aumento de la tutela militar sobre cuestiones sustantivas extramilitares, sino también a un debilitamiento de los frenos y contrapesos entre los diferentes poderes públicos (rendición de cuentas

⁷⁰ El proyecto de documento de programación del país de 1989 mencionaba el “debilitamiento institucional” como causa principal de los problemas de ejecución de los préstamos del Banco. El documento de programación del país de 1993 señaló que “el fuerte deterioro de las finanzas del sector público ha debilitado el marco institucional en todas las esferas de la administración pública” (párr. 2.4). El documento de país de 1994 observó un “debilitamiento general de la capacidad de ejecución de los organismos públicos” (párr. 2.31), y el documento de país de 1998 cita la necesidad de “modernizar el Estado peruano con urgencia, de establecer instituciones eficientes, estables y duraderas...” (párr. 9 del resumen ejecutivo).

⁷¹ Documento de país del Perú, 1994: “Un embotellamiento crítico para restablecer sin dificultades el crecimiento económico del Perú es la persistente debilidad de la capacidad de ejecución de los organismos públicos. El problema es más agudo en los Ministerios de Educación y Salud...” (párr. 2.31).

⁷² El documento de programación del país de 1993 citaba las preocupaciones respecto de “la incertidumbre en cuanto a las funciones y responsabilidades de las instituciones del sector público... la falta de una clara definición de las obligaciones, la función y la autoridad de los Gobiernos regionales en relación con el Gobierno central y las administraciones locales... la falta de capacidad institucional para formular programas de inversión pública... el deterioro de la calidad de los servicios públicos transferidos a las regiones, por una carencia de recursos y capacidades técnicos, financieros y organizativos” 1776 (párr. 2.13).

horizontal) y entre el Estado y la ciudadanía (rendición de cuentas vertical). El segundo factor fue la aparición de una forma especial de régimen de Gobierno en el país, esto es, una democracia delegativa⁷³. De acuerdo con O'Donnell, la democracia delegativa “se caracteriza por el ámbito restringido, la debilidad y la baja densidad de las instituciones políticas. El lugar de las instituciones que funcionan bien es ocupado por otras prácticas –no formalizadas pero sumamente operacionales– como el clientelismo, el patrimonialismo y la corrupción” (pág. 163). Además, “la rendición de cuentas horizontal es sumamente débil o simplemente no existe” (pág. 166). En verdad, las prácticas delegativas contrariaban frontalmente la institucionalización política formal del Congreso, la administración de justicia ...”. Sin embargo, la democracia delegativa tiene “la ventaja de que permite una formulación rápida de políticas” (pág. 166).

- 4.52 Como señalamos anteriormente, la adopción rápida de políticas mediante decretos leyes ciertamente se aplica en el caso del Perú. Además, el marco delegativo pronostica lo que realmente ocurrió en la esfera política en el Perú y las esferas en las cuales la acción del BID se vería coronada por el éxito (instituciones de Gobierno económico) o el fracaso (reforma del sector público, descentralización y reforma de los poderes legislativo y judicial del Estado), esto es, esencialmente exhortaciones y proyectos encaminados a acrecentar la rendición de cuentas vertical y horizontal.

Fortalecimiento de las instituciones de gobierno económico

- 4.53 La primera prioridad del nuevo Gobierno de Fujimori fue establecer instituciones públicas eficaces en esferas críticas para el éxito del proceso de ajuste y las reformas estructurales a favor del mercado. En cada una de esas esferas, el Gobierno solicitó apoyo al BID y al Banco Mundial para establecer dependencias especializadas en los ministerios (para formular y ejecutar las reformas) o crear o modernizar organismos reglamentarios especializados. La intervención del Banco en esta esfera tuvo un éxito relativo, como cabía esperar del marco delegativo⁷⁴.
- 4.54 Desde la perspectiva del Banco, las entidades especializadas clave dentro de los ministerios estaban ubicadas en el MEF y las más importantes eran la Unidad de Coordinación de Préstamos Sectoriales (UCPS) y la Unidad de Inversiones Públicas. Estas unidades recibieron desde un principio recursos y apoyo considerables para administrar las reformas, que formaban parte de las

⁷³ Véase Guillermo O'Donnell, *Counterpoints*; véase también “*Horizontal Accountability in New Democracies*” en A. Schedler, L. Diamond y M. Plattner (compiladores), *The Self-Restraining State*, 1999.

⁷⁴ El presupuesto nacional estableció un programa especial –FONAFE– para financiar dependencias administrativas especializadas. En un estudio realizado por el Ministerio de Finanzas en 1998 se observó que había 89 dependencias especializadas financiadas con recursos de FONAFE en las cuales los sueldos eran de dos a seis veces superiores a los de los ministerios centrales. Datos del Ministerio de Finanzas, citados en Carol Weiss, *Reinventing the State: Economic Strategy and Institutional Change in Peru*, manuscrito, octubre de 2000.

condicionalidades de los préstamos sectoriales. Según el Banco y los funcionarios del país, estas unidades funcionaron de manera sumamente satisfactoria y fueron la clave del éxito del proceso de macroestabilización y reforma estructural⁷⁵. La labor de estas unidades garantizó una coordinación eficaz de la actividad inter e intra multilateral en el Perú, así como dentro del Estado, y contribuyó a una ejecución superior a la media de la cartera del Banco. Sin embargo, las unidades de ejecución de proyectos de los Ministerios de Educación, Salud y Agricultura tuvieron una gestión relativamente insatisfactoria. Todas ellas compartían ciertas características comunes. Su plantilla de personal estaba dotada de tecnócratas, disfrutaba de acceso preferencial a niveles más elevados de Gobierno, se financiaba con recursos externos y estaba liberada de muchas de las normas y procedimientos burocráticos ordinarios. Las unidades del MEF, sin embargo, se diferenciaban en un aspecto, pues eran dirigidas por personas que habían sido seleccionadas y nombradas por decisión personal del Ministro de Finanzas (a veces con aprobación del Presidente) y tenían líneas de comunicación directas con los más altos niveles de Gobierno. Además, las unidades del MEF no eran estrictamente unidades de ejecución de proyectos, como lo eran en cambio las unidades de los Ministerios de Salud, Educación y Agricultura.

