

# FONDOS ESPECIALES

---

La manera económica de hacer política redistributiva en el Perú

ROXANA BARRANTES



***IEP*** Instituto de Estudios Peruanos

# ÍNDICE

Agradecimientos .....	19
Introducción .....	21
PARTE I. EL MARCO CONCEPTUAL	
1. Revisión de la literatura .....	31
PARTE II. LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS FONDOS ESPECIALES, 1990-2006	
2. Identificación y revisión de los fondos especiales, 1990-2006 .....	63
3. La economía política de los fondos especiales .....	97
4. Los fondos especiales no aprobados entre 1990 y el 2006 .....	141
5. La creación de fondos especiales entre 1970 y 1990 .....	163
PARTE III. ESTUDIOS DE CASO	
6. Los fondos especiales como señal de credibilidad para una reforma de políticas .....	191
7. Los fondos especiales como una transacción del mercado político .....	257
8. Los fondos especiales como un instrumento de la política macroeconómica .....	317
Conclusiones .....	343
Anexos .....	351
Bibliografía .....	441

## INTRODUCCIÓN

Una mirada a los diferentes sectores de la actividad económica, a las iniciativas legislativas o a cualquier periódico especializado en economía, constatará que existen varios fondos, sean los que ya operan (como el Fondo de Estabilización de los Precios de los Combustibles), los propuestos (como uno contra los desastres naturales), los que existiendo, en realidad no funcionan (como el Fondo para la Cultura y las Artes), o los que funcionan con el nombre de fondo, siendo en realidad una cuenta (el caso de FONCODES). La pregunta que inmediatamente surge es ¿por qué?

Una característica fundamental de dichos fondos, a los que denominaremos fondos especiales (FE) en este trabajo, es que tienden a restringirse a un determinado uso (las carreteras, en el caso del fondo vial, las áreas naturales protegidas en el de PROFONANPE, etc.) o región geográfica (como las áreas rurales o de preferente interés social en el caso de FITEL), y que en prácticamente todos los casos, financian proyectos de inversión<sup>1</sup> orientados por la demanda, es decir, por los pedidos de la población organizada. Para la gestión del fondo, se pueden constituir organismos o directorios independientes —en algunos casos con representantes del sector público— encargados de administrar los fondos, o se puede responsabilizar de esa función a un determinado organismo público (existente o creado ad hoc), o al órgano de línea de algún ministerio.

---

1. Hay algunas excepciones. PROFONANPE, por ejemplo, financia el gasto recurrente para el mantenimiento de las áreas naturales protegidas, y el Fondo de Compensación Social Eléctrica financia un mecanismo de subsidio cruzado de las tarifas entre grupos de consumidores.

Por otro lado, estos fondos no son una “creación heroica” peruana. En diferentes economías del mundo, diferentes momentos de la historia, y ciertamente por diferentes motivos, se han constituido fondos. Los más comunes han sido los fondos viales (Gwilliam y Shalizi 1999), que han tenido dos generaciones (financiados con recursos del Tesoro Público, o con peajes), y los fondos para atender necesidades previsionales. Algunos estados de los Estados Unidos crean loterías o sobretasas impositivas a los cigarrillos para financiar la educación pública u otros gastos sociales (Kerbeshian 2002).

A raíz de las políticas de estabilización de fines de los años ochenta y principios de los noventa, se constituyeron diversos fondos de inversión social en los países en desarrollo, animados por los bancos multilaterales.<sup>2</sup> De este modo, se pensaba, se atendería rápidamente las necesidades de la población que resultaba severamente afectada por las políticas de estabilización, una población que no podía esperar a la reforma del Estado para ser atendida y que ponía en riesgo, con sus potenciales protestas, las posibilidades de estabilizar la economía.

En este libro se estudian los FE constituidos en el Perú que tienen un componente, directo o indirecto, de recursos públicos. Se llamará FE tanto a los denominados específicamente “fondos”, sea que constituyan una fiducia, o fondo fiduciario, o una cuenta separada en el presupuesto, como a todas aquellas reglas de redistribución de recursos públicos explícitas en las normas. Para ser considerados en nuestra clasificación, cada FE debe tener algún componente de recurso público, sea de manera explícita, como el caso de un impuesto dirigido, o de manera implícita, es decir, que ante alguna contingencia del sector privado, se demande recursos públicos —como ocurriría si el Estado, con recursos del Tesoro, es el llamado a resolver la quiebra de un banco. Lo que se busca es identificar el rol de los fondos en las estrategias redistributivas del sector público.