Recuadro 7: Fortalecimiento del proceso de reforma de políticas			
PROYECTO ¹	OBJETIVOS	COMPONENTES	PRODUCTOS Y COMENTARIOS
678/OC-PE Reforma del sector financiero Monto: 21.8 millones Aprobado: Mayo de 1992	Fortalecimiento Institucional y asistencia técnica para las instituciones intervinientes en las operaciones del sector financiero	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer la UCPS del Ministerio de Finanzas para mitigar la deficiencia de las unidades ejecutoras, a fin de que pudieran desempeñar múltiples tareas en el proceso de reforma Apoyar los esfuerzos de la UCPS para: a) fusionar, liquidar y reestructurar los bancos públicos de desarrollo Apoyar al MEF en el área presupuestaria Fortalecimiento por el MEF del proceso de reforma de la seguridad social (diseño y aplicación) 	<p>US\$2.4 millones sirvieron para obtener un cuadro profesional de alta calidad y eficiencia</p> <p>Sin embargo, después de 10 años, todavía depende del financiamiento externo.</p>

¹ Este proyecto tenía un componente para fortalecer a OSIPTEL (el órgano de fiscalización de las telecomunicaciones) y reorganizar la Superintendencia de Banco y mejorar la capacidad del Banco Central para administrar las reservas de moneda extranjera.

⁷⁵ Según RE3, "La UCPS funcionó bien (no sumamente bien). En varias ocasiones importantes, no coordinó debidamente el diseño y la ejecución eficaz de la condicionalidad de políticas con los ministerios competentes y organismos sectoriales (por ejemplo, el caso del préstamo sectorial de inversión). Además, los funcionarios de la UCPS estaban constantemente involucrados en la solución de problemas inmediatos para el Ministro de Finanzas ("extinción de incendios") que los distraían de la que presumiblemente era su primera prioridad: el diseño y la ejecución del programa de reformas sectoriales". Véase *RE3 Comments*, pág. 7.

- 4.55 Como se dijo antes, las reformas a favor del mercado requirieron la creación o modernización de entidades reglamentarias especializadas. Los programas del Banco dieron apoyo a varias de esas entidades. La Superintendencia Nacional de Aduanas (SUNAD) logró un aumento extraordinario de la recaudación arancelaria; en cinco años, las recaudaciones pasaron de US\$626 millones a US\$2.723 millones. Sin embargo, resulta difícil ponderar la importancia relativa del efecto de una mejor administración frente al del aumento en las recaudaciones generado por el mayor valor de las importaciones (que compensó con creces la reducción de los aranceles). La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) contribuyó a un aumento de la recaudación tributaria de 6,4% del PIB en 1991 a 13,8% en diciembre de 1998⁷⁶. También en este caso resulta difícil separar el aumento en las recaudaciones que obedece a la reforma tributaria (tasas y bases impositivas más elevadas) del aumento generado por una mejor administración. Tanto COFIDE como la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) se consideran entidades eficaces y eficientes. El fortalecimiento y la reestructuración de la SBS y la reforma de las normas prudenciales han sido factores importantes para mitigar los efectos perjudiciales de la actual crisis bancaria. La Comisión Nacional Supervisora de Empresas de Valores (CONASEV) realiza una sana fiscalización de los mercados de capital y títulos valores conforme al modelo de la Comisión de Valores y Mercados (SEC) de los Estados Unidos. Sin embargo, no todas las intervenciones del Banco se produjeron en un marco reglamentario satisfactorio, y los organismos en los sectores del agua y el saneamiento, la electricidad y el transporte, que recibieron apoyo del PSI del Banco de 1996 no estuvieron a la altura de las expectativas del Banco.
- 4.56 Estos tipos de organismos semiautónomos tenían algunas características comunes. Todos disfrutaban de autonomía administrativa, técnica y presupuestaria. Por lo tanto, tenían una clara definición institucional y había un consenso general en cuanto a su mandato, el desarrollo eficaz de los recursos humanos y los incentivos (muchos están sujetos a los regímenes laborales del sector privado o a regímenes especiales, esto es, regímenes distintos de los aplicables a la administración pública), el compromiso político del Gobierno y la continuidad de la administración. La mayor parte de los organismos reglamentarios derivan sus presupuestos de los sectores que fiscalizan. Con la excepción de la SBS, sin embargo, compartieron también algunas características negativas, en particular la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas (por ejemplo, de supervisión legislativa) y sus directores tenían poca o ninguna protección en lo que se refería a la continuidad en el empleo.
- 4.57 Este enfoque de la modernización del sector público tenía claramente algunas ventajas. Las unidades del MEF pudieron iniciar y ejecutar reformas complejas,

⁷⁶ Obsérvese, sin embargo, que el esfuerzo tributario del país es inferior al de los países usados en la comparación y que ello se debe, en parte, a una proliferación reciente de exenciones y exoneraciones que producen una pérdida de rentas de alrededor de 2% del PIB.

elaborar legislación y llevar adelante vigorosamente la creación de nuevas instituciones. El MEF y los organismos semiautónomos estuvieron relativamente aislados de las presiones clientelistas a favor de los empleos por favoritismo y los intereses especiales que solicitaban favores reglamentarios. Su estrecha vinculación con las instituciones financieras multilaterales facilitó el diálogo y movilizó financiamiento.

- 4.58 La estrategia, sin embargo, tiene algunos aspectos negativos. Como se señaló en el informe de la Misión de Reforma Socioeconómica del Banco (en lo principal en relación con FONCODES): “El uso de organismos autónomos en el sector público, aunque comprensible en una emergencia, debe ser objeto de profunda reflexión para evitar que continúen debilitándose los ministerios competentes y se intensifiquen las tendencias centralizantes que acompañan a la utilización permanente de esos organismos” (pág. 30).
- 4.59 También existen preocupaciones en cuanto a su legitimidad y viabilidad en el largo plazo. La autonomía y el aislamiento permiten una acción rápida y eficaz, pero no obligan a formar grupos de apoyo político que garanticen la supervivencia⁷⁷. Este riesgo se agrava por el hecho de que muchos directores de organismos semiautónomos eran nombrados y destituidos directamente por el Presidente. Mientras gozaban de favor, estos ejecutivos tenían gran poder, pero el hecho de que podían también ser destituidos discrecionalmente limitaba su desarrollo institucional y hacía pensar al público que esas instituciones se usaban con fines políticos estrechos⁷⁸. Este ha sido un tema recurrente, por ejemplo, en las críticas públicas que hacia finales de los noventa se hicieron a la entidad fiscal, SUNAT, considerada como un instrumento *de facto* utilizado con fines políticos. Se puede ir aún más lejos y sostener, a pesar de numerosos documentos del Banco que dicen lo contrario, “... que los organismos reglamentarios no tenían autonomía administrativa, técnica y presupuestaria” y que “los organismos reglamentarios creados después del PSI tenían características diferentes entre sí, pero un atributo común: en el curso del tiempo todos perdieron su autonomía”⁷⁹.
- 4.60 Quizá la mayor preocupación que causa este enfoque de la modernización del sector público es que el modelo se adapta mejor a los cambios de política “de un

⁷⁷ Un estudioso, al describir un experimento peruano anterior con islas autónomas de excelencia, dijo que la autonomía puede “ser una fuente de debilidad, porque la élite de un Estado no está sostenida por grupos de la sociedad civil y, por lo tanto, depende casi exclusivamente de su propia unidad interna y de sus facultades coercitivas. La otra cara de la moneda... es el aislamiento y la fragilidad”. Véase Alfred Stepan, *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*, Princeton, Princeton University Press, 1978, pág. 302.

⁷⁸ En un informe reciente del Banco Mundial se dijo que la delegación presidencial de facultades en los organismos autónomos era un proceso que hace que estos organismos “sean relativamente fáciles de crear y de anular”. Shepherd, “*Policy Note: Peru's Public Administration and the Delivery of Public Services*”, Banco Mundial, 2000 pág. 7.

⁷⁹ Véase *RE3 Comments*, pág. 7.

plumazo” que caracterizan a la primera fase de un proceso de reforma. Las llamadas reformas de “segunda generación” se apartan de los procesos técnicos aislados a favor de actividades que requieren la formación cuidadosa de una determinación y un consenso políticos entre intereses competidores, una nueva función para los beneficiarios y una atención mucho más diligente de las necesidades organizativas y de recursos humanos a nivel de toda la organización o incluso de todo el sector. Ello significa que esta estrategia y las reformas de segunda generación muchas veces son simultáneamente complejas desde el punto de vista administrativo e intensas desde el punto de vista político. Ello requiere también un régimen político que tenga en cuenta la virtud de una firme rendición de cuentas vertical y horizontal. La experiencia del Perú en el decenio de 1990 con este tipo de reforma ha sido mucho menos satisfactoria que la experiencia con la estrategia de enclaves para constituir las instituciones del Gobierno económico.

Reforma de los ministerios competentes

- 4.61 Las actividades del Banco encaminadas a fomentar la reforma de organismos competentes grandes y complejos tuvieron mucho menos éxito. Como se señaló *supra*, el préstamo para el sector agrícola contempló una importante reforma del Ministerio de Agricultura, resistida por el Gobierno y oportunamente eliminada del programa. En un principio se contempló una importante reforma del sistema de salud y se proyectó la legislación para racionalizar el Ministerio de Salud; sin embargo, estos esfuerzos fracasaron en última instancia y el Banco optó por una intervención más modesta encaminada a mejorar la prestación local de servicios de salud a los pobres. Un proceso similar se dio en el sector de la educación, en el cual el poder ejecutivo expidió decretos para reestructurar de manera radical el Ministerio de Salud y descentralizar masivamente la educación. Estas reformas también fracasaron y el Banco optó por una estrategia más limitada de perfeccionamiento de los planes de estudio y formación de maestros. Cabía esperar ese fracaso. La política era contraria al régimen delegativo, pues habría creado frenos y contrapesos al poder de la Presidencia mediante el establecimiento de importantes centros decisorios fuera del MEF y del Ministerio de la Presidencia.
- 4.62 Estas tentativas frustradas de reforma de los principales ministerios competentes que se ocupaban de los problemas sociales ayuda a explicar la opción táctica de perseguir esos objetivos por conducto de FONCODES, esencialmente fuera de la estructura ministerial vigente. Los factores políticos a no dudarlo influyeron en el establecimiento de FONCODES como institución autónoma dentro del Ministerio de la Presidencia. La aceptación de esta decisión por las autoridades multilaterales acaso reflejó su desaliento acerca de las perspectivas de prestar rápidamente unos servicios sociales necesarios por conducto de los ministerios competentes. Sin

embargo, la decisión, a su vez, sirvió para debilitar a esos ministerios, al menos políticamente⁸⁰.

- 4.63 Cuando las primeras fases de la reforma económica comenzaron a dar fruto, sin embargo, tanto el BID como el Banco Mundial volvieron nuevamente a la cuestión de la reforma de la administración pública. A partir de 1993, ambas instituciones comenzaron a ocuparse de una reforma importante de la administración pública peruana. En lugar de una microrreforma de ministerios y organismos individuales, se pensó en una macrorreforma de toda la estructura y función de la administración pública.
- 4.64 En última instancia, el programa de reforma del sector público (PE-0138) se convirtió en un embate frontal y amplio de los problemas del sector público peruano. El programa incluía los siguientes componentes: i) reestructuración: 14 ministerios u organismos públicos descentralizados y organismos ejecutores dependientes de presupuestos ministeriales; ii) armonización de marcos reglamentarios, operacionales y organizativos; iii) racionalización de sistemas administrativos: personal, financiamiento, adquisiciones y regímenes de rendición de cuentas; iv) paquete de separación del servicio para funcionarios públicos desmovilizados en el contexto de la reforma; y v) una importante estrategia de información pública para obtener el apoyo del Congreso y del público a favor de la reforma. Los ministerios que debían sufrir transformaciones propuestas por la reforma debían recibir recursos adicionales y verse atribuido el tipo de flexibilidad operacional de que disfrutaban los organismos semiautónomos.
- 4.65 En este caso, a todas luces, el esfuerzo de reforma institucional involucraba tanto intensidad política como complejidad administrativa. Además, esta iniciativa, por definición, involucraba múltiples puntos de adopción de decisiones y requería aún más la formación de consenso. El reconocimiento de estos factores fue evidente. Las operaciones de cooperación técnica de preparación y apoyo del préstamo destinadas al fortalecimiento institucional y diagnóstico cubrieron una amplia variedad de temas: legislación, análisis de organización, análisis del desarrollo de

⁸⁰ Sin embargo, en 1994, el Banco se ocupó de la cuestión de la sostenibilidad de los programas de lucha contra la pobreza en el mediano plazo. Por conducto de la operación de CT 940267 se estableció un equipo para examinar el asunto, en particular la estructura institucional. Con todo, como la propuesta del equipo pasaba del "fortalecimiento" a la "reforma" de las instituciones, el clamor de intrusión jurisdiccional por parte de los ministerios pertinentes incluido el de la Presidencia, llevó al desmantelamiento abrupto del equipo y a la reasignación de recursos. Entrevista con la Sra. A. Belmore.

recursos humanos, fortalecimiento de la secretaría ejecutiva clave en la Oficina del Jefe del Gabinete y coordinación interinstitucional y organizativa⁸¹.