En la medida en que no se cuenta con un estudio integral sobre los fondos del Estado, esta investigación ha demandado un importante trabajo de identificación y descripción. El estudio se ha centrado en los FE

---

2. Al respecto, ver el documento de sistematización del BID (1998) y otras reflexiones, como las de Jack (2001), Rawlings y Shady (2002), entre otros.

que se han constituido en el Perú en los últimos dieciséis años, específicamente, entre el 28 de julio de 1990 y el 31 de diciembre de 2006, como fecha de cierre para el levantamiento de la información. Este es un periodo interesante en la historia del Perú, pues marca un cambio fundamental de orientación en la política económica —que no necesariamente ha contado con el consenso social— y una redefinición de las reglas de la política, a la luz del término del conflicto armado interno y de la reinserción del país en los mercados internacionales explotando ventajas comparativas, por la abundancia de recursos naturales.

Este trabajo tiene tres partes que componen ocho capítulos. La primera parte, que contiene un capítulo, se dedica a sentar las bases conceptuales del estudio. Es importante ubicar la identificación, descripción y análisis de los FE creados en el Perú en un marco conceptual que ordene la presentación. El primer capítulo se dedica a sentar las bases conceptuales para el análisis.

Así, se comienza con una presentación sencilla de los conceptos económicos básicos de las finanzas públicas, y se avanza luego hacia los temas más complejos de los costos de transacción, el funcionamiento del mercado político y la teoría económica de la regulación. En la discusión, se adelantan hipótesis que luego se confrontan con la evidencia empírica recogida. La hipótesis principal del estudio es que los FE son el resultado de la interacción del mercado político, en el que los legisladores ofertan estos fondos a los diferentes grupos de interés, que los demandan para asegurarse recursos públicos en medio de políticas redistributivas débiles. Esta hipótesis se matiza porque los FE pueden también constituir un instrumento del Poder Ejecutivo que da credibilidad a ciertas reformas sectoriales.

La segunda parte se ocupa de la identificación y análisis de los FE creados en el periodo de estudio, utilizando las categorías desarrolladas en el capítulo uno. Aparte de las crisis política y económica por sí mismas, el año 1990 marca un punto de inflexión en la reciente historia del Perú. En 1990, se elige como presidente a un personaje recién llegado a la política,<sup>3</sup> quien cosechó los votos de los que se oponían a una política

---

3. Alberto Fujimori.

de reordenamiento agresivo de la economía, anunciada por su contendor en la campaña.<sup>4</sup> Sin embargo, una vez en el poder, tomó menos de dos meses el anunciar la implementación de dicha política, haciéndola así creíble a los ojos de la población.<sup>5</sup> Aparte del sinceramiento de precios ocurrido en agosto de 1990, también se legisló en materia económica en la dirección de la desregulación de los mercados internos, la apertura de los mercados externos y el reordenamiento de las cuentas macroeconómicas.<sup>6</sup> Por último, se adoptó una nueva moneda, eliminando los varios ceros a la derecha que se habían heredado de la hiperinflación.

Por otro lado, como parte del reordenamiento tributario, se adoptó una estructura de cuatro tributos básicos: a las ventas —o al valor añadido—, a la renta, a las importaciones y selectivo al consumo. De hecho, se eliminaron todos los impuestos dirigidos, así como los impuestos a las exportaciones, entre otros. Varios de los impuestos eliminados alimentaban a FE creados anteriormente. Por ejemplo, se abolió el impuesto a las exportaciones que sostenía al Fondo de Defensa Nacional, así como las sobretasas del 1% sobre el impuesto general a las ventas para financiar el Fondo de Desarrollo Universitario, y el impuesto a la cerveza producida en el Cuzco dirigido a cubrir la reconstrucción de la ciudad.

En este esquema, es claro que tanto los impuestos dirigidos como los FE no tenían cabida. De ahí que llame la atención la cantidad de FE que se crearon durante el gobierno de Fujimori. Es más, en los más de dieciséis años que comprende este estudio (julio de 1990-diciembre del 2006), casi se ha alcanzado la cifra de FE (66) que se establecieron en los veinte años anteriores (78).

Los capítulos de la segunda parte de este libro buscan caracterizar a los FE creados tanto en su aspecto económico (capítulo 2) como político (capítulo 3). El análisis se completa con el examen de las propuestas de FE que fueron rechazadas por el Poder Legislativo (capítulo 4) y con la identificación de los FE que se crearon en un periodo ante-

---

4. A la sazón, el famoso escritor peruano Mario Vargas Llosa.

5. Entre la segunda vuelta electoral llevada a cabo el segundo domingo de junio y la primera semana de agosto de 1990.

6. Dancourt (1999).