- 4.66 El programa, aprobado por el Directorio del BID en noviembre de 1996, fue un esfuerzo de reforma elegante y amplio que afectaba a toda la administración pública. Ni la reforma ni el préstamo se ejecutaron. Ello se puede atribuir a dos causas principales. Primera, los partidarios de la reforma fallaron en la crítica tarea de crear apoyo público. De acuerdo con el PPMR del proyecto, cuando la legislación de reforma (que autorizaba el préstamo del BID) se aproximaba a la aprobación, "... la publicidad inoportuna de que el programa entrañaría despidos masivos en el sector público, sin indicar qué funcionarios estarían sujetos a reducciones de personal o qué destino tendrían, intensificó los temores y la resistencia de los funcionarios públicos, haciendo que el programa fuera políticamente insostenible"⁸². Segunda y más importante, la reforma habría creado instituciones vigorosas dentro del poder ejecutivo y habría establecido algunos frenos y contrapesos para el Ministerio de la Presidencia. La profundización de la rendición de cuentas horizontal (dentro del poder ejecutivo) encarnada en la reforma era, en última instancia, incompatible con la naturaleza de un régimen delegativo. En última instancia, el Gobierno del Perú y el Presidente, en particular, se negaron a aprobar el programa de reforma y, por lo tanto, a firmar el préstamo, lo que dio lugar a la única gran cancelación de un préstamo en todo el programa del Banco en el Perú en el decenio de 1990⁸³.
- 4.67 Aunque la reforma de la administración pública en el Perú en el decenio de 1990 se debe clasificar en la categoría de fracaso, el Banco continúa, no obstante, realizando actividades en la esfera de la reforma del sector público. El préstamo de 1998 en apoyo de la introducción de un sistema integrado de gestión financiera (PE-0192) se ejecutó rápidamente y funciona de manera satisfactoria. El importante préstamo para la reforma del financiamiento del sector público, el préstamo sectorial PE-1235 por valor de \$206 millones, aprobado en 2002, cumplió también sus

⁸¹ El proyecto fue precedido por una cuantía sustancial de asistencia técnica para preparar los trabajos, incluidas operaciones de cooperación técnica (96-05-10-8), por valor de US\$1 millón, en apoyo del préstamo para la modernización de la administración pública: ATN/SF-4936, en apoyo de los estudios de diagnóstico y un análisis legislativo; un diagnóstico del sector público (ATN/SF-4505-PE; ATN/SF-5331), en apoyo de la Secretaría Técnica, fuerzas de tarea de área y una estrategia de comunicaciones; y ATN/SF-5335 para el diseño de un paquete de indemnización y prescindibilidad. Gran parte de esta cooperación técnica se canceló por decisión mutua cuando se dio por terminado abruptamente el proyecto de préstamo (que no se firmó).

⁸² (PPMR, 1998, pág. 24) sin embargo, de acuerdo con RE3, básicamente se trató de que "el programa carecía del apoyo del Presidente Fujimori"; véase *RE3 Comments*, pág. 6.

⁸³ De acuerdo con rumores populares, el Presidente preguntó: "¿Por qué hay que reformar?". El fracaso espectacular en la reforma del sector público no se limitó al BID. El Banco Mundial aprobó un préstamo amplio de reforma de la administración de justicia en 1997, que también se canceló cuando se vio claramente que el Gobierno carecía de legitimidad y autoridad para llevarlo adelante (véase *infra*).

condiciones y se desembolsó con rapidez⁸⁴. Ambos préstamos tenían por objeto identificar y fomentar unas sanas prácticas de gestión del sector público en los ministerios competentes, utilizando el proceso del presupuesto ordinario para establecer contratos y supervisión de rendimientos. Ello puede dar lugar a un mejoramiento gradual de la calidad del gasto público en el tiempo. Ambos préstamos realzaron las facultades del MEF en relación con los ministerios competentes y la capacidad de éste para administrar de manera más eficaz el proceso de asignación de recursos. Ambos préstamos evitaron la creación de poderes compensatorios ya sea horizontal o verticalmente.

Descentralización

- 4.68 Durante la mayor parte de su historia, el Perú ha sido un país sumamente centralizado. El poder se ha concentrado en Lima y, dentro de Lima, en la Presidencia. La descentralización ha figurado en el programa del país desde la Constitución de 1979 que determinó que el país se dividiera en 12 regiones, cada una de ellas con autonomía para imponer tributos y sancionar sus propias leyes. Teóricamente, todos los bienes del sector público, salvo los declarados de carácter nacional, debían transferirse a las regiones. Para dar efecto a la Constitución se requerían medidas legislativas para cada región, proceso que no comenzó hasta 1998 y que fue uno de los últimos actos del Gobierno del Presidente García. A principios del decenio de 1990, el Banco enfrentó, pues, un régimen de descentralización nuevo y parcial que aún no se había puesto a prueba. Además, la draconiana acción antiterrorista del decenio de 1990 se tradujo en una creciente centralización y militarización. Ese contexto no era propicio para llevar adelante los programas ortodoxos de descentralización o descentralizados (por conducto de los municipios) del Banco.

⁸⁴ El préstamo produjo un vivo debate en el Banco. Esencialmente había dos mantras en conflicto directo: por un lado, el mantra de la rendición de cuentas y la transparencia, y por el otro, el monomantra de la autonomía. La cuestión radicaba en saber si los organismos reglamentarios podían o no estar sujetos a contratos de rendimiento. El préstamo PE-1235 proponía que estuvieran sujetos a esos contratos en forma voluntaria. Mientras el debate seguía adelante en el Banco, el Perú modificó su presupuesto de modo tal que los superávits fiscales trimestrales de los organismos reglamentarios se transfirieran automáticamente al tesoro nacional.

- 4.69 La descentralización fue un tema constante de los documentos de programación⁸⁵. El Banco comenzó en 1992 a trabajar en un programa de desarrollo municipal (PE-0118), que tenía por objeto fortalecer la capacidad de las administraciones municipales de administrar sus propias responsabilidades. El programa se retiró del inventario de proyectos en 1993, sin embargo, poco después del referéndum constitucional. En verdad, la circunstancia de que no se hayan elaborado programas de descentralización se imputa al Gobierno: “El Gobierno ... trató de limitar e incluso de bloquear los esfuerzos del Banco y del Banco Mundial en esta esfera”⁸⁶.
- 4.70 A partir de 1993, el desarrollo local se administró por conducto de programas centrales, tales como FONCODES y el programa de saneamiento, en lugar de proceder mediante una política deliberada de fortalecimiento de la capacidad administrativa local. La decisión fue importante, pues ha dado lugar a un patrón persistente de debilidad en las unidades del Gobierno infranacional. Varias de las reformas promovidas en el plano nacional, en particular en educación y salud, se basaron en el principio de la descentralización, pero no por conducto de los municipios.
- 4.71 Si bien todavía no se han formulado programas para fortalecer las instituciones gubernamentales descentralizadas, el documento de país de 1998 menciona la necesidad de realizar “actividades preparatorias de la modernización del sector público a nivel provincial y de distrito” (párrafo 10 del resumen ejecutivo). Los trabajos en la materia constituyen uno de los puntos más importantes de la “agenda inconclusa” que quedan del período que se examina.

Reforma jurídica

- 4.72 La reforma del régimen jurídico en el Perú ha sido a la vez un campo de batalla política dentro del país y el foco de la acción de diversas instituciones de financiamiento para el desarrollo. La administración de justicia peruana comenzó el decenio de 1990 en una situación de crisis y descrédito. Durante decenios, se la había “caracterizado cada vez más como corrupta, incompetente, ineficiente o

⁸⁵ El proyecto de documento de país de 1989 señaló la necesidad de “... apoyar la reconstrucción institucional y el desarrollo de los organismos de Gobierno en Lima. ... y en las provincias a fin de dar efecto de manera más eficaz a todos los aspectos de los objetivos de desarrollo del Gobierno”. En un informe de la misión de programación de mayo de 1994 se hizo hincapié “en la necesidad de establecer claras definiciones de la función del Gobierno central y de los Gobiernos intermedios y locales, particularmente en cuanto a los servicios de educación, salud y otros servicios sociales, y de fortalecer a las entidades regionales y locales”. Finalmente, el proyecto de documento de país de 1994 observó lo siguiente: “El Gobierno del Perú prevé una mayor intervención comunitaria en la administración y el control de los servicios sociales y tendrá que recurrir cada vez más a las administraciones locales por conducto del proceso de descentralización. Por lo tanto, el fortalecimiento de la capacidad administrativa de los municipios y las provincias y la promoción de las organizaciones comunitarias locales son tareas fundamentales que se han de incluir en el Plan de Estabilización Social del Gobierno del Perú” (párr. 2.22).

⁸⁶ Véase RE3 *Comments*, pág. 7.

simplemente carente de pertinencia”⁸⁷, y carecía a la vez de infraestructura adecuada y de respeto del público. Citando esos antecedentes, el Gobierno del Presidente Fujimori disolvió la administración de justicia en 1992 y comenzó una reestructuración vertical de todo el aparato judicial. El decreto ley de abril de 1992 atribuyó al Presidente un poder casi ilimitado para nombrar y destituir jueces. Estas facultades fueron usadas ampliamente en los meses siguientes y generaron una fuerte reacción tanto dentro como fuera del país⁸⁸. En parte como reacción frente a esa oposición, el Gobierno propuso una nueva constitución en 1993, que restableció la independencia jurídica formal de la administración de justicia.

- 4.73 Poco después de estos acontecimientos, en el documento de país del Banco de 1994 se señaló la necesidad de contar con una “administración de justicia independiente, equitativa y eficiente” (párrafo 2.34) y se dijo que el Banco “consideraría el otorgamiento de asistencia a la administración de justicia del Perú en el proceso de fortalecer las funciones administrativas del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial” (párrafo 3.8). El Banco comenzó a colaborar con el Banco Mundial en un programa conjunto de modernización del poder judicial.
- 4.74 Preocupado por el clima de enfrentamiento entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, el BID decidió abstenerse de apoyar una reforma ambiciosa y optó, en cambio, por un proyecto modesto focalizado en el acceso a la justicia para los pobres. La decisión fue atinada. El Banco Mundial siguió adelante con un proyecto de reforma judicial por valor de US\$22,5 millones, que comprendía una amplia gama de reformas del sistema jurídico, en diciembre de 1997. En marzo de 1998, sin embargo, el Gobierno de Fujimori persuadió al Congreso de sancionar una nueva ley que restringió grandemente la independencia del poder judicial y precipitó la dimisión en masa de los siete magistrados del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial. El préstamo del Banco Mundial, que nunca se desembolsó, se canceló en septiembre de 1998.
- 4.75 El proyecto del BID para la administración de justicia, aprobado un mes antes del préstamo de reforma del Banco Mundial, no ha podido, con todo, escapar enteramente a los problemas que afectaban al poder judicial peruano. Su ejecución se ha visto bloqueada por conflictos dentro de los poderes públicos y por problemas

⁸⁷ Linn A. Hammergren, *The Politics of Justice and Justice Reform in Latin America: The Peruvian Case in Comparative Perspective*, pág. 135 (Westview Press, Boulder, Colorado, 1998).

⁸⁸ Una comisión de juristas prominentes de la Argentina, los Estados Unidos e Italia que visitó al Perú en septiembre de 1993 para examinar las características salientes y las reformas proyectadas de la administración de justicia en el Perú llegó a la conclusión de que el efecto de esas medidas “ha sido el de erosionar seriamente e incluso eliminar la independencia institucional de la administración de justicia civil”. Informe de la Comisión de Juristas Internacionales sobre la Administración de Justicia en el Perú. 30 de noviembre de 1993.

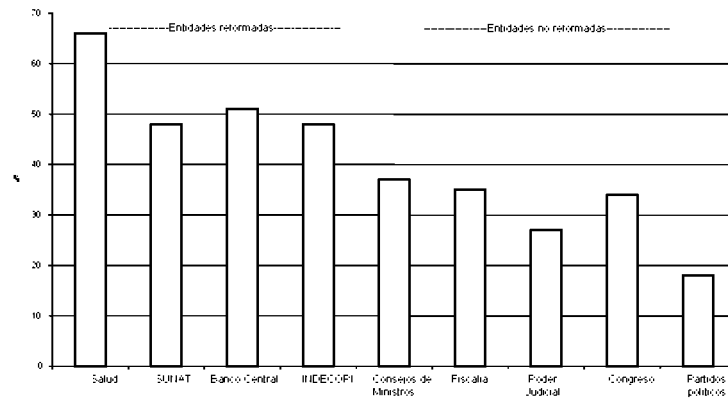
en el organismo ejecutor⁸⁹. El proyecto se ha calificado sistemáticamente de “insatisfactorio” en el progreso de la ejecución y, en 2000, se decidió reducir su cuantía de US\$20 millones a US\$11,5 millones y disminuir el número de Módulos Básicos de Justicia programados de 83 a 43. Además, si bien el proyecto fue diseñado cuidadosamente con indicadores de rendimiento satisfactorio, ni el Banco ni el organismo ejecutor han reunido datos para determinar si ha tenido el efecto proyectado de mejorar el acceso de los pobres a la administración de justicia.

Recuadro 8: Acceso de los pobres a la justicia				
PROYECTO	OBJETIVOS	COMPONENTES	PRODUCTOS	COMENTARIOS
1061/OC PE Programa de modernización de la administración de justicia Aprobado: Noviembre de 1997 Años en ejecución: 3 Total de desembolsos: 87% Prórroga del último desembolso: 9 meses Cancelaciones (%): 43%	Mejorar el acceso a la justicia, su eficiencia y calidad en los niveles primero y segundo para las poblaciones pobres residentes en zonas marginales. Establecer las bases para la formulación de una política de administración de justicia que mejore la protección de las mujeres y los menores que residen en las mismas zonas.	<ul style="list-style-type: none"> Construcción de 43 módulos básicos de justicia (originalmente 83) Mejoramiento de la protección de mujeres y menores por intermedio de los jueces de paz Desarrollo y ejecución de un programa de comunicación 	<ul style="list-style-type: none"> Construcción de X número de módulos básicos Formación de 820 jueces de paz en cuestiones de género y nombramiento de mujeres para los cargos de justicia de paz Realización de 332 talleres 	Este programa sufrió los efectos del enfrentamiento entre la administración de justicia, el ministerio público y una unidad ejecutora débil que dio lugar a la falta de asignación de fondos de contrapartida, demoras en la licitación internacional y demoras en el establecimiento de un marco jurídico para los módulos básicos. El programa se redujo de US\$20 millones a US\$11, 5 millones.

4.76 En una evaluación sinóptica de la actividad del Banco relativa a la modernización del Estado hay que equilibrar el considerable éxito en el fortalecimiento de las instituciones del gobierno económico con esfuerzos desalentadores en una reforma sistemática del sector público.

⁸⁹ De acuerdo con el PPMR de diciembre de 1999, la ejecución se vio trabada por “los múltiples, constantes y disfuncionales cambios de personal en la unidad ejecutora [que] el ritmo de ejecución del programa y la calidad de los productos”. PPMR/ISDP, de 31 de diciembre de 1999.

Gráfico 17. Confianza en las instituciones públicas (2000)



- 4.77 Las encuestas de opinión pública en 2000 (véase un resumen en el Gráfico 17) refuerzan esta afirmación. Sugieren que hay más confianza en las instituciones reformadas o modernizadas del Gobierno económico y poca o ninguna confianza en general en el poder ejecutivo (representado por el Consejo de Ministros) y los poderes judicial y legislativo.

V. RESUMEN SINÓPTICO DE LAS COMPROBACIONES

- 5.1 Las evaluaciones de los programas de países tienen por objeto presentar juicios evaluativos sobre cuatro cuestiones principales, a saber: la pertinencia del programa; la eficiencia con la que se ha ejecutado; la eficacia del programa para producir los cambios necesarios en el país; y la sostenibilidad de las iniciativas emprendidas en su contexto.
- 5.2 Para realizar una evaluación de esa índole, es imprescindible examinar la intención manifiesta del Banco, plasmada en sus documentos de programación. Sin embargo, el examen de las actividades de programación del Banco del Perú indica que el análisis del Banco, en general, es deficiente y le provee de muy pocos elementos para entablar un diálogo sobre el desarrollo. Aunque la integración, la ubicación y la anticipación mejoraron durante el periodo, no se cuenta todavía con un marco coherente de resultados para las operaciones del Banco. Por lo tanto, es difícil discernir la intención del BID.
- 5.3 Las entrevistas con las autoridades en el Perú, con todo, revelan un grado elevado de satisfacción con el programa *de facto* del Banco. A decir verdad, se lo debe encomiar por su pertinencia. El Banco participó en casi todos los problemas importantes que enfrentó el país con asesoramiento y apoyo financiero, en una forma que los funcionarios de gobierno consideraron útil para resolver los problemas que se les planteaban. Aunque la amplitud del programa plantea algunas inquietudes de que ha habido dispersión de esfuerzos, el programa era lo que el Gobierno del Perú deseaba del Banco. El programa real del Banco estuvo a todas luces atento a las necesidades del cliente, pero esa flexibilidad se obtuvo a veces al precio de una opinión independiente sobre lo que había que hacer. En algunas esferas, sin embargo, el Banco parece haber sido el iniciador del diálogo en cuanto a las transformaciones necesarias, la reforma y descentralización del sector público, que por otra parte no produjeron cambios en las políticas. Ha de destacarse la eficaz colaboración entre el Banco y el Ministerio de Economía y Finanzas en cuanto a la ejecución de proyectos.
- 5.4 En cuanto a la eficiencia, el examen de la cartera peruana presenta un patrón de desembolsos relativamente oportuno de los proyectos y características de cartera que son significativamente más positivas que el promedio del Banco. El programa del Banco al parecer está bien coordinado con otras instituciones de financiamiento para el desarrollo, tanto multilaterales como bilaterales, a pesar de lo cual existe una profunda percepción de “autoría” local en las esferas atendidas por éste.
- 5.5 En cuanto a la eficacia, el cuadro es menos definido. En la esfera macroestructural, el Banco pudo promover cambios de políticas, pero esos cambios produjeron un número significativamente menor de resultados positivos de lo que se había previsto. Se logró la estabilización, se restauró la confianza y se reactivó el

crecimiento. Se construyó infraestructura esencial con apoyo del Banco y el sector privado reanudó sus inversiones en muchas esferas críticas.

- 5.6 Sin embargo, ni el empleo ni los ingresos mejoraron en la forma anticipada. Teniendo en cuenta la insostenibilidad de la economía hacia finales del decenio de 1980, la comparación entre mediados del decenio de 1980 y finales del decenio de 1990 muestra que hubo una declinación del salario real y que empeoró la desigualdad de las rentas del trabajo (particulares y hogares). Si bien sí hubo generación de empleo durante el decenio de 1990, el desempleo no disminuyó debido en parte a un aumento en la oferta de mano de obra. Además, el país sigue dependiendo de las exportaciones de productos básicos y el crecimiento está condicionado por problemas de balanza de pagos, que el Banco había abrigado la esperanza de que el país pudiera trascender. En parte como resultado de la acción del Banco, ha habido un progreso importante en la reducción de la pobreza extrema; sin embargo, la tasa general de pobreza se ha mantenido esencialmente inalterada durante el decenio y es más elevada que a mediados del decenio de 1980. En cambio, estado de salud medio y el nivel de instrucción de la población mejoraron de manera extraordinaria durante el decenio de 1990. Por ejemplo, la esperanza media de vida aumentó en 10 años y la mortalidad infantil se redujo a la mitad. Las cifras de nivel de instrucción (años de escolaridad medios) aumentaron notablemente durante el periodo. En general, los esfuerzos encaminados a modernizar el sector público no han tenido éxito, quizá con la excepción de los trabajos destinados a apoyar las instituciones del gobierno económico.
- 5.7 La sostenibilidad es la esfera que plantea más dificultad para formular un juicio evaluativo informado. Desde una perspectiva limitada, virtualmente todos los proyectos en curso de ejecución mencionan carencias serias de financiamiento de contrapartida, pues el ajuste fiscal obliga al recorte de los gastos. En fecha reciente, el Gobierno redimensionó una gran parte de los préstamos destinados a la reforma judicial y a la iniciativa de las guarderías Wawa Wasi. FONCODES desde hace mucho ha luchado con el problema de sostenibilidad fuera del marco del apoyo multilateral y las perspectivas a este respecto no son claras. En términos más generales, la orientación de la política de desarrollo, apoyada por el Banco, en el decenio de 1990 se orientó a mejorar la eficiencia de asignación de recursos mediante el afianzamiento de la estabilidad macroeconómica y un entorno sustantivo favorable a las fuerzas del mercado. Algunos observadores estiman que la agenda inconclusa se cifra en una mayor profundización y fortalecimiento de las reformas favorables al mercado⁹⁰. En igual perspectiva se sitúa un lamento frecuente de que el retroceso parcial de las políticas en 1998-2001 ha contribuido a la declinación del crecimiento económico y la productividad.

⁹⁰ El FMI llegó recientemente a la conclusión de que "... el estado de las instituciones nacionales que afectan a las condiciones de mercado —organismos reglamentarios débiles, inestabilidad del régimen tributario, debilidad de la administración de justicia y protección deficiente de los derechos de propiedad..." continúan trabando la actividad del sector privado (FMI, *Selected Issues*, 2001, pág. 45).

- 5.8 No obstante, las encuestas de opinión pública sugieren que, al parecer, las reformas macroestructurales disfrutaron de apoyo y que la contracción de 1998-2000 no parece haber generado un clamor a favor del repudio total del modelo ortodoxo. Las políticas oficiales apoyadas por el Banco en el decenio de 1990 ayudaron a abordar de manera eficaz la crisis cíclica y la eficiencia de asignación económica de los recursos del país. Fracasaron, con todo, en lo que se refiere a resolver los problemas estructurales de larga data del Perú. Muchos de los desafíos importantes de principios de los años noventa —diversificación económica, gobierno eficaz en los planos nacional y local, empleo adecuado a niveles de sueldo crecientes, expansión del sector estructurado y reducción de la pobreza generada por la economía— siguen siendo desafíos 10 años después. Tanto para el Banco como para el país la capacidad para completar esta “agenda inconclusa” determinará si el decenio de 1990 fue una fase más del ciclo de políticas o una transformación auténtica de la economía y de la sociedad.

OPERACIONES DEL BID EN EL PERÚ

Cuadro 1: Préstamos del Banco para ajuste y reforma estructural

NO.	TÍTULO	FECHA DE APROBACIÓN	MONTO APROBADO EN US\$
PE-0029	REFORMA DEL SECTOR DEL COMERCIO	18/09/91	439.900.000
PE-0033	REFORMA DEL SECTOR FINANCIERO	18/03/92	221.825.000
PE-0103	PROG. PARA REDUCCIÓN DE LA DEUDA Y SU SERVICIO	13/11/96	235.500.000
PE-0097	PRÉSTAMO SECTORIAL PARA INVERSIÓN	18/12/96	150.000.000
PE-0201	PROG. SECTORIAL DE REFORMA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	17/03/00	206.500.000

Cuadro 2: Operaciones en los sectores productivos

NO.	TÍTULO	FECHA DE APROBACIÓN	MONTO APROBADO EN US\$
PE-0025	PROG. REHABILITACIÓN/MANTENIMIENTO DE CAMINOS	27/11/91	210.000.000
PE-0018	TRANSMISIÓN Y APOYO AL SUBSECTOR ELÉCTRICO	24/11/93	45.000.000
PE-0127	FPP:PE0037 PROGRAMA AGRÍCOLA SECTORIAL	21/03/94	1.200.000
TC-9409063	SISTEMA DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA. ZONIFICACIÓN TERRITORIAL	07/09/94	1.000.000
PE-0131	PROGRAMA DE REHABILITACIÓN DE CAMINOS. ETAPA II	23/11/94	252.000.000
PE-0136	INFRAESTRUCTURA RURAL DE TRANSPORTE	15/11/95	90.000.000
PE-0037	TITULACIÓN Y REGISTRO DE TIERRAS	13/12/95	21.000.000
TC-9505043	MODERNIZACIÓN DEL SECTOR PESQUERO	13/03/96	3.000.000
PE-0094	AGUAYTÍA ENERGY DEL PERÚ	11/12/96	60.000.000
TC-9603219	CONCESIÓN DE CARRETERAS	23/04/97	1.300.000
PE-0143	PROGRAMA DE SANIDAD AGROPECUARIA	16/07/97	45.600.000
PE-0188	RECONSTRUCCIÓN EL NIÑO II	19/11/97	150.000.000
TC-9706427	CAPACITACIÓN PARA EL SECTOR TURISMO EN AYACUCHO	25/02/98	1.600.000
PE-0102	PROYECTO DE ENERGÍA ENERSUR	04/03/98	75.000.000
PE-0197	REHABILITACIÓN Y MEJORAMIENTO DE CAMINOS	02/12/98	300.000.000
TC-9712317	RECURSOS HUMANOS PARA EL DESARROLLO DEL TURISMO	03/02/99	1.087.000
PE-0198	RECONSTRUCCIÓN EL NINO II	15/12/99	120.000.000

Cuadro 3: Principales operaciones del Banco relacionadas con la pobreza en el Perú en la década de 1990

NO.	TÍTULO	FECHA DE APROBACIÓN	MONTO APROBADO EN US\$
TC-9112096	FORTALECIMIENTO DE FONCODES	18/09/91	4.000.000
PE-0030	FORTALECIMIENTO DE LOS SERVICIOS DE SALUD	03/03/93	68.000.000
PE-0108	FPP:PE0032 APOYO AL SECTOR DE SANIDAD BÁSICA	30/09/93	1.500.000
TC-9302473	BID/UNICEF PROGRAMA DE DESARROLLO SOCIAL	06/10/93	6.300.000
PE-0112	FONCODES	22/12/93	100.000.000
TC-9406267	PLAN DE ESTABILIZACIÓN SOCIAL	10/08/94	1.400.000
PE-0032	APOYO AL SECTOR DE SANEAMIENTO BÁSICO	07/12/94	140.000.000
TC-9409120	CENTROS DE SERVICIOS EMPRESARIALES	01/11/95	2.918.000
TC-9604142	MEJORAMIENTO ENCUESTAS CONDICIONES DE VIDA	29/05/96	1.740.000
PE-0101	FONDO NACIONAL DE COMPENSACIÓN Y DESARROLLO SOCIAL	19/06/96	150.000.000
PE-0164	FPP:PE0160 CAPACITACIÓN DE JÓVENES PARA EL TRABAJO	02/08/96	1.500.000
PE-0116	PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN	16/10/96	100.000.000

TC-9504227	TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA	30/10/96	1.315.800
TC-9604126	FONDO DE ASISTENCIA A LA PEQUEÑA EMPRESA - FAPE	20/11/96	3.500.000
TC-9806350	PROVEEDORES PRIVADOS DEL SECTOR SALUD	23/09/98	1.670.000
PE-0189	PROGRAMA GLOBAL DE CRÉDITO MICROEMPRESAS II	30/09/98	30.000.000
PE-0167	ATENCIÓN AL MENOR DE TRES AÑOS	18/11/98	46.600.000
PE-0146	REFORMA DE SALUD SEGURO DE ENFERMEDAD PARA LA MADRE Y EL NIÑO	13/10/99	87.000.000
PE-0170	MEJORAMIENTO CALIDAD EDUCACIÓN SECUNDARIA	14/12/00	120.000.000

Cuadro 4: Proyectos del FOMIN destinados a fomentar la pequeña empresa

NO.	TITULO	FECHA DE APROBACIÓN	MONTO APROBADO EN US\$
TC-9405110	SISTEMAS ALTERNATIVOS PARA LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS	07/12/94	1.470.000.00
TC-9405243	APOYO AL DESARROLLO MERCADOS DE CAPITAL	24/05/95	1.730.500.00
TC-9409120	CENTROS DE SERVICIOS EMPRESARIALES	01/11/95	2.918.000.00
TC-9504227	UNIDAD DE DIFUSIÓN DE INNOVACIONES	30/10/96	1.315.800.00
TC-9604126	FONDO DE ASISTENCIA A LA PEQUEÑA EMPRESA - FAPE	20/11/96	3.500.000.00
TC-9607435	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL ECONOMÍA DE MERCADO	14/11/97	423.600.00
TC-9902023	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EDPYME CREAR TACNA	25/05/99	200.000.00
TC-9902022	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EDPYME EDYFICAR	25/05/99	255.000.00
TC-9810161	PROMOCIÓN DE INVERSIONES PARA SMES	21/07/99	842.400.00
TC-9905052	FORTALECIMIENTO DE COOPERATIVAS DE CRÉDITO	01/09/99	1.000.000.00
TC-9905054	FORTALECIMIENTO CAJAS RURALES DE AHORRO Y CREDITO	01/09/99	1.500.000.00
TC-9905053	FORTALECIMIENTO .SUPERINT.BANCA Y SEGUROS	01/09/99	1.000.000.00
TC-9812048	DESARROLLO DE FONDOS DE INVERSIÓN AGROPECUARIA	17/09/99	135.000.00
TC-9902020	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PROEMPRESA	17/03/00	290.000.00
TC-9911183	NUEVAS EMPRESAS JUVENILES EN EL PERÚ	20/09/00	815.000.00
TC-0007029	SNI: PROGRAMA DE CONTROL DE CALIDAD PYMES	29/11/00	511.060.00
TC-0010022	INDECOPI: PROGRAMA DE CONTROL DE CALIDAD PYMES	29/11/00	551.250.00
TC-9912027	INNOVACIONES EN ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN	04/02/00	14.900.00
TC-9811015	PRODUCCIÓN EFICIENTE DE ENERGÍA	22/02/00	750.000.00
TC-0001025	APOYO AL INSTITUTO FORMACION BANCARIA	02/03/00	15.000.00
TC-0001002	METODOLOGÍA DE COMERCIALIZACIÓN PRODUCTOS MADERA	04/03/00	30.000.00
TC-9911038	SISTEMA DE MANEJO AMBIENTAL	22/03/00	469.250.00
TC-9903010	PEQUEÑAS EMPRESAS RURALES Y ENERGÍAS RENOVABLES	24/03/00	199.200.00
TC-0001010	PROG. PARA REDUCIR LA VIOLENCIA EN LA FAMILIA	17/05/00	400.000.00
TC-9901029	GIS DESARROLLO DEL TRANSPORTE	26/05/00	750.000.00
TC-9911058	GASTOS FAMILIARES EN ESCUELAS PÚBLICAS	08/06/00	45.000.00
TC-9903036	INNOVACIÓN EDUCACIONAL EN EL DISTRITO INDEPENDIENTE	19/06/00	504.144.00
TC-0002041	ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA EN LA COMUNIDAD ANDINA	20/06/00	74.000.00
TC-0002046	ARMONIZACIÓN DE POLÍTICAS MACROECONÓMICAS	20/06/00	85.000.00
TC-0002047	REASEGURO DE DEPÓSITOS FINANCIEROS	20/06/00	78.000.00
TC-0005056	SISTEMA DE EDUCACIÓN TECNOLÓGICA A DISTANCIA	09/08/00	1.000.000.00
TC-9811680	MICROEMPRESA DE TRUCHAS EN EL LAGO TITICACA	13/09/00	270.000.00
TC-9811014	ENERGÍA SOSTENIBLE SECTOR INDUSTRIAL	29/11/00	1.190.000.00
TC-0009037	APOYO A LA MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL	14/12/00	30.000.00
	Total		24.362.104.00

Cuadro 5: Principales operaciones en apoyo de la modernización del sector público			
NO.	TITULO	FECHA DE APROBACIÓN	MONTO APROBADO EN US\$
TC-9107146	FORTALECIMIENTO DE SUNAT	14/08/91	5.000.000
TC-9304437	DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL PODER LEGISLATIVO	06/10/93	2.700.000
TC-9310210	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL MEF	25/05/94	2.000.000
PE-0109	CTR. ACTUALIZACIÓN DE ADUANAS	03/08/94	1.500.000
TC-9409188	FORTALECIMIENTO DE SUNAT – ETAPA II	09/11/94	2.200.000
TC-9405110	SISTEMAS ALTERNATIVOS PARA LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS	07/12/94	1.470.000
TC-9409097	PROGRAMA DE RECONVERSIÓN LABORAL DE TRABAJADORES DESPLAZADOS	24/05/95	6.000.000
PE-0039	MEJORAMIENTO DE LA PROGRAMACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA	21/11/95	4.000.000
TC-9605265	RECONVERSIÓN LABORAL DE EMPLEADOS PÚBLICOS	11/09/96	1.040.000
TC-9605108	MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	25/09/96	1.000.000
PE-0138	PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO	20/11/96	58.000.000
PE-0168	PRÉSTAMO CT SUNAT III	22/10/97	2.700.000
PE-0126	PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	25/11/97	20.000.000
PE-0192	PRÉSTAMO CT SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO	29/07/98	1.500.000
PE-0205	CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DE LA CALIDAD EN ADUANAS	10/11/99	1.000.